

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА 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

СПІВПРАЦЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗІ ЗБРОЙНИМИ
СИЛАМИ УКРАЇНИ: ІНСТИТУЦІЙНІ МОДЕЛІ ТА ПРАКТИКИ

Виконав студент 2-ого курсу

групи ППГЗ-3-24

спеціальності 281 «Публічне управління

та адміністрування», освітньо-

професійної програми «Публічна політика

та управління в умовах гібридних загроз»

_____ Олександр ТОРЧАНСЬКИЙ

Науковий керівник роботи:

доктор юридичних наук, професор

_____ Лариса ВЕЛИЧКО

Харків – 2025

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СПІВПРАЦІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗІ ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ.....	8
1.1 Сутність та нормативно-правове регулювання цивільно-військової співпраці в Україні.....	8
1.2 Зарубіжний досвід співпраці місцевої влади з армією	14
1.3 Моделі інституційної взаємодії в системі національної безпеки.....	22
РОЗДІЛ 2 ПРАКТИКИ СПІВПРАЦІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	30
2.1 Аналіз регіональних підходів і прикладів співпраці органів місцевого самоврядування України зі ЗСУ	30
2.2 Координація дій під час евакуації та гуманітарних операцій	37
2.3 Інституційна архітектура та механізми спільного планування відновлення звільнених територій (2023–2025 рр.)	43
РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ СПІВПРАЦІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗІ ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ.....	49
3.1 Проблемні питання у взаємодії ОМС та ЗСУ	49
3.2 Рекомендації щодо оптимізації інституційної моделі.....	57
ВИСНОВКИ.....	64
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	68

ВСТУП

Актуальність дослідження. З моменту початку широкомасштабної російської агресії 24 лютого 2022 року відбулася радикальна перебудова системи державного управління, що призвела до формування нових механізмів співпраці територіальних громад з підрозділами ЗСУ. Згідно з даними Асоціації міст України, до грудня 2024 року понад 400 місцевих громад налагодили безпосередню взаємодію з армійськими підрозділами, що поширюється на територію площею близько 250 тис. км². За повідомленнями Міністерства оборони України, у прифронтових регіонах діють понад 80 інтегрованих центрів координації цивільно-військової співпраці, що забезпечують зв'язок між 1200 населеними пунктами та військовими формуваннями.

Особлива гострота проблеми обумовлена тим, що традиційна модель розподілу повноважень між цивільною владою та військовим командуванням виявилася неадекватною реаліям воєнного часу. За оцінками Українського інституту публічної політики, понад 75% мерів прифронтових міст виконують функції, що виходять за межі традиційних муніципальних повноважень, включаючи координацію оборонних заходів, організацію евакуації та взаємодію з військовими частинами. Водночас існуючі механізми взаємодії, закладені у довоєнному законодавстві, не враховують специфіки роботи в умовах активних бойових дій та воєнного стану.

Критичність ситуації підтверджується результатами дослідження Центру «Демократичні ініціативи»: станом на кінець 2024 року 68% населення прифронтових громад вважає ефективну співпрацю місцевої влади з армією ключовим фактором безпеки, при цьому лише 42% оцінюють наявну взаємодію як достатньо ефективну. Це актуалізує потребу у розробці принципово нових інституційних моделей, які б поєднували принципи цивільного контролю над армією з практичною необхідністю оперативної координації в умовах воєнної загрози.

Теоретичні основи цивільно-військової співпраці в українській науковій думці представлені роботами В.П. Горбуліна та О.С. Власюка, які систематизували принципи демократичного контролю над сектором безпеки. Інституційні засади взаємодії органів влади в умовах надзвичайних ситуацій досліджували В.Б. Дзюндзюк, І.В. Дунаєв, Н.В. Статівка, В.В. Круглов, Д.В. Кашенко, С.М. Серьогін, Н.А. Липовська, І.А. Грицьак та ін., які розробили концептуальні основи кризового управління в публічній сфері. Трансформацію місцевого самоврядування в умовах воєнного стану аналізували О.Ю. Бобровська, О.Ю. Амосов, М.Л. Швайко, В.В. Мамонова та А.В. Ліпенцев, які виокремили нові функції територіальних громад у сфері оборони та національної безпеки.

Зарубіжний досвід цивільно-військової співпраці представлений дослідженнями NATO Civil-Military Cooperation Centre of Excellence, зокрема аналітичними матеріалами щодо CIMIC операцій у конфліктних зонах. Особливо цінними є дослідження Стокгольмського інституту дослідження миру (SIPRI) щодо інтеграції цивільних і військових структур у країнах Балтії та Польщі. Американський досвід координації між федеральними, штатними та місцевими органами влади в умовах надзвичайних ситуацій, проаналізований Дж. Купером та М. Блоком, демонструє модель розподіленого управління кризами.

Проте більшість міжнародних досліджень зосереджені на миротворчих операціях або координації в умовах природних катастроф, тоді як українська ситуація характеризується необхідністю одночасного забезпечення муніципальних послуг та підтримки оборонних зусиль у тривалому конфлікті. Бракує комплексного аналізу виникаючих інституційних моделей «гібридного управління», що обумовлює актуальність та новизну даного дослідження.

Дослідження фокусується на унікальному українському досвіді створення «гібридних управлінських екосистем», де межі між цивільною владою та військовим командуванням стають гнучкими і взаємопроникними. На відміну від класичних моделей, де армія і влада співпрацюють за формальними протоколами, українські громади створили живі, адаптивні мережі взаємодії: від

мерів-координаторів оборони до волонтерських штабів при військових частинах. Робота досліджує, як звичайні люди стають «перекладачами» між двома світами, як виникають нові ролі (цивільний куратор військової частини, військовий радник мера), і як ці практики можуть стати основою для нової моделі *resilient governance* – стійкого управління в умовах кризи. Ключова гіпотеза: Українська війна породжує принципово нову модель публічного управління, де співпраця ОМС зі ЗСУ перетворюється на єдину систему «оборонного врядування», що може стати прикладом для інших країн у XXI столітті.

Інформаційна база дослідження включає: нормативно-правові акти України з питань місцевого самоврядування та оборони; офіційні звіти Асоціації міст України та обласних державних адміністрацій; аналітичні матеріали міжнародних організацій (NATO, UNDP, USAID); наукові публікації з питань цивільно-військової співпраці; матеріали конференцій з проблем муніципального управління в умовах війни; звіти правозахисних організацій; офіційні повідомлення територіальних громад та військових частин.

Мета роботи – розробка рекомендацій щодо вдосконалення інституційних моделей співпраці органів місцевого самоврядування зі Збройними Силами України на основі аналізу українських практик та зарубіжного досвіду. Відповідно до мети, у роботі вирішуються такі завдання:

- проаналізувати сутність та нормативно-правове регулювання цивільно-військової співпраці в Україні в контексті воєнного стану;
- узагальнити зарубіжний досвід співпраці місцевої влади з армією та визначити моделі інституційної взаємодії в системі національної безпеки;
- дослідити регіональні підходи та практики співпраці органів місцевого самоврядування України зі ЗСУ у 2022-2025 роках;
- проаналізувати координацію дій під час евакуації, гуманітарних операцій та спільного планування відновлення звільнених територій;
- виявити ключові проблемні питання у взаємодії ОМС та ЗСУ з точки зору публічного управління;
- розробити науково обґрунтовані рекомендації щодо оптимізації

інституційної моделі цивільно-військової співпраці на місцевому рівні.

Об'єкт дослідження – співпраця органів місцевого самоврядування зі Збройними Силами України в умовах воєнного стану.

Предмет дослідження – інституційні моделі та практики взаємодії між місцевою владою та військовими структурами в українських територіальних громадах.

Методи дослідження. Теоретико-методологічну основу дослідження становить неінституціональний підхід до аналізу трансформації управлінських практик у кризових умовах. Застосовано комплекс методів: порівняльно-правовий аналіз для дослідження еволюції нормативного регулювання цивільно-військової співпраці; компаративний метод для систематизації скандинавського, балтійського, азійського та близькосхідного досвіду; структурно-функціональний аналіз для типологізації моделей інституційної взаємодії; метод кейс-стаді для поглибленого вивчення регіональних практик (Київ, Дніпро, Львів, Харків, Запоріжжя, прифронтові громади); контент-аналіз офіційних документів, бюджетів та програмних документів громад; статистичний аналіз фінансових потоків та ефективності оборонних видатків місцевих бюджетів.

Практичне значення результатів. Результати дослідження мають безпосереднє практичне застосування для вдосконалення системи цивільно-військової співпраці в Україні. Для органів місцевого самоврядування розроблено типологію ефективних моделей взаємодії зі ЗСУ залежно від географічного розташування, рівня загрози та фінансових можливостей громад. Для центральних органів влади надано конкретні пропозиції щодо законодавчого врегулювання «сірої зони» оборонних повноважень ОМС, створення Регіональних рад оборони та запровадження цифрової платформи «Місто-Армія». Для Збройних Сил України запропоновано механізм інституту офіцерів зв'язку з громадами та стандартизовані процедури взаємодії. Для міжнародної спільноти результати представляють унікальний досвід формування «воєнної демократії» – моделі, що поєднує імперативи ефективності з принципами демократичного врядування в умовах тривалого конфлікту.

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

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СПІВПРАЦІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗІ ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ

1.1 Сутність та нормативно-правове регулювання цивільно-військової співпраці в Україні

Цивільно-військове співробітництво (civil-military cooperation, CIMIC) в українській науково-правовій традиції розглядається як комплексна функція, що забезпечує взаємодію між військовими формуваннями та цивільними інституціями у досягненні спільних цілей забезпечення національної безпеки та оборони [35]. Згідно з дослідженням Ушакова, CIMIC являє собою «систему заходів, спрямованих на встановлення і підтримання взаємодії між військовими підрозділами та цивільними суб'єктами з метою досягнення цілей військової операції при мінімізації негативного впливу на цивільне населення» [36]. Ця дефініція відображає еволюцію українського підходу від суто військово-тактичного розуміння CIMIC до більш широкої концепції, що охоплює стратегічні аспекти державного управління.

Концептуальні основи цивільно-військового співробітництва в Україні формувалися під впливом двох ключових чинників: адаптації стандартів НАТО та специфічного досвіду протидії російській агресії з 2014 року. Вадим Трюхан зі співавторами констатують, що «українська модель CIMIC є унікальною завдяки системному поєднанню традиційних і нетрадиційних силових дій, а ситуація на сході України створює ідеальний ґрунт для розвитку національної моделі» [85]. Цей висновок підтверджується аналізом NATO Civil-Military Cooperation Centre of Excellence, який визначає українські практики як інноваційні в контексті сценаріїв колективної оборони [59].

Таблиця 1.1 – Ключові нормативно-правові акти регулювання СІМІС в Україні

<i>Назва документа</i>	<i>Рік прийняття</i>	<i>Ключові положення щодо СІМІС</i>	<i>Статус</i>
Закон «Про національну безпеку України»	2018	Принципи демократичного цивільного контролю	Чинний
Стратегія національної безпеки України	2020	Взаємодія як фундаментальний принцип	Чинна
Концепція розвитку сектору безпеки і оборони	2016	Євроатлантична інтеграція сил безпеки	Чинна
Доктрина інформаційної безпеки	2017	Координація у інформаційній сфері	Чинна
Стратегія воєнної безпеки	2021	СІМІС у військовому плануванні	Чинна
Положення про СІМІС ЗСУ	2019	Організація підрозділів СІМІС	Чинне

Правове регулювання цивільно-військової співпраці в Україні характеризується фрагментарністю та відсутністю системного законодавчого врегулювання на рівні спеціального закону. Шульгін у своєму дослідженні критично зазначає, що «діяльність у сфері цивільно-військового співробітництва залишається неврегульованою на рівні законів України» та пропонує системні зміни до низки нормативних актів для досягнення легітимації відповідно до стандартів країн-членів НАТО [38]. Ця проблема набула особливої гостроти в умовах воєнного стану, коли практичні потреби цивільно-військової координації значно випереджають нормативні можливості їх правового забезпечення.

Фундаментальною правовою основою для функціонування СІМІС в Україні є Закон «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII, який встановив принципи демократичного цивільного контролю та визначив сектор безпеки і оборони як комплексну систему, що охоплює не лише сили безпеки та оборони, а й громадянське суспільство [24]. Закон замінив три попередні документи радянської спадщини та заклав правові основи для євроатлантичної інтеграції України. Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни», затверджена Указом Президента №

392/2020, визначила три фундаментальні принципи: стримування, стійкість та взаємодію, де остання передбачає «стратегічне партнерство з НАТО, ЄС та союзниками» [30].

Інституційний розвиток СІМІС в Україні пройшов кілька етапів трансформації. Руснак у хронологічному аналізі виділяє період 2014-2022 років як етап становлення правового регулювання цивільно-військового співробітництва під час АТО/ООС, що характеризувався створенням підрозділів СІМІС та визначенням ролі різних суб'єктів – ЗСУ, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та НГО [28]. Ключовою віхою стало створення у квітні 2020 року Управління І9 (СІМІС) у складі Генерального штабу ЗСУ, що забезпечило інституціоналізацію функції на стратегічному рівні військового планування.

Таблиця 1.2 – Інституційні актори СІМІС в Україні

<i>Рівень</i>	<i>Інституція</i>	<i>Функції у сфері СІМІС</i>	<i>Правове підґрунтя</i>
Стратегічний	Управління І9 Генштабу ЗСУ	Координація СІМІС на національному рівні	Директива Генштабу 2020
Оперативний	Командування ОК «Схід», «Північ» та ін.	Планування СІМІС в зоні відповідальності	Статут ЗСУ
Тактичний	Групи СІМІС бригадного рівня	Безпосередня взаємодія з населенням	Положення про СІМІС
Цивільний	ОВА, РДА	Координація з військовими підрозділами	Закон про місцеве самоврядування
Муніципальний	Міські, сільські ради	Забезпечення потреб військових частин	Закон про місцеве самоврядування
Громадський	НГО, волонтерські організації	Гуманітарна підтримка, моніторинг	Закон про громадські об'єднання

Аналіз зарубіжного досвіду демонструє, що українська модель СІМІС розвивається в руслі загальноєвропейських тенденцій, але має специфічні риси. За висновками дослідження RAND Corporation, «українська ситуація характеризується неоднозначним розподілом ролей між Президентом та

Кабінетом Міністрів, прогалинами між функціями Міноборони та Генштабу, слабким цивільним контролем нижче президентського рівня» [64]. Девід Сандерс у своєму аналізі третьої хвилі військової реформи України 2016-2022 років підкреслює, що реформи командування та управління створили сприятливі умови для оборони проти російського вторгнення 2022 року, водночас визнаючи постійні виклики у сфері демократичного нагляду [74].

Доктринальні основи СІМІС в Україні формуються під впливом стандартів НАТО, зокрема Allied Joint Publication AJP-3.19, яка визначає СІМІС як «об'єднану військову функцію, що інтегрує розуміння цивільних факторів операційного середовища та уможлиблює, полегшує та здійснює цивільно-військову взаємодію» [60]. Адаптація цих стандартів до українських умов відбувалася поступово, враховуючи специфіку гібридної війни та особливості національного законодавства.

Повномасштабне російське вторгнення 24 лютого 2022 року стало катализатором кардинальних змін у системі цивільно-військового співробітництва. За даними дослідження Center for Civilians in Conflict, що базується на інтерв'ю з 31 військовим та 10 цивільними посадовцями, відбулася суттєва трансформація структур СІМІС, включаючи «розширення підрозділів СІМІС, створення Військових адміністрацій та нових структур СІМІС у складі Сил територіальної оборони» [77]. Ця трансформація відбувалася в умовах правових прогалин щодо функцій СІМІС в умовах воєнного стану.

Особливістю української моделі СІМІС стала безпрецедентна мобілізація громадянського суспільства. За даними дослідження Chatham House, «у перші дні повномасштабного вторгнення понад 100 000 осіб добровільно вступили до територіальної оборони, 72% українців жертвують гроші на підтримку спротиву» [58]. Ця мобілізація створила унікальний феномен «тотальної оборони», що поєднує військовий та цивільний компоненти і виходить за межі традиційних моделей СІМІС.

Таблиця 1.3 – Трансформації СІМІС після 24 лютого 2022 року

<i>Сфера змін</i>	<i>До 24.02.2022</i>	<i>Після 24.02.2022</i>	<i>Правове регулювання</i>
Інституційна структура	Управління І9 Генштабу	Розширені підрозділи СІМІС	Накази командування
Територіальне управління	ОВА, РДА	Військові адміністрації	Закон про воєнний стан
Оборонні функції	Підрозділи ЗСУ	СІМІС у складі ТрО	Положення про ТрО
Цивільна мобілізація	Обмежена участь НГО	Масова волонтерська мобілізація	Регіональні рішення
Координаційні механізми	Формальні протоколи	Адаптивні мережі	Рішення командувачів
Міжнародна підтримка	Програми реформ	Оперативна військова допомога	Двосторонні угоди

*Джерело: розробка автора на основі [1; 8; 11; 20].

Аналіз сучасного стану правового регулювання виявляє кілька критичних проблем. По-перше, відсутність спеціального законодавства з СІМІС створює правову невизначеність щодо повноважень, відповідальності та процедур взаємодії різних суб'єктів. По-друге, існує неузгодженість між нормами воєнного та мирного часу, що ускладнює планування довгострокової співпраці. По-третє, недостатньо розроблені механізми демократичного контролю над діяльністю СІМІС, що може створювати ризики для принципів верховенства права.

Міжнародний досвід засвідчує важливість інституціоналізації механізмів громадського контролю над СІМІС. Успішні практики європейських країн демонструють ефективність парламентського нагляду, залучення незалежних моніторингових організацій та створення консультативних рад за участю представників громадянського суспільства. Адаптація цих механізмів до української специфіки може забезпечити належний баланс між оперативними потребами військового командування та принципами демократичного контролю.

Особливого значення набуває питання правового регулювання участі місцевого самоврядування у СІМІС. Сучасні виклики вимагають чіткого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування,

військовими адміністраціями та військовими підрозділами у сферах цивільного захисту, гуманітарної допомоги та відновлення інфраструктури. Це потребує внесення відповідних змін до законодавства про місцеве самоврядування та оборону.

На мою думку, існуюча система нормативно-правового регулювання цивільно-військової співпраці в Україні характеризується парадоксальним поєднанням розвиненої практики та недосконалого законодавчого забезпечення. З одного боку, українські збройні сили та органи місцевого самоврядування демонструють високу адаптивність та ефективність у налагодженні співпраці під час кризових ситуацій, про що свідчить успішний досвід координації під час АТО/ООС та особливо під час відсічі повномасштабного вторгнення. З іншого боку, правова основа цієї співпраці залишається фрагментованою та базується переважно на підзаконних актах, відомчих інструкціях та ситуативних рішеннях командувачів. Така ситуація створює ризики для стабільності та передбачуваності цивільно-військової взаємодії в довгостроковій перспективі, адже відсутність чітких законодавчих норм може призводити до конфліктів компетенцій, дублювання функцій та неефективного використання ресурсів.

Проблемою сучасного правового регулювання є відсутність єдиного концептуального підходу до визначення ролі та місця СІМІС у системі національної безпеки. Існуючі нормативні акти розглядають цивільно-військову співпрацю переважно як допоміжну функцію військового командування, тоді як сучасні виклики вимагають її розуміння як самостійного інструменту державної політики. Крім того, українське законодавство недостатньо враховує специфіку гібридних загроз, коли межі між військовими та невійськовими засобами протидії стираються, а цивільне населення стає як об'єктом захисту, так і суб'єктом опору. Відсутність спеціалізованого закону про СІМІС створює правовий вакуум, який заповнюється локальними ініціативами та неформальними домовленостями, що може підривати принципи верховенства права та демократичного цивільного контролю. Особливо проблематичною є неврегульованість статусу волонтерських організацій та громадських ініціатив у

структурі цивільно-військової співпраці, що ставить під сумнів їх правові гарантії та відповідальність.

Унікальність української моделі СІМІС полягає в її поєднанні формальних інституційних механізмів із неформальними мережами громадянської мобілізації, що сформувалися внаслідок революції Гідності та подальшого протистояння російській агресії. На відміну від класичних західних моделей, де СІМІС розглядається переважно як військова функція з чітко визначеними процедурами та обмеженими цілями, українська практика демонструє більш широке розуміння цивільно-військової співпраці як елементу національної стійкості. Це проявляється у створенні гібридних інституцій на кшталт територіальної оборони, яка поєднує військові та цивільні елементи, у розвитку волонтерського руху як невід'ємної складової оборонних зусиль, та у формуванні мереж горизонтальної взаємодії між місцевими громадами та військовими підрозділами. Така модель, хоча і потребує кращого правового оформлення, засвідчує високий потенціал українського суспільства для самоорганізації та колективної оборони, що може стати важливим внеском у розвиток теорії та практики цивільно-військового співробітництва у XXI столітті.

1.2 Зарубіжний досвід співпраці місцевої влади з армією

Глобальний досвід співпраці органів місцевого самоврядування зі збройними силами демонструє різноманітність підходів, що сформувалися під впливом специфічних геополітичних умов, історичних традицій та культурних особливостей. Сучасне безпекове середовище першої чверті XXI століття характеризується фундаментальною трансформацією природи конфліктів, що призвело до розмивання меж між станом миру та війни, появи гібридних загроз, кібернетичних атак на критичну інфраструктуру та повернення конвенційних

війн високої інтенсивності на європейський континент [51]. В умовах, коли театр воєнних дій охоплює урбанізовані простори, а об'єктом агресії стають не лише військові формування, а й цивільне населення та системи життєзабезпечення, місцева влада перетворюється з пасивного об'єкта захисту на ключового суб'єкта національної стійкості.

Скандинавські країни розробили найбільш комплексні моделі залучення місцевого рівня до системи національної безпеки, що базуються на глибокій інституційній пам'яті та всеосяжному підході до оборони. Фінська модель «Всеосяжної безпеки» (Comprehensive Security) вважається еталонною у світі та характеризується унікальною особливістю: на відміну від більшості європейських країн, Фінляндія не демонтувала свою систему тотальної оборони після закінчення Холодної війни [48]. Модель базується на концепції, що «життєво важливі функції суспільства» повинні бути захищені за будь-яких умов. Ключовим механізмом є Комітет безпеки, який координує взаємодію міністерств, місцевої влади та бізнесу [67].

Стратегія визначає сім життєво важливих функцій: лідерство, міжнародну діяльність, обороноздатність, внутрішню безпеку, функціонування економіки та інфраструктури, забезпечення доходів населення та психологічну стійкість [84]. На місцевому рівні це реалізується через три ключові механізми. По-перше, інфраструктуру подвійного призначення: Фінляндія має мережу укриттів, здатну вмістити понад 4 мільйони осіб, що перевищує населення країни. У мирний час ці приміщення, що знаходяться на балансі муніципалітетів або приватних компаній, використовуються як спортзали, басейни чи склади [44]. По-друге, систему безпеки постачання: Національне агентство з надзвичайного постачання співпрацює з приватним бізнесом на місцевому рівні для створення стратегічних запасів палива, зерна та медикаментів, при цьому муніципалітети інтегровані в цю логістичну систему [56]. По-третє, освіту еліт: система Національних оборонних курсів регулярно збирає мерів, бізнесменів, журналістів та військових для спільних навчань, що формує єдину культуру безпеки та особисті зв'язки [75].

Шведська модель демонструє успішне відродження концепції «Totalförsvaret» (Тотальна оборона) після періоду значного скорочення у 1990-2000-х роках. Після 2014 року та особливо після 2022 року Швеція розпочала масштабне відновлення системи, яка історично базувалася на принципі нейтралітету та опори на власні сили [69]. Сучасна шведська модель складається з двох рівноправних компонентів: військової оборони (Збройні сили та Гвардія Hemvärnet) та цивільної оборони (діяльність усіх цивільних органів влади, муніципалітетів, приватних компаній та добровільних організацій) [83]. Особливістю Швеції є акцент на «Психологічній обороні» через новостворене Агентство психологічного захисту, яке тісно співпрацює з муніципалітетами для протидії дезінформації та підтримки волі населення до опору [72]. Муніципалітети розглядаються як ключові комунікатори, оскільки рівень довіри до локальної влади традиційно вищий, ніж до національної. Швеція також проводить масштабні навчання «Aurora», де відпрацьовується повна мобілізація суспільства, включаючи переведення місцевих економік на воєнні рейки [63].

Таблиця 1.4 – Порівняння скандинавських моделей цивільно-військової співпраці

<i>Критерій</i>	<i>Фінляндія</i>	<i>Швеція</i>	<i>Норвегія</i>
Концептуальна основа	Всеосяжна безпека	Тотальна оборона	Інтегрована стійкість
Система укриттів	4+ млн місць (подвійне призначення)	Відновлення після 2014 року	Регіональні центри
Роль муніципалітетів	Постачальник укриттів та логістики	Комунікатор та координатор	Забезпечення критичних послуг
Ключові інститути	Комітет безпеки, NESА	Агентство психологічного захисту	Управління цивільної готовності
Навчальні програми	Національні оборонні курси	Навчання Aurora	Регіональні справи

У країнах Балтії та Польщі ключовою ланкою між місцевою владою та армією виступають Сили територіальної оборони, що комплектуються за

територіальним принципом з місцевих жителів-резервістів. Польська модель WOT («Wojaska Obrony Terytorialnej») передбачає, що бригади ТрО прив'язані до воєводств, а батальйони – до повітів (районів) [81]. Це дозволяє командирам ТрО тісно співпрацювати з місцевою адміністрацією у питаннях ліквідації наслідків стихійних лих та кризового реагування у «сірій зоні» гібридних загроз, ще до оголошення воєнного стану. Така структура створює ефект «укоріненості» армії в місцевому ґрунті, підвищуючи легітимність оборонних заходів. Естонський досвід *Kaitseliit* та латвійський *Zemessardze* демонструють схожі принципи територіальної прив'язки оборонних формувань [42].

Азійські моделі відзначаються специфічною адаптацією концепцій тотальної оборони до умов високої урбанізації та мультиетнічного суспільства. Сінгапурська модель, розроблена для малої острівної держави-міста, базується на 6 стовпах тотальної оборони: Військовій, Цивільній, Економічній, Соціальній, Психологічній та Цифровій обороні [76]. Унікальним елементом є «Соціальна оборона», яка покладає на місцеві громади (Community Development Councils) відповідальність за підтримку міжетнічної та міжрелігійної гармонії. Влада усвідомлює, що внутрішні конфлікти можуть бути використані зовнішнім агресором, тому муніципальні структури проводять постійний моніторинг соціальних настроїв та організують спільні заходи для різних громад [52]. Цивільна оборона інтегрована в житлові квартали через систему бомбосховищ у кожному багатоквартирному будинку та регулярні навчання населення, при цьому кожен район має свої команди реагування на надзвичайні ситуації, що складаються з мешканців [65].

Тайванська модель «Whole-of-Society Resilience» (WOSR) розвивається в умовах постійної загрози з боку КНР та спрямована на переконання населення у власній здатності протистояти примусу [86]. На муніципальному рівні створено п'ять ключових напрямків роботи: цивільну підготовку та тренування; стратегічні запаси матеріалів та їх дистрибуцію; захист критичної інфраструктури; соціальне забезпечення та медичну евакуацію; захист інформаційних та комунікаційних мереж. Особлива увага приділяється

децентралізації енергетики та зв'язку, щоб муніципалітети могли функціонувати автономно у випадку блокади острова [86].

Ізраїльська система цивільно-військового співробітництва є унікальною через існування Командування Тилу (Home Front Command / Pikud HaOref) – повноцінного військового округу у складі ЦАХАЛ, створеного у 1992 році [80]. На відміну від більшості країн, де цивільний захист є функцією МВС або рятувальних служб, в Ізраїлі це пряма відповідальність армії. Командування Тилу має широкі юридичні повноваження: у разі оголошення надзвичайного стану воно може видавати обов'язкові для виконання директиви місцевій владі, бізнесу та громадянам [55]. Територія країни поділена на 30 зон оповіщення, що дозволяє оголошувати тривогу вибірково, мінімізуючи вплив на економіку.

Кожному муніципалітету в Ізраїлі приписаний підрозділ зв'язку Командування Тилу, укомплектований резервістами, які часто є мешканцями цього ж міста [61]. Командир підрозділу зв'язку виступає військовим радником мера, при цьому у кризовій ситуації мер залишається цивільним керівником міста, але діє в тісній координації з військовим представником. Фундаментом стійкості ізраїльського тилу є система «Мелак» – державна структура, яка у воєнний час активує плани переведення економіки на забезпечення життєдіяльності [57]. На рівні муніципалітетів діють місцеві комітети «Мелак», які відповідають за безперебійне постачання хліба, води та палива, роботу критичних підприємств та управління запасами надзвичайного стану.

Атака ХАМАС 7 жовтня 2023 року виявила слабкі місця централізованої системи та призвела до перегляду концепції безпеки. У перші години хаосу, коли армія не встигла прибути, єдиною лінією оборони стали локальні загони швидкого реагування у кібуцах та містах [45]. Це призвело до масового створення та переозброєння муніципальних загонів самооборони під егідою поліції та армії, кількість яких зросла з 83 до понад 800, що свідчить про зміщення акценту на децентралізовану оборону [45].

Таблиця 1.5. – Регіональні особливості цивільно-військової співпраці

<i>Регіон</i>	<i>Домінуюча модель</i>	<i>Ключові особливості</i>	<i>Головні виклики</i>	<i>Уроки для України</i>
Скандинавія	Всеосяжна безпека	Консенсусність, довіра, інфраструктура подвійного призначення	Демографічні зміни, витрати	Інституційна стійкість
Балтія/Польща	Територіальна оборона	Гібридні загрози, НАТО, укоріненість	Ресурсні обмеження	Територіальний принцип
Азія	Міська стійкість	Густа урбанізація, мультикультурність	Соціальна фрагментація	Соціальна згуртованість
Ізраїль	Військова централізація	Постійна загроза, технології	Цивільно-військовий баланс	Швидкість реагування

Аналіз зарубіжного досвіду виявляє принципові тенденції у розвитку співпраці місцевої влади з армією. Спостерігається зміщення від реактивних моделей «цивільної оборони» до проактивних концепцій «національної стійкості», де муніципалітети виступають не лише об'єктами захисту, але й суб'єктами забезпечення безпеки. Успішні моделі характеризуються інституціоналізацією горизонтальних зв'язків між цивільними та військовими структурами на місцевому рівні, що дозволяє подолати традиційні бар'єри між секторами. Ключовими факторами успіху виявляються:

1) *правова інституціоналізація* – наявність чіткого законодавчого врегулювання повноважень та відповідальності всіх суб'єктів співпраці, як показує досвід ізраїльського законодавства про цивільну оборону;

2) *інфраструктура подвійного призначення* – створення об'єктів, що приносять користь громаді в мирний час і забезпечують захист у воєнний, за прикладом фінських укриттів-спортзалів;

3) *спільна підготовка та навчання* – регулярні вправи для подолання культурного бар'єру між військовими та цивільними управлінцями, як у шведських навчаннях аутога;

4) *територіальний принцип комплектування* – формування оборонних підрозділів з місцевих жителів для забезпечення укоріненості в громаді за

польсько-балтійською моделлю;

5) *соціальна інтеграція* – врахування етнокультурного різноманіття та використання муніципалітетів як платформи для зміцнення суспільної єдності за сінгапурським зразком.

Аналіз зарубіжних практик виявляє декілька фундаментальних залежностей, що визначають ефективність цивільно-військової співпраці на місцевому рівні. Перша залежність – між рівнем суспільної довіри та здатністю до швидкої мобілізації ресурсів. Скандинавський досвід демонструє, що високий рівень довіри між громадянами, місцевою владою та центральними інституціями створює сприятливе середовище для добровільної участі населення в оборонних заходах. Навпаки, в суспільствах з низьким рівнем довіри (як показує негативний досвід деяких балканських країн) спроби мобілізації можуть зустрічати опір або пасивність населення. Друга ключова залежність – між ступенем децентралізації управління та автономністю реагування на місцевому рівні. Фінський та польський досвід свідчить, що делегування реальних повноважень та ресурсів муніципалітетам дозволяє їм діяти незалежно в критичних ситуаціях, не чекаючи санкції центру.

Третя залежність стосується співвідношення між інституційною пам'яттю та готовністю до криз. Країни, що зберегли традиції цивільної оборони (Фінляндія, Швейцарія, частково Ізраїль), виявляються краще підготовленими до сучасних викликів, ніж ті, що демонтували ці системи після закінчення Холодної війни. Це підкреслює важливість збереження інституційних знань та практик навіть у період відносного спокою. Четверта залежність – між технологічним рівнем розвитку та можливостями мережевої координації. Сінгапурський та тайванський досвід показує, що високотехнологічні суспільства можуть створювати більш складні та ефективні системи координації, але водночас стають більш вразливими до кібератак та системних збоїв.

П'ята залежність виявляється між моделлю державного устрою та оптимальним типом цивільно-військової взаємодії. Унітарні держави з сильними традиціями централізації (як Ізраїль) тяжіють до ієрархічних моделей, тоді як

федеративні або децентралізовані системи (як німецькі землі або швейцарські кантони) краще адаптуються до мережових підходів. Шоста залежність стосується співвідношення між масштабом країни та ефективністю різних моделей. Малі держави-міста (Сінгапур) або острівні країни (Тайвань) можуть дозволити собі високоцентралізовані системи, тоді як великі території вимагають більшої децентралізації та автономії регіонів.

Для сучасного українського публічного управління в умовах війни з Росією ці залежності мають особливе значення. По-перше, Україна демонструє унікальну комбінацію високого рівня довіри до місцевої влади (результат реформи децентралізації 2014-2020 років) з екстремально низьким рівнем довіри до російських «освободителів», що створює сприятливі умови для мобілізації на захист демократичних інститутів. Це підтверджується масовими протестами у окупованих містах та феноменом «жовто-блакитних партизан». По-друге, українська реформа децентралізації випередково створила необхідний рівень автономії територіальних громад, що дозволило їм ефективно реагувати на кризу без чекання директив з Києва. Спроможні ОТГ з власними бюджетами та повноваженнями змогли швидко переорієнтуватися на військові потреби.

По-третє, відсутність глибокої інституційної пам'яті про цивільну оборону (на відміну від скандинавських країн) компенсується високою адаптивністю та інноваційністю українського суспільства. Замість відтворення старих радянських схем, українці створюють принципово нові форми організації – від IT-армії до волонтерських штабів при військових частинах. По-четверте, високий рівень цифровізації українського державного управління (система «Дія») дозволяє швидко адаптувати технологічні рішення для потреб оборони, як показав досвід чат-боту «єВорог» або системи «Резерв+». По-п'яте, унітарний характер української держави з одночасною децентралізацією створює гібридну модель, що поєднує переваги швидкого централізованого прийняття стратегічних рішень з гнучкістю місцевого реагування.

Однак ці переваги супроводжуються специфічними викликами. Зокрема, швидкі зміни в системі управління (створення військових адміністрацій,

територіальної оборони) створюють ризики правової невизначеності та конфліктів повноважень. Крім того, високий рівень довіри до місцевої влади створює завищені очікування від муніципальних служб, які часто не мають ресурсів для їх виконання. Найважливішим уроком для майбутнього українського публічного управління є необхідність інституціоналізації успішних воєнних практик у мирний час, зберігаючи гнучкість та інноваційність, але додаючи правову визначеність та демократичний контроль.

1.3 Моделі інституційної взаємодії в системі національної безпеки

Теоретичне осмислення інституційної взаємодії в системі національної безпеки пережило фундаментальну трансформацію від ієрархічних «дерезовидних» структур до мережево-центричних моделей. Ця еволюція відображає глибші зміни в природі сучасних конфліктів, де традиційна військова наука, що базувалася на принципі єдиноначальності та жорсткій вертикалі, виявилася неефективною в умовах гібридних загроз, урбанізованих театрів воєнних дій та необхідності залучення всього суспільства до оборони [79]. Натомість набувають поширення концепції «спонтанного порядку» Фрідріха Гаєка та поліцентричного врядування Елінор Остром, що дозволяють системам національної безпеки адаптуватися до непередбачуваних викликів через самоорганізацію та горизонтальну координацію [46].

Історична траєкторія залучення місцевого рівня до оборони пройшла шлях від обмеженої «цивільної оборони» часів Холодної війни до сучасної всеосяжної «стійкості». Традиційна цивільна оборона, що домінувала в 1950–1980-х роках, фокусувалася на захисті населення від наслідків застосування зброї масового ураження, при цьому муніципалітети виконували суто виконавчу функцію – будівництво укриттів, організація евакуації та ліквідація наслідків руйнувань за директивами центрального уряду. Натомість сучасна концепція «Тотальної

оборони», яка переживає ренесанс у країнах Північної Європи та Балтії, передбачає проактивну роль всього суспільства, базуючись на розумінні, що безпека не є виключною прерогативою військових [73].

Поняття «резильєнтності» (стійкості), закріплене у стратегічних документах НАТО (стаття 3 Вашингтонського договору) та ЄС, виводить дискусію на якісно новий рівень [43]. Резильєнтність визначається не просто як здатність витримати удар («bounce back»), а як здатність адаптуватися та трансформуватися під тиском («bounce forward»), зберігаючи функціональність системи. На муніципальному рівні це означає здатність місцевої влади забезпечувати надання критичних послуг (вода, тепло, медицина) навіть в умовах часткового руйнування інфраструктури або окупації [82].

Таблиця 1.6 – Порівняння традиційної та сучасної моделей оборони

<i>Критерій</i>	<i>Традиційна цивільна оборона</i>	<i>Сучасна тотальна оборона</i>
Роль муніципалітету (ОМС)	Виконавець наказів центру (top-down)	Автономний актор, партнер, ініціатор (bottom-up + horizontal)
Ключові активи	Бомбосховища, сирени, запаси ЗІЗ	Соціальний капітал, критична інфраструктура, цифрові мережі, довіра
Часовий горизонт	Реактивний (під час та після атаки)	Проактивний (постійна готовність, адаптація, відновлення)
Взаємодія з армією	Розділена (армія воює, цивільні ховаються)	Інтегрована (цивільні підтримують армію, армія захищає цивільних)

Одним із найбільш інтригуючих теоретичних аспектів, що яскраво проявився під час війни в Україні, є застосування теорії «спонтанного порядку» до сфери оборони. У перші дні вторгнення саме децентралізовані, самоорганізовані мережі виявилися більш ефективними у швидкому реагуванні, ніж неповороткі бюрократичні машини [41]. В Україні спостерігався феномен, коли локальні громади, бізнес та волонтери, не чекаючи вказівок з центру, самостійно організовували логістику, будували фортифікації та забезпечували харчування підрозділів ЗСУ. Це створило систему «поліцентричної оборони», де безліч незалежних центрів прийняття рішень діяли узгоджено завдяки спільній меті та горизонтальним комунікаціям [41]. Економічна теорія пояснює це

зниженням транзакційних витрат: місцеві актори володіють унікальним «локальним знанням» про місцевість, ресурси та людей, яке недоступне центральному командуванню, що дозволяє їм приймати більш точні та швидкі рішення.

Для опису стійкості українського опору та сучасних мережевих загроз доцільно використати філософську концепцію «ризомі» Дельоза та Гваттарі. На відміну від «деревовидної» структури армії з коренем-генштабом та гілками-підрозділами, громадянський опір та волонтерські мережі нагадують грибницю: вони не мають єдиного центру, розвиваються горизонтально, і знищення будь-якого вузла не вбиває систему, оскільки функції миттєво перерозподіляються [68]. У контексті муніципальної співпраці з армією це означає перехід від лінійної підпорядкованості до складної екосистеми взаємодії, де місцеве самоврядування стає вузлом у цій ризомі, з'єднуючи військові підрозділи з міжнародними донорами, локальним бізнесом та волонтерськими ініціативами.

Концепція мережево-центричної війни, розроблена в США в 1990-х роках, передбачала досягнення інформаційної переваги через об'єднання всіх бойових одиниць у єдину мережу [62]. В Україні ця концепція еволюціонувала у «мережево-центричну оборону суспільства». Завдяки цифровізації (додаток «Дія», чат-боти «єВорог»), кожен громадянин стає сенсором, а місцева влада – хабом обробки даних [78]. Це створює нову модель врядування – «network governance», де ієрархічні структури доповнюються горизонтальними зв'язками. Контроль над мережею стає ключовим елементом суверенітету, як показує досвід окупації українських територій, де Росія намагається встановити «цифровий суверенітет» шляхом фізичного захоплення інтернет-провайдерів та перемаршрутизації трафіку через російські сервери [71].

На основі аналізу теоретичних концепцій та практичного досвіду можна виокремити чотири основні моделі інституційної взаємодії в системі національної безпеки. Перша модель – «централізована ієрархічна» – характеризується чітким підпорядкуванням місцевого рівня центральному

командуванню, як у випадку ізраїльського Командування Тилу, що має юридичні повноваження щодо видачі обов’язкових директив місцевій владі. Друга модель – «координаційна мережева» – передбачає рівноправну взаємодію між рівнями через спеціалізовані координаційні інститути, що притаманно скандинавським країнам з їх комітетами безпеки та агентствами. Третя модель – «федеративна поліцентрична» – базується на розподілі повноважень між автономними центрами прийняття рішень при збереженні загальної стратегічної узгодженості, як у польській системі ТрО. Четверта модель – «адаптивна ризоматична» – характеризується самоорганізацією та спонтанним порядком, що спостерігалось в Україні під час початкової фази повномасштабного вторгнення.

Таблиця 1.7 – Моделі інституційної взаємодії в системі національної безпеки

<i>Модель</i>	<i>Структура управління</i>	<i>Роль муніципалітетів</i>	<i>Переваги</i>	<i>Недоліки</i>	<i>Приклади</i>
Централізована ієрархічна	Вертикальна підпорядкованість	Виконавці директив	Швидкість команд, єдність	Негнучкість, перевантаження центру	Ізраїль (НФС)
Координаційна мережева	Горизонтальна координація	Рівноправні партнери	Консенсус, довіра	Повільність рішень	Фінляндія, Швеція
Федеративна поліцентрична	Розподіл повноважень	Автономні центри	Адаптивність, ініціатива	Можлива неузгодженість	Польща, країни Балтії
Адаптивна ризоматична	Самоорганізація	Вузли мережі	Стійкість, креативність	Непередбачуваність, хаос	Україна 2022+

Історичні паралелі надають важливі уроки для розуміння ризиків та можливостей різних моделей. Досвід війни в Боснії (1992–1995) слугує застереженням: в умовах розпаду центральної влади Югославії, муніципалітети створили «Кризові штаби», які взяли на себе всю повноту влади [54; 47]. Хоча це дозволило мобілізувати ресурси для оборони, у багатьох випадках ці структури стали інструментом етнічних чисток та воєнних злочинів, підкреслюючи необхідність збереження верховенства права та контролю з боку центральної

влади навіть в умовах децентралізованої оборони [47].

Мережі «Stay-Behind» (найвідоміша – італійська «Гладіо») під час Холодної війни створювалися НАТО для організації партизанського руху у випадку радянської окупації, базуючись на законспірованих осередках, схронах зі зброєю та залученні місцевих патріотів [66]. Сучасний український рух опору на окупованих територіях має схожі риси, але діє в умовах цифрової прозорості. Замість ієрархічних структур «Гладіо», керованих спецслужбами, український опір є більш «ризоматичним» та самоорганізованим, використовуючи месенджери та криптовалюти для координації [53].

Критичним фактором успішності будь-якої моделі є її здатність забезпечувати баланс між централізованою координацією та децентралізованою ініціативою. Досвід різних країн свідчить, що найбільш ефективними виявляються гібридні моделі, що поєднують елементи різних підходів залежно від конкретної ситуації. Аналіз глобального досвіду свідчить про конвергенцію різних моделей: НАТО рухається від експедиційного CIMIC до концепції «Domestic CIMIC» – забезпечення стійкості власного тилу. Важливими принципами такого поєднання є:

- 1) *субсидіарність та ресурсна автономія* – місцеві громади повинні мати право та ресурси для прийняття самостійних рішень у перші години кризи («золота година»), не чекаючи санкції центру;
- 2) *чіткі, але гнучкі протоколи* – необхідність законодавчого врегулювання повноважень, яке залишає простір для адаптації («mission command» для цивільних);
- 3) *взаємодоповнюваність* – розподіл функцій між рівнями відповідно до їх компетенцій та ресурсів, як показує досвід фінської системи життєво важливих функцій;
- 4) *технологічна інтеграція* – створення єдиного інформаційного простору для обміну даними про загрози та потреби між ОМС та військовим командуванням;
- 5) *культурна сумісність* – врахування національних традицій та

ментальності при імplementації моделей, що особливо важливо для багатоетнічних суспільств.

Теоретичне значення аналізу моделей інституційної взаємодії полягає у формуванні нової парадигми національної безпеки, що виходить за межі традиційних військово-цивільних адміністрацій. Сучасні загрози вимагають інтеграції всіх рівнів та секторів суспільства в єдину систему стійкості, де муніципалітети виступають не периферійними виконавцями, а ключовими вузлами національної безпеки. Трансформація ролі місцевого самоврядування в системі оборони є незворотнім процесом, а досвід України доводить, що децентралізована, мережева модель оборони є більш ефективною протидією сучасним гібридним та конвенційним загрозам, ніж жорстка централізація [50].

Дослідження глобального досвіду виявляє низку критичних залежностей, що визначають ефективність різних моделей інституційної взаємодії в системі національної безпеки. Фундаментальною є залежність між характером загроз та оптимальною архітектурою управління. Традиційні конвенційні загрози (масові бомбардування, танкові прориви) краще нейтралізуються централізованими ієрархічними системами, здатними швидко мобілізувати великі ресурси. Натомість гібридні загрози (дезінформація, кібератаки, диверсії, «зелені чоловічки») вимагають децентралізованих мережевих відповідей, оскільки атаки відбуваються одночасно на багатьох рівнях та в різних секторах.

Друга ключова залежність стосується співвідношення між культурним контекстом суспільства та життєздатністю різних моделей управління. Суспільства з високим рівнем соціального капіталу та горизонтальних зв'язків (Скандинавія, Нідерланди) природно тяжіють до мережевих моделей координації. Натомість суспільства з традиціями сильної централізованої влади та вертикальних відносин (Франція періоду де Голля, сучасний Сінгапур) ефективніше функціонують в ієрархічних структурах. Спроби механічного копіювання «чужих» моделей без урахування культурної специфіки часто призводять до інституційного відторгнення.

Третя залежність пов'язує технологічний рівень розвитку суспільства з

можливостями імплементації різних моделей управління. Цифрові технології кардинально змінюють можливості координації, дозволяючи створювати складні мережеві структури навіть на великих територіях. Однак вони також створюють нові вразливості – кібератаки можуть миттєво паралізувати високотехнологічні системи управління. Четверта залежність стосується часового виміру криз. Короткострокові кризи (стихійні лиха, теракти) краще управляються централізованими системами з чіткою вертикаллю команд. Довготривалі конфлікти (як українсько-російська війна) вимагають стійких мережевих структур, здатних адаптуватися та самовідновлюватися.

П'ята залежність виявляється між масштабом території та оптимальним балансом централізації-децентралізації. Малі території дозволяють ефективну централізацію (ізраїльська модель), великі – вимагають значної децентралізації (американська модель Національної гвардії штатів). Шоста залежність стосується співвідношення між ресурсною забезпеченістю та складністю моделей управління. Багаті суспільства можуть дозволити собі складні багаторівневі системи з дублюванням функцій, бідніші – змушені обирати простіші, але більш ефективні моделі.

Для українського публічного управління ці залежності набувають особливої актуальності в контексті повномасштабної війни з Росією. По-перше, Україна переживає драматичну трансформацію від переважно ієрархічної радянської спадщини до мережевої моделі управління. Ця зміна відбувається під тиском одночасних гібридних та конвенційних загроз, що вимагає поєднання швидкості централізованого прийняття рішень з гнучкістю децентралізованого виконання. По-друге, українське суспільство демонструє високий рівень соціального капіталу та готовності до горизонтальної самоорганізації, що створює сприятливі умови для мережевих моделей управління. Феномен волонтерського руху, територіальної оборони та «народного ополчення» свідчить про природну схильність до поліцентричної координації.

По-третє, швидка цифровізація українського державного управління та високий рівень ІТ-грамотності населення дозволяють ефективно

використовувати технологічні можливості мережевої координації. Система «Дія», месенджери для координації волонтерів, цифрові платформи для гуманітарної допомоги створюють технологічну основу для нової моделі врядування. По-четверте, довготривалий характер конфлікту з Росією (що розпочався у 2014 році) вимагає створення стійких, самовідновлювальних систем управління, здатних функціонувати в умовах постійного стресу та адаптуватися до змінюваних обставин.

Однак ця трансформація супроводжується серйозними викликами. Зокрема, введення воєнного стану та створення військових адміністрацій створює тимчасову напругу між демократичними принципами та оперативними потребами. Виникає ризик «звикання» до авторитарних методів управління під прикриттям військової необхідності. Крім того, швидкі інституційні зміни створюють правову невизначеність та конфлікти компетенцій між різними рівнями влади.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИКИ СПІВПРАЦІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

2.1 Аналіз регіональних підходів і прикладів співпраці органів місцевого самоврядування України зі ЗСУ

Період повномасштабної російсько-української війни став часом найбільш радикальних змін у філософії та практиці місцевого самоврядування України за всю історію незалежності. Якщо реформа децентралізації 2014–2020 років ставила за мету передачу повноважень та фінансових ресурсів на місця для покращення якості публічних послуг та інфраструктурного розвитку, то реалії воєнного часу змусили органи місцевого самоврядування вийти далеко за межі своїх конституційних та законодавчих повноважень [22]. Муніципалітети, які традиційно сприймалися як інституції, відповідальні за комунальне господарство, благоустрій, середню освіту та первинну медицину, фактично перетворилися на тиллові логістичні хаби, операторів будівництва військових інженерних споруд та ключових донорів матеріально-технічного забезпечення підрозділів Сил оборони України.

Еволюція фінансово-правового ландшафту місцевого самоврядування пройшла складний шлях, який можна умовно поділити на два ключові етапи: етап акумуляції ресурсів (2022–2023 роки) та етап адаптації до фіскальної централізації (2024–2025 роки). Феномен «військового ПДФО» створив безпрецедентну ситуацію, коли з початком мобілізації та стрімким збільшенням чисельності Сил оборони України відбулося колосальне зростання фонду оплати праці військовослужбовців [22]. Оскільки податок на доходи фізичних осіб є основним джерелом наповнення місцевих бюджетів (64% податку залишалося у громадах), муніципалітети, на території яких були зареєстровані військові частини, навчальні центри або пункти постійної дислокації бригад, отримали

колосальні надходження.

За даними Асоціації міст України, яка здійснила аналітичне дослідження на основі даних 754 громад, сумарний обсяг «військового» ПДФО за 2022 рік та плановий 2023 рік становив 116,72 млрд грн [37]. Цей несподіваний фінансовий ресурс створив унікальну ситуацію, коли навіть невеликі громади отримали бюджети, співмірні з кошторисами великих міст довоєнного періоду. Проте громади опинилися перед етичною та політичною дилемою: як ефективно використати ці кошти в умовах, коли капітальні видатки на інфраструктуру були обмежені постановою Кабміну № 590, а пряме фінансування армії не було чітко врегульоване Бюджетним кодексом.

Таблиця 2.1 – Порівняльний аналіз джерел доходів місцевих бюджетів (2023–2024 рр.)

<i>Джерело доходу</i>	<i>2023 рік (млрд грн)</i>	<i>2024 рік (млрд грн)</i>	<i>Динаміка</i>	<i>Коментар</i>
Загальний фонд (всього)	441,9	451,0	+2,1%	Зростання попри вилучення ключового податку
ПДФО з військових	78,4 (факт)	0 (вилучено)	-100%	Централізація ресурсу на рівні держави
ПДФО (цивільний)	~207,0	257,5	+24,3%	Ефект детінізації зарплат та бронювання
Єдиний податок	-	69,1	Зростання	Адаптація малого бізнесу до умов війни
Плата за землю	-	39,3	Стабілізація	Відновлення аграрного сектору

*Джерело: складано на основі [37; 23; 33].

ОМС обрали шлях прямої субвенції до державного бюджету або закупівлі товарів подвійного призначення через комунальні підприємства та передачі їх на баланс військових частин. Станом на кінець 2023 року міста, села і селища виділили на допомогу Збройним силам України 28,7 млрд грн, з яких: прями фінансові субвенції склали 14,8 млрд грн; закупівля обладнання і техніки – 7,04 млрд грн; купівля військових облігацій – 6,15 млрд грн; облаштування ліній захисту – 0,71 млрд грн [37]. Важливо зазначити, що значна частина цих видатків

здійснювалася в «сірій» зоні законодавства, оскільки правоохоронні органи часто трактували закупівлю дронів чи тепловізорів муніципалітетами як нецільове використання коштів.

Наприкінці 2023 року центральна влада ініціювала вилучення «військового» ПДФО з місцевих бюджетів до державного. Асоціація міст України виступила категорично проти цього рішення, аргументуючи це тим, що вилучення коштів зруйнує систему оперативного реагування на потреби військових частин [39]. Попри опір місцевого самоврядування, Верховна Рада ухвалила зміни до Бюджетного кодексу, перенаправивши «військовий» ПДФО до спецфонду держбюджету з 1 жовтня 2023 року.

Аналіз виконання місцевих бюджетів у 2024 році показав результати, які спростували найбільш апокаліптичні прогнози. За даними Міністерства фінансів України, за підсумками 2024 року до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 451 млрд грн – на 87,6 млрд грн більше, ніж у 2023 році [16]. Основними драйверами зростання стали: зростання «цивільного» ПДФО через підвищення мінімальної заробітної плати та нові правила бронювання; активізація релокованого бізнесу; та міжбюджетні трансферти як часткова компенсація втрат громад [17].

Таблиця 2.2 – Регіональні моделі співпраці ОМС зі ЗСУ за масштабами та спеціалізацією

<i>Регіональна модель</i>	<i>Ключові міста</i>	<i>Бюджет на ЗСУ (2024)</i>	<i>Спеціалізація</i>	<i>Особливості</i>
Столична системна	Київ	~10 млрд грн	Масштабна технологічна підтримка	40 000+ дронів, системи РЕБ
Прифронтowa логістична	Дніпро	~1 млрд грн	Оперативні закупівлі	Близькість до фронту, швидкість
Реабілітаційна тилова	Львів	~1 млрд грн	Медична інфраструктура	Центр «Незламні», міжнародні гранти
Фортифікаційна оборонна	Запоріжжя	250 млн грн	Інженерні споруди	Трансферти до ОВА на фортифікації
Вживання під вогнем	Харків	66 млн грн	Підтримка життєдіяльності	Баланс між ЖКГ та обороною

Столична київська модель демонструє найбільш системний підхід до підтримки Сил оборони. Основним інструментом реалізації оборонної політики столиці є міська цільова програма «Захисник Києва», фінансування якої неухильно зростає: 2023 рік – 7,5 млрд грн; 2024 рік – майже 10 млрд грн; 2025 рік (прогноз) – близько 11 млрд грн [6]. Київська міська рада відійшла від практики простого перерахування коштів до прямої закупівлі критично важливого обладнання. Від громади Києва на фронт було передано понад 40 000 дронів різних типів, близько 200 систем РЕБ, нові пікапи та броньовані автомобілі [3]. Показовим є приклад співпраці зі 112-ю окремою бригадою ТрО міста Києва, яка отримала від міста понад 6500 безпілотників та 500 млн грн субвенції на оснащення.

Дніпровська модель характеризується як «агресивне пряне забезпечення» через близькість до лінії фронту. Попри втрату понад 3,3 млрд грн «військового» ПДФО, міська рада заклала понад 1 млрд грн на пряму допомогу ЗСУ [15]. Дніпро є лідером серед українських міст за обсягами закупівель дронів через систему Prozorro – 1928 дронів на суму 329 млн грн станом на початок 2024 року [23]. Специфіка дніпровського підходу полягає у фокусі на забезпеченні «тут і зараз»: оперативному закритті потреб у витратних матеріалах, підтримці протиповітряної оборони та матеріальній допомозі постраждалим.

Львівська модель концентрується на створенні екосистеми реабілітації через проєкт «Незламні» (Unbroken). Львівська міська рада виступає головним драйвером та інвестором інфраструктурної частини проєкту, виділяючи на медицину та реабілітацію 221 млн грн у 2024 році [9]. Особливістю проєкту є ефективне залучення міжнародних грантів: 1,5 млн євро від уряду Фландрії та 13,5 млн євро від уряду Німеччини [14]. Попри концентрацію на реабілітації, Львів зберігає високий рівень прямої підтримки бойових підрозділів – 1 млрд грн у 2024 році та аналогічна сума у 2025 році [33].

Прифронтові громади оперують в умовах екзистенційної загрози, формуючи специфічні стратегії виживання. Запорізька міська рада затвердила

Програму підтримки обороноздатності з бюджетом 250 млн грн, практикуючи модель «трансферту відповідальності» – передачу коштів у вигляді субвенції до обласного бюджету для потреб військової адміністрації [40]. Така модель пояснюється тим, що військові адміністрації мають більше повноважень та доступу до військової інформації для координації будівництва оборонних ліній.

Ситуація у Харкові яскраво ілюструє конфлікт пріоритетів прифронтового мегаполісу. Місто, яке щоденно зазнає руйнувань, змушене витратити левову частку бюджету на забезпечення базової життєдіяльності [2]. Через це у першій половині 2024 року бюджетна підтримка ЗСУ з боку Харкова виглядала скромною – близько 66 млн грн прямих виділень, що викликало критику громадськості [18]. Харківська модель демонструє, що для прифронтових міст сама підтримка функціонування міської інфраструктури є формою національного спротиву.

Малі та середні громади часто демонструють вищу ефективність та швидкість закупівель, ніж великі бюрократичні апарати мегаполісів. Боратинська громада (Волинська область) у 2024 році виділила 50 млн грн на ЗСУ, системно закупаючи дорогі дрони Mavic 3T, FPV-дрони, портативні системи РЕБ та зарядні станції [4]. Чорнобаївська громада (Херсонська область), попри значні руйнування, продовжує підтримувати ЗСУ, укладаючи договори на закупівлю ударних дронів «Кажан» та «Вампір» [29].

З теоретичної точки зору, українська практика співпраці ОМС зі ЗСУ у 2022-2025 роках демонструє унікальний феномен «воєнного федералізму» – ситуації, коли унітарна держава в умовах екзистенційної загрози фактично делегує частину оборонних функцій на субнаціональний рівень. Це суперечить класичним теоріям державного управління, згідно з якими оборона є виключною компетенцією центрального уряду. Водночас українська модель підтверджує теорію «адаптивного врядування», коли інституції здатні швидко змінювати свої функції та ролі у відповідь на кризові виклики.

Ключовими факторами ефективності регіональної співпраці виявляються:

- 1) *фінансова автономія та гнучкість бюджетного планування* –

громади з більшими власними доходами та можливостями оперативного перерозподілу коштів демонструють вищі показники підтримки ЗСУ;

2) *географічна близькість до театру воєнних дій* – прифронтові регіони розвивають спеціалізовані компетенції (фортифікації, ремонт техніки), тоді як тиллові зони фокусуються на високотехнологічних закупівлях;

3) *політична воля місцевих еліт* – особистісний фактор мерів та депутатських більшостей відіграє вирішальну роль у масштабах та характері допомоги;

4) *інституційна пам'ять та досвід кризового управління* – громади, які успішно пройшли реформу децентралізації, краще адаптувалися до воєнних викликів;

5) *соціальний капітал та довіра* – регіони з високим рівнем громадянської активності та довіри між владою і населенням демонструють більшу ефективність мобілізації ресурсів.

Однією з найскладніших проблем періоду 2022–2025 років залишається неузгодженість повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями [23]. Введення інституту військових адміністрацій часто призводить до обмеження прав самоврядування без належних правових підстав. Виникає правова колізія: начальник ВА може видавати накази, обов'язкові до виконання, але юридичну та фінансову відповідальність за використання бюджетних коштів несуть обрані посадові особи ОМС. Це породжує феномен «страху підпису», коли місцеві чиновники уникають прямих закупівель зброї, віддаючи перевагу субвенціям до держбюджету, які є безпечнішими з точки зору перевірок, але менш ефективними з точки зору оперативності забезпечення фронту.

На нашу думку, аналізований період 2022-2025 років демонструє унікальний феномен «вимушеної інноваційності» українського місцевого самоврядування, коли екзистенційна загроза стала каталізатором радикальних інституційних перетворень. Традиційна модель муніципального управління, орієнтована на рутинне надання послуг та планомірний розвиток

інфраструктури, була кардинально трансформована в мережеву систему кризового реагування, здатну оперативно перерозподіляти ресурси та функції відповідно до потреб національної оборони. Це суперечить класичним теоріям New Public Management, які наголошують на чіткому розмежуванні функцій та спеціалізації інституцій.

Особливо важливим є спостереження щодо формування регіональної спеціалізації у сфері оборонної підтримки. Якщо в довоєнний період українські регіони конкурували за інвестиції та федеральні програми розвитку, то воєнна реальність створила модель «комплементарної кооперації», де різні території свідомо розвивають унікальні компетенції для максимізації загальнонаціонального оборонного потенціалу. Столична модель «системного донорства», дніпровська «логістична агресивність», львівська «реабілітаційна екосистема» та запорізька «фортифікаційна інженерія» представляють собою елементи єдиної стратегії, яка сформувалася без центрального планування через механізми самоорганізації.

Фінансова траєкторія місцевих бюджетів також заслуговує на окрему увагу. Парадокс зростання доходів у 2024 році попри вилучення «військового» ПДФО свідчить про глибші структурні зміни в українській економіці воєнного часу.

Детінізація зарплат через механізм бронювання, релокація бізнесу, розвиток оборонно-промислового комплексу на регіональному рівні створили нові джерела податкових надходжень, що компенсували втрати від централізації військових коштів.

Це підтверджує тезу про адаптивність ринкових механізмів до екстремальних умов та здатність локальних економік знаходити нові ніші розвитку навіть в умовах тотальної війни.

2.2 Координація дій під час евакуації та гуманітарних операцій

Координація евакуаційних та гуманітарних операцій стала одним із найбільш критичних аспектів співпраці органів місцевого самоврядування зі Збройними Силами України та іншими силовими структурами в умовах повномасштабної війни. Якщо у мирний час гуманітарні функції муніципалітетів обмежувалися соціальною підтримкою вразливих груп населення та координацією з благодійними організаціями, то воєнна реальність кардинально розширила цей мандат, перетворивши місцеву владу на ключового оператора масових евакуацій, координатора міжнародної гуманітарної допомоги та організатора тимчасового розміщення мільйонів внутрішньо переміщених осіб.

Еволюція евакуаційних протоколів відбувалася під тиском швидко змінюваної оперативної обстановки та відсутності попереднього досвіду управління кризами такого масштабу. У перші дні та тижні війни евакуація часто носила хаотичний характер, коли рішення приймалися терміново на основі неповної інформації про ситуацію на фронті. Поступово сформувалася більш структурована система взаємодії між цивільними та військовими структурами, яка базується на чіткому розподілі ролей: військові забезпечують безпеку маршрутів та оперативну розвідувальну інформацію, тоді як органи місцевого самоврядування координують логістику, транспорт та прийом евакуйованих у безпечних регіонах.

Особливістю українського досвіду є те, що евакуаційні операції відбуваються не лише з окупованих або прифронтових територій, але й представляють собою постійний процес тимчасового переміщення населення з регіонів, що піддаються інтенсивним обстрілам. Це створило феномен «пульсуючої евакуації», коли одні й ті ж громади можуть одночасно приймати біженців з одних напрямків та організувати евакуацію власного населення в інший. Така динамічність вимагала від місцевого самоврядування розвитку унікальних компетенцій у сфері кризового управління та міжрегіональної

координації.

Інституційна архітектура координації гуманітарних операцій у воєнний час характеризується багаторівневою структурою, де кожен рівень управління виконує специфічні функції. На національному рівні координацію здійснюють Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та Генеральний штаб ЗСУ через систему оперативних штабів. Регіональний рівень представлений обласними військовими адміністраціями та обласними державними адміністраціями, які забезпечують стратегічне планування та розподіл ресурсів. Місцевий рівень, представлений органами місцевого самоврядування, виконує безпосередню операційну роботу з населенням.

Таблиця 2.3 – Типологія евакуаційних операцій за характером та масштабом (2022-2025)

<i>Тип евакуації</i>	<i>Масштаб</i>	<i>Тривалість</i>	<i>Ключові актори</i>	<i>Приклади регіонів</i>
Масова примусова	50 000+ осіб	Декілька діб	ЗСУ + ОМС + ДСНС	Харківська область (лютий-березень 2022)
Планова профілактична	5 000-20 000 осіб	1-2 тижні	ОМС + обласні адміністрації	Сумська область (періодично)
Селективна цільова	До 5 000 осіб	Постійна	ОМС + НГО + волонтери	Донецька область (дітні заклади)
Медична евакуація	До 1 000 осіб	За потребою	Медслужба ЗСУ + ОМС	Запорізька область (поранені цивільні)
Транзитне переміщення	Змінний потік	Постійна	ОМС + транспортні служби	Західні області (транзит до ЄС)

Система раннього попередження та прийняття рішень про евакуацію базується на тісній взаємодії між військовою розвідкою, яка надає інформацію про загрози, та цивільними структурами, які оцінюють можливості та ризики переміщення населення. Особливого значення набуває фактор часу: запізніле рішення може призвести до евакуації під вогнем противника, тоді як передчасне

– до непотрібного соціального стресу та економічних втрат. Українська практика виробила протокол «ешелонованого попередження», коли спочатку видається рекомендація до добровільного виїзду, потім – посилена рекомендація з організацією транспорту, і лише в критичних випадках – обов’язкова евакуація.

Логістична складова масових евакуацій вимагає координації між різними видами транспорту та забезпечення безперервності руху. Залізничний транспорт, який показав винятково високу ефективність в умовах війни, забезпечує основні обсяги перевезень на далекі відстані, тоді як автомобільний транспорт виконує функції «першої та останньої милі» – збору населення з віддалених населених пунктів та розвезення до місць тимчасового розміщення. Органи місцевого самоврядування координують роботу муніципального транспорту, залучають приватні автотранспортні підприємства та організують волонтерські автоколони.

Особливістю української моделі є широке залучення громадянського суспільства та міжнародних організацій до гуманітарних операцій. Місцеві волонтерські організації, церковні громади та благодійні фонди часто виявляються більш оперативними та гнучкими, ніж державні структури, в організації допомоги конкретним категоріям населення. Органи місцевого самоврядування виконують роль координаторів та фасилітаторів, забезпечуючи правове покриття діяльності НГО, надаючи приміщення та транспорт, а також координуючи зусилля різних організацій для уникнення дублювання.

Таблиця 2.4 – Структура координації гуманітарних операцій за рівнями управління

<i>Рівень</i>	<i>Інституції</i>	<i>Ключові функції</i>	<i>Ресурси</i>	<i>Взаємодія військовими</i> ³
Національний	Мінреінтеграції, ДСНС, Генштаб	Стратегічне планування, розподіл ресурсів	Державний бюджет, міжнародна допомога	Пряма координація через ОШ
Регіональний	ОВА, ВА	Оперативне управління, міжрегіональна координація	Обласні бюджети, цільові трансферти	Через територіальні командування

Продовження таблиці 2.4

<i>Рівень</i>	<i>Інституції</i>	<i>Ключові функції</i>	<i>Ресурси</i>	<i>Взаємодія з військовими</i>
Місцевий	ОМС, сільради	Безпосереднє виконання, робота з населенням	Місцеві бюджети, волонтерські ресурси	Через військові частини на території
Громадський	НГО, волонтери, церкви	Спеціалізована допомога, швидке реагування	Приватні пожертви, гранти	Неформальна через особисті зв'язки
Міжнародний	УВКБ ООН, Червоний Хрест	Стандарти, моніторинг, фінансування	Міжнародні гранти, експертиза	Через дипломатичні канали

Цифрові технології стали незамінним інструментом координації гуманітарних операцій, дозволяючи в реальному часі відстежувати потоки переміщених осіб, координувати розподіл ресурсів та забезпечувати зв'язок між різними учасниками операцій. Система «Дія» була адаптована для реєстрації внутрішньо переміщених осіб, що дозволило оперативно надавати їм соціальні послуги та фінансову підтримку. Месенджери та соціальні мережі використовуються для координації волонтерських зусиль та інформування населення про можливості отримання допомоги.

Специфіка прифронтових регіонів полягає у необхідності поєднання евакуаційної діяльності з підтримкою функціонування критичної інфраструктури. Харківська, Запорізька та Херсонська області демонструють моделі, де органи місцевого самоврядування одночасно організовують евакуацію найбільш вразливих груп населення (дітей, людей похилого віку, людей з інвалідністю) та забезпечують функціонування базових послуг для тих, хто залишається. Це вимагає складного балансування ресурсів між евакуаційними потребами та підтримкою життєдіяльності громади.

Тилові регіони України (Західна Україна, Центральна Україна) сформували спеціалізовані моделі прийому та інтеграції внутрішньо переміщених осіб. Львівська, Івано-Франківська, Тернопільська області стали основними центрами прийому біженців, розвиваючи відповідну інфраструктуру

та сервіси. Органи місцевого самоврядування цих регіонів інвестували значні ресурси у створення пунктів тимчасового розміщення, організацію освітніх послуг для дітей переселенців та програми професійної перепідготовки для дорослих.

Міжнародний вимір гуманітарної координації характеризується тісною взаємодією українських муніципалітетів з європейськими партнерськими містами та міжнародними гуманітарними організаціями. Система міст-побратимів виявилася надзвичайно ефективним каналом для отримання цільової допомоги, коли європейські муніципалітети направляють ресурси безпосередньо своїм українським партнерам, оминаючи складні бюрократичні процедури національного рівня. Це створило феномен «муніципальної дипломатії», коли місцеві органи влади стають суб'єктами міжнародних відносин.

Ключові виклики координації гуманітарних операцій включають проблеми інформаційного забезпечення, коли брак достовірної інформації про кількість та потреби переміщених осіб ускладнює планування; ресурсні обмеження, особливо в умовах одночасного зростання потреб та скорочення податкової бази; та правові колізії, пов'язані з розмежуванням повноважень між різними рівнями влади в умовах воєнного стану.

З теоретичної точки зору, український досвід гуманітарної координації демонструє ефективність мережевого підходу до кризового управління, коли формальні ієрархічні структури доповнюються горизонтальними зв'язками між різними акторами. Це підтверджує теорію «collaborative governance», згідно з якою найефективніші рішення в умовах складних кризових ситуацій досягаються через залучення множинних стейкхолдерів та створення спільних платформ для координації дій.

Ключовими факторами ефективності гуманітарної координації виявляються:

– оперативність та гнучкість прийняття рішень – здатність швидко адаптуватися до мінливої ситуації та змінювати пріоритети в залежності від гостроти потреб

- мультисекторальність та інклюзивність – залучення широкого кола акторів від державних служб до волонтерських організацій для максимізації доступних ресурсів
- цифрова інтеграція та інформаційна прозорість – використання сучасних технологій для координації дій та забезпечення підзвітності
- міжрегіональна солідарність – розподіл навантаження між різними регіонами України на основі принципів взаємодопомоги та спільної відповідальності
- міжнародна інтеграція – ефективне використання зовнішніх ресурсів та експертизи через партнерські відносини з європейськими та міжнародними організаціями.

Довгострокові наслідки досвіду координації гуманітарних операцій включають формування нових інституційних компетенцій місцевого самоврядування, розвиток культури міжсекторальної співпраці та створення стійких мереж взаємодопомоги, які будуть корисними не лише в умовах війни, але й для подолання майбутніх природних та техногенних катастроф. Українська модель гуманітарної координації може стати важливим прикладом для інших країн, що стикаються з масштабними кризовими ситуаціями [29; 39].

Досліджуваний досвід координації евакуаційних та гуманітарних операцій демонструє кардинальну трансформацію ролі місцевого самоврядування від пасивного виконавця центральних директив до активного архітектора багаторівневих мереж взаємодії. На нашу думку, це є яскравим прикладом того, як екстремальні умови стимулюють інституційну еволюцію, змушуючи традиційні бюрократичні структури адаптувати гнучкі, мережеві форми організації. Особливо важливим є феномен «пульсуючої евакуації», який кидає виклик класичним теоріям кризового управління, що передбачають лінійну послідовність етапів: підготовка → реагування → відновлення. Українська реальність демонструє одночасність всіх цих фаз, коли громади паралельно приймають біженців, евакуюють власне населення та відновлюють зруйновану інфраструктуру.

Цифровізація гуманітарних процесів також заслуговує на особливу увагу як приклад успішної адаптації технологій до кризових умов. Інтеграція системи «Дія» з евакуаційними протоколами створила унікальну модель «цифрового гуманітаризму», де технологічні рішення не замінюють людський фактор, а підсилюють його ефективність через автоматизацію рутинних процесів та забезпечення прозорості розподілу ресурсів. Це суперечить поширеним критичним оцінкам цифрових технологій як «дегуманізуючих» факторів та демонструє їх потенціал для посилення соціальної солідарності.

Міжнародний вимір координації через мережі міст-побратимів розкриває потенціал «муніципальної дипломатії» як альтернативного каналу міжнародної підтримки, що може бути більш оперативним та менш бюрократизованим, ніж традиційні міждержавні механізми. Це підтверджує теоретичні положення про полінодальний характер сучасних міжнародних відносин, де субнаціональні актори набувають самостійної суб'єктності у глобальних процесах.

2.3 Інституційна архітектура та механізми спільного планування відновлення звільнених територій (2023–2025 рр.)

Період 2023–2025 років став переломним етапом у формуванні української моделі повоєнного відновлення, що ознаменувався переходом від екстреного реагування на гуманітарні катастрофи до системного стратегічного планування в умовах невизначеності. Цей процес вимагав безпрецедентної синхронізації зусиль між трьома ключовими групами акторів, чії інституційні природи та цілі часто перебувають у діалектичному протиріччі: військовими адміністраціями (ВА), органами місцевого самоврядування (ОМС) та Збройними Силами України [26]. Якщо у 2022 році дії влади та громад носили характер оперативної ліквідації наслідків бойових дій, то наступні два роки ознаменувалися спробою створення інституційної архітектури довгострокового відновлення, здатної

функціонувати в умовах активних воєнних дій.

Фундаментом для спільного планування стала постанова Кабінету Міністрів України № 1159 від 14 жовтня 2022 року «Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади», що вперше ввела поняття «Програма комплексного відновлення» як аналітично-просторового документа [34]. Однак динаміка воєнних дій змусила уряд суттєво модернізувати законодавче поле, адаптуючи його до потреб безпеки та ефективності. Ключовими нормативними новелами 2024–2025 років стали: гнучкість та секьюритизація даних через постанову від 07.10.2024, що закріпила необхідність врахування об'єктів спадщини при одночасному впровадженні механізмів обмеження доступу до чутливої інформації [10]; експериментальний проєкт комплексного відновлення через постанову КМУ № 382, що створила «паралельну» систему управління для шести населених пунктів з Агентством відновлення як головним розпорядником коштів [27]; та відтермінування вимог щодо обов'язкової містобудівної документації через закон № 4321-IX [21].

Взаємодія між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування у 2023–2025 роках стала найбільш напруженим аспектом внутрішньої політики відновлення. Введення інституту військових адміністрацій населених пунктів створило дуалізм влади, який у багатьох випадках переростав у відкриті конфлікти. Кейс Чернігова став хрестоматійним прикладом інституційного клінчу: після відсторонення обраного міського голови Владислава Атрошенка та створення міської військової адміністрації, у місті виникло двовладдя [5]. Основними елементами конфлікту стали: блокування роботи ради через систематичні повідомлення про «мінування» під час сесій; спроби трансферу повноважень міської ради до МВА; фінансовий шантаж через примус голосувати за фінансування потреб МВА з місцевого бюджету; та ігнорування місцевої експертизи при міжнародних переговорах з донорами [31].

У 2023–2025 роках військовий компонент став невід'ємною частиною будь-якого процесу планування, оскільки ЗСУ та органи безпеки фактично

отримали право «вето» на проекти відновлення. Розмінування визначене як «нульовий етап» будь-якого відновлення з чіткою ієрархією пріоритетів: критична інфраструктура, соціальна інфраструктура, економічні об'єкти та рекреаційні зони [19]. Будівництво фортифікаційних споруд у 2023–2024 роках стало масштабним державним завданням, що наклалося на плани відновлення громад через необхідність швидкого вилучення земель під оборонні лінії та секретність розташування фортифікацій [12].

Відповіддю на виклики координації та прозорості стало впровадження екосистеми DREAM (Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management). Станом на жовтень 2025 року в системі зареєстровано понад 14 350 проектів із загальним бюджетом 48,6 млрд доларів США, з понад 530 органами управління як активними користувачами [49]. З 2025 року DREAM стала основою для формування Єдиного портфеля державних інвестиційних проектів, що означає неможливість отримання державного фінансування без внесення до системи [70]. Використання ГІС-технологій дозволило перевести планування на якісно новий рівень через створення цифрових карт руйнувань та «теплових карт» потреб [7].

З теоретичної точки зору, досліджуваний період демонструє класичну дилему між ефективністю та легітимністю у кризовому управлінні. Запровадження військових адміністрацій та централізація функцій відновлення через Агентство відновлення відповідає логіці «надзвичайного управління» (emergency governance), де демократичні процедури тимчасово обмежуються заради швидкості прийняття рішень. Однак це створює ризики для довгострокової стабільності, оскільки легітимність управлінських рішень базується не на демократичному консенсусі, а на ефективності результатів. Теорія «післявоєнного відновлення» наголошує на важливості «місцевого володіння» (local ownership) процесами відбудови як гарантії їх сталості, що суперечить централізованому підходу українських експериментальних проектів.

Формування різних моделей відновлення засвідчує адаптивність української системи управління до різноманітних локальних контекстів.

«Державний патронат» у Посад-Покровському демонструє ефективність жорсткої вертикальної інтеграції: понад 80% руйнувань, централізоване рішення Агентства відновлення, результат – 263 нові будинки та 94% відновленого водопостачання станом на 2025 рік [32]. «Партисипативна меморіалізація» у Ягідному поєднує відновлення з подоланням травми через створення комітету за участі мешканців і досягнення 90% відновлення житла [13]. «Прифронтна стабілізація» в Ізюмі та Лимані характеризується домінуванням військових адміністрацій та короткостроковим плануванням через безпекові обмеження [25].

Цифровізація процесів планування через DREAM створила новий тип «алгоритмічного врядування», де прийняття рішень частково автоматизується через системи верифікації та пріоритизації проєктів. Це підвищує прозорість та зменшує корупційні ризики, але водночас створює «цифрову нерівність» між громадами з різним рівнем технічних компетенцій. Малі громади без фахівців з проєктного менеджменту ризикують залишитися без фінансування, що посилює регіональні диспропорції.

Інституційна архітектура відновлення 2023-2025 років відображає більш широкі тенденції трансформації українського державного управління під впливом війни. Спостерігається поступова гібридизація управлінських моделей, де елементи військового управління (швидкість, ієрархічність, секретність) поєднуються з демократичними процедурами (громадське обговорення, прозорість, підзвітність). Це створює унікальну модель «воєнної демократії», яка може стати важливим прецедентом для інших країн, що стикаються з довготривалими конфліктами.

Ключовими факторами ефективності спільного планування відновлення виявляються:

- *інституційна комплементарність* – здатність різних типів інституцій (військових, цивільних, державних, місцевих) знаходити взаємовигідні форми співпраці без повного поглинання одних структур іншими;
- *цифрова інтеграція та стандартизація* – використання єдиних

платформ типу DREAM для забезпечення прозорості та координації між рівнями управління при збереженні безпекових обмежень для чутливої інформації;

– *контекстуальна адаптивність* – здатність застосовувати різні моделі управління (централізовані, партисипативні, стабілізаційні) залежно від рівня загрози, масштабу руйнувань та спроможності місцевих інституцій;

– *балансування легітимності та ефективності* – пошук оптимального співвідношення між швидкістю прийняття рішень (що вимагає централізації) та демократичною підзвітністю (що потребує залучення місцевих спільнот);

– *міжсекторальна координація безпекових та цивільних пріоритетів* – інтеграція військових вимог (фортифікації, розмінування, режимні обмеження) з потребами відновлення соціально-економічного життя громад (таблиця 2.).

Таблиця 2.5 – Порівняльний аналіз моделей відновлення в умовах спільного планування протягом 2023-2025 рр.

<i>Модель/Характеристика</i>	<i>Державний патронат (Посад-Покровське)</i>	<i>Партисипативна меморіалізація (Ягідне)</i>	<i>Прифронтова стабілізація (Ізюм, Циркуни, Павлоград)</i>
1) Ключові учасники	Агентство відновлення, ВА, ОМС (виконавці)	ОМС, громада, Агентство (партнери)	ВА, ЗСУ, ОМС (обмежені функції)
2) Рівень руйнувань	80%+ житлового фонду	Середній + травма окупації	Змінний, постійна загроза
3) Механізм прийняття рішень	Централізований, вертикальна інтеграція	Консенсусний комітет з відновлення	Військове домінування, короткострокове
4) Фінансування	Державне гарантоване	Змішане (держава + донори + громада)	Обмежене, критичні потреби
5) Горизонт планування	Довгостроковий (повна відбудова)	Середньостроковий (відновлення + пам'ять)	Короткостроковий (виживання)
6) Роль громади	Пасивні отримувачі послуг	Активні співтворці процесу	Мінімальна через безпекові обмеження
7) Результативність	Високі темпи (263 будинки, 94% води)	Висока залученість (90% житла + меморіал)	Стабілізація базових функцій
8) Демократичність	Низька (технократичний підхід)	Висока (партисипативні процедури)	Обмежена (надзвичайний режим)

Продовження таблиці 2.5

<i>Модель/Характеристика</i>	<i>Державний патронат (Посад-Покровське)</i>	<i>Партисипативна меморіалізація (Ягідне)</i>	<i>Прифронтowa стабілізація (Ізюм, Циркуни, Павлоград)</i>
9) Міжнародна підтримка	Пряме фінансування через держканали	Комплексна (гранти + техпідтримка)	Гуманітарна + планування «на майбутнє»
10) Безпекові обмеження	Мінімальні (тилова зона)	Помірні (історична пам'ять)	Максимальні (прифронтowa зона)
11) Інституційні ризики	Залежність від центру, демократичний дефіцит	Повільність консенсусу, емоційність	Мілітаризація цивільного управління
12) Стійкість моделі	Середня (ефективна, але дорога)	Висока (органічна залученість)	Низька (залежність від безпекової ситуації)
13) Застосовність	Великі руйнування + достатнє фінансування	Середні руйнування + активна громада	Активні бойові дії + обмежені ресурси

*Джерело: розробка автора.

Аналіз інституційної архітектури спільного планування відновлення у 2023-2025 роках засвідчує формування гібридної моделі управління, що поєднує елементи централізованого техократичного планування з механізмами демократичної участі та безпековими імперативами. Ключовою особливістю цієї моделі є її контекстуальна адаптивність – здатність застосовувати різні управлінські підходи залежно від локальних умов, рівня загроз та спроможності місцевих інституцій. Довгострокове значення цього досвіду полягає у створенні нових інституційних компетенцій для постконфліктного врядування, які можуть бути корисними для інших країн, що стикаються з викликами відбудови в умовах незавершеної війни.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ СПІВПРАЦІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗІ ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ

3.1 Проблемні питання у взаємодії ОМС та ЗСУ

Аналіз регіональних практик співпраці органів місцевого самоврядування зі Збройними Силами України у 2022-2025 роках виявив комплекс системних проблем, що перешкоджають ефективній інтеграції цивільних та військових зусиль у забезпеченні національної безпеки. Ці проблеми носять не випадковий, а структурний характер, відображаючи глибші протиріччя між логікою демократичного врядування та імперативами воєнного часу. Парадоксально, але саме успіхи децентралізаційної реформи 2014-2020 років, які створили фінансово спроможні та політично автономні громади, у воєнних умовах породили нові виклики координації з централізованими військовими структурами.

Ключовою проблемою є відсутність чіткого правового врегулювання повноважень та відповідальності у сфері цивільно-військової співпраці. Існуюче законодавство створює «сіру зону», де муніципалітети фактично виконують функції, не передбачені Конституцією та профільними законами. Бюджетний кодекс України чітко визначає оборону як виключну функцію держави, проте реалії війни змушують громади витратити мільярди гривень на закупівлю військового обладнання. Особливо яскраво це проявляється у Харківській області, де прифронтові громади змушені одночасно фінансувати критичну інфраструктуру для виживання населення та оборонні потреби військових частин. Наприклад, Харківська міська рада у 2024 році виділила лише 66 млн грн на прямі потреби ЗСУ, оскільки основні ресурси йшли на відновлення пошкодженої інфраструктури, що створювало напругу з громадськістю, яка

вимагала більшої підтримки армії. Це створює правову невизначеність, яка проявляється у феномені «страху підпису» серед місцевих посадовців. Мери та секретарі рад, побоюючись звинувачень у нецільовому використанні коштів з боку контролюючих органів, часто обирають менш ефективні, але юридично безпечніші форми допомоги – субвенції до державного бюджету замість прямих закупівель потрібного обладнання.

Проблема ускладнюється відсутністю єдиного нормативного документа, що регулював би всі аспекти цивільно-військової співпраці на місцевому рівні. Натомість існує мозаїка постанов, наказів та розпоряджень, часто суперечливих між собою. Наприклад, постанова Кабміну № 590 обмежує капітальні видатки громад у воєнний час, але не містить чітких винятків для оборонних потреб. Водночас, постанови про експериментальні проекти відновлення фактично усувають ОМС від управління бюджетами, передаючи ці функції державним агентствам.

Інституціональна архітектура співпраці характеризується дуалізмом влади та конфліктом повноважень між різними рівнями управління. Введення інституту військових адміністрацій, хоча і виправдане безпековими потребами, створило паралельну систему влади, яка часто конкурує з обраними органами місцевого самоврядування. У Сумській області ця проблема особливо гостра через прикордонний статус регіону та постійні загрози диверсій і обстрілів з російської території. Місцеві громади прикордонних районів, таких як Білопільська та Шостівська, регулярно стикаються з необхідністю координувати евакуаційні заходи з прикордонними військами, що вимагає миттєвого реагування без дотримання стандартних процедур узгодження. Водночас, повторні хвилі евакуації та повернення населення створюють плутанину у повноваженнях, коли незрозуміло, хто має приймати рішення про відновлення інфраструктури на територіях, що періодично стають небезпечними. Особливо гостро ця проблема проявляється у випадках, коли ВА створюються не в прифронтових населених пунктах під загрозою окупації, а в тилкових містах з політичних міркувань, як це сталося у Чернігові.

Аналіз показує, що ефективність співпраці значною мірою залежить від особистих стосунків між керівниками різних інституцій, а не від налагоджених механізмів взаємодії. Це створює ризики для сталості співпраці при ротації кадрів та породжує нерівномірність підтримки різних військових підрозділів. Деякі бригади отримують потужну підтримку від «своїх» громад, тоді як інші залишаються без належного забезпечення через відсутність таких зв'язків.

Фінансова складова співпраці також характеризується системними проблемами. Вилучення «військового» ПДФО наприкінці 2023 року, хоча і було компенсоване зростанням інших податкових надходжень, продемонструвало вразливість місцевих бюджетів до односторонніх рішень центральної влади. Більше того, відсутність прозорих критеріїв розподілу державного фінансування оборонних потреб створює стимули для «лобіювання» через політичні зв'язки замість об'єктивної оцінки пріоритетів. Прифронтові громади Харківської області опинилися у особливо скрутному становищі, коли вилучення «військового» податку співпало з необхідністю масових витрат на відновлення пошкодженої критичної інфраструктури. Харківська міська рада змушена була перерозподіляти кошти між потребами ЖКГ (ремонт тепломереж, відновлення вікон після обстрілів) та підтримкою армії, що призвело до громадської критики через відносно невеликий обсяг прямої військової допомоги у 2024 році.

Проблемою є також відсутність стандартизованих процедур взаємодії між рівнями. Кожна громада вимушена «винаходити велосипед», створюючи власні механізми комунікації з військовими частинами. Це призводить до дублювання зусиль, неефективного використання ресурсів та пропущених можливостей для синергії. Особливо це стосується малих громад, які не мають достатніх людських ресурсів для розробки складних процедур співпраці.

Інформаційна асиметрія створює додаткові бар'єри для ефективної координації. Військові структури, керуючись принципами секретності, часто не можуть поділитися з цивільними партнерами критично важливою інформацією про тактичні потреби, оперативну обстановку або плани розгортання. Водночас, ОМС, не маючи доступу до цієї інформації, змушені приймати рішення про

розподіл ресурсів на основі неповних або застарілих даних. Особливо це актуально для прифронтових територій Харківської області, де міська рада часто отримує інформацію про нові загрози через ЗМІ, а не через офіційні канали координації з військовими. У Сумській області проблема ускладнюється тим, що інформація про диверсії та прорив ДРГ може бути класифікованою навіть після того, як населення вже евакуйовано, що ускладнює планування відновлювальних робіт та повернення мешканців. Громади змушені покладатися на неофіційні джерела інформації та особисті контакти з військовими командирами, що робить систему координації вразливою до ротації кадрів.

Технологічний розрив між різними інституціями також гальмує ефективну співпрацю. Якщо більшість міст впровадили сучасні системи електронного документообігу та цифрового планування, то взаємодія з військовими частинами часто відбувається через паперові документи та телефонні дзвінки. Це сповільнює процеси прийняття рішень та ускладнює моніторинг ефективності використання переданого обладнання.

Проблемою є відсутність механізмів зворотного зв'язку та оцінки ефективності наданої допомоги. ОМС часто не отримують інформації про те, наскільки ефективно використовується передане обладнання, що ускладнює планування майбутніх закупівель. Це особливо критично в умовах обмежених ресурсів, коли кожна гривня має давати максимальний ефект на фронті. У Сумській області ця проблема ускладнюється специфікою прикордонної служби, коли передане громадами обладнання може бути швидко переміщене на інші ділянки кордону через зміну тактичної ситуації, але місцеві органи влади не отримують інформації про такі переміщення. Це призводить до ситуацій, коли громада продовжує закуповувати обладнання для підрозділу, який вже не дислокується на їхній території, тоді як новоприбулі частини залишаються без підтримки через відсутність налагоджених каналів комунікації.

Координаційні проблеми особливо гостро проявляються під час масштабних операцій, коли потрібна синхронізація зусиль багатьох громад. Відсутність регіональних координаційних центрів призводить до того, що

сусідні міста можуть одночасно закуповувати однотипне обладнання, втрачаючи можливості для об'єднання ресурсів та отримання кращих умов постачання. Харківська обласна військова адміністрація частково виконує координаційну функцію, зокрема у питаннях розмінування сільськогосподарських земель, де ОВА виступає модератором між аграріями та військовими інженерами ДСНС. Однак навіть тут виникають конфлікти, коли військові забороняють доступ до вже розмінованих територій через необхідність облаштування нових ліній оборони. У Сумській області координаційні проблеми ускладнюються специфікою прикордонного регіону, де рішення про евакуацію населення мають прийматися спільно місцевими органами влади, прикордонною службою та військовим командуванням, що часто призводить до затримок через бюрократичні процедури.

Правова невизначеність щодо статусу переданого громадами майна створює ризики для майбутніх аудитів та перевірок. Незрозуміло, чи стає це майно державною власністю після передачі військовим частинам, чи залишається комунальною власністю, переданою в користування. Така невизначеність ускладнює ведення обліку та може стати підставою для звинувачень у порушеннях бюджетного законодавства.

Досліджуючи проблематику з публічно-управлінської точки зору, можна виокремити три фундаментальні протиріччя, що лежать в основі системних дисфункцій у взаємодії ОМС та ЗСУ.

1. *Протиріччя «централізація vs децентралізація»* виявляється у конфлікті між логікою реформи децентралізації, яка створила фінансово спроможні та політично автономні громади, та воєнними імперативами, що вимагають централізованого управління ресурсами. Децентралізація базувалася на принципі субсидіарності – рішення приймаються на найнижчому можливому рівні, що забезпечує кращу відповідність потребам громади. Проте військова логіка вимагає ієрархічної координації та стандартизації, щоб забезпечити ефективний розподіл обмежених ресурсів між різними напрямками фронту. Результатом стає ситуація, коли успішні громади з великими бюджетами можуть

забезпечувати «свої» бригади на рівні, недосяжному для менш заможних територій, що порушує принцип рівності військовослужбовців перед державою та створює диспропорції в оснащенні різних підрозділів.

2. *Протиріччя «демократичність vs ефективність»* проявляється у несумісності темпів та процедур цивільного і військового управління. Демократичні інституції за своєю природою є «повільними» – вони вимагають обговорень, консультацій, прозорих процедур закупівель, звітності перед виборцями. Ці процедури забезпечують легітимність рішень, але можуть бути критично повільними в умовах швидко змінюваної ситуації на фронті. Військові структури, навпаки, оптимізовані для швидкого прийняття рішень в умовах неповної інформації. Коли громада витрачає два тижні на проведення тендеру для закупівлі дронів, а військова частина потребує їх «вчора», виникає конфлікт між процедурною правильністю та оперативною необхідністю. Це змушує багатьох мерів порушувати встановлені процедури «в ім'я патріотизму», що підриває довіру до демократичних інститутів.

3. *Протиріччя «правова визначеність vs адаптивність»* відображає неспроможність існуючої правової системи швидко адаптуватися до воєнних реалій. Правова держава передбачає, що всі дії посадовців мають чітке законодавче підґрунтя, а їх відповідальність ясно визначена. Проте Конституція та Бюджетний кодекс України не передбачали ситуації, коли сільські голови купуватимуть протитанкові міни, а міські ради фінансуватимуть військові шпиталі. Спроби «розтягнути» існуючі норми для покриття нових реалій створюють правову невизначеність, яка може бути використана як для переслідування чесних посадовців, так і для виправдання корупційних схем. Водночас, швидкі зміни у законодавстві в умовах війни можуть підривати принцип верховенства права та створювати прецеденти для авторитарних зловживань у майбутньому.

Поряд з цими протиріччями можна виокремити три ключові суперечності у практичному функціонуванні системи взаємодії.

1. *Суперечність інституційних мандатів* проявляється у пересіченні

повноважень військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. ВА, створені як тимчасові інституції для управління в умовах воєнного стану, часто претендують на функції, які за нормальних обставин належать виборним органам. Це створює ситуацію подвійного підпорядкування, коли один і той же проєкт (наприклад, відновлення школи) може одночасно курувати і ВА (як питання безпеки), і ОМС (як питання освіти), і військове командування (як потенційний пункт евакуації). Відсутність чітких протоколів взаємодії призводить до конфліктів компетенції, дублювання функцій та взаємного блокування ініціатив.

2. *Суперечність інформаційних режимів* полягає у конфлікті між військовою потребою у секретності та демократичними вимогами прозорості. Ефективне планування оборонної допомоги вимагає знання тактичної ситуації, потреб конкретних підрозділів, планів операцій. Але ця інформація є військовою таємницею, доступ до якої мають лише особи з відповідним допуском. Водночас, витрачання бюджетних коштів має бути прозорим та підзвітним громаді. Результатом стає ситуація, коли мери змушені приймати рішення про витрачання мільйонів гривень, не маючи повної інформації про їх доцільність, а громадськість не може ефективно контролювати ці витрати через обмеження доступу до інформації.

3. *Суперечність територіальних пріоритетів* виникає між локальною лояльністю громад до «своїх» військових частин та загальнонаціональними потребами оптимального розподілу ресурсів. Громади природно схильні підтримувати ті підрозділи, де служать їхні мешканці або які дислокуються на їхній території. Це створює політичний тиск на місцевих лідерів і може призводити до нераціонального розподілу допомоги, коли добре забезпечені бригади отримують додаткове обладнання, тоді як інші підрозділи відчують гострий брак ресурсів. Особливо це актуально для прифронтових територій, де місцеві мешканці безпосередньо залежать від ефективності оборони та мають емоційний зв'язок з військовими, які їх захищають.

На основі проведеного аналізу можна виділити чотири ключові проблемні

вузли у взаємодії ОМС та ЗСУ:

1. *Правова невизначеність та інституціональна неузгодженість* – відсутність комплексного законодавчого врегулювання повноважень, відповідальності та процедур взаємодії створює «сіру зону», де ефективність співпраці залежить від доброї волі окремих осіб, а не від системних механізмів.

2. *Інформаційна асиметрія та координаційні провали* – секретність військової інформації в поєднанні з відсутністю стандартизованих каналів комунікації призводить до неоптимального розподілу ресурсів та втрачених можливостей синергії.

3. *Фінансові дисбаланси та відсутність прозорих критеріїв розподілу ресурсів* – централізація частини податкових надходжень без створення прозорих механізмів їх перерозподілу на оборонні потреби створює стимули для політичного лобювання замість об'єктивної пріоритизації.

4. *Технологічні розриви та відсутність систем моніторингу ефективності* – різні рівні цифровізації та відсутність механізмів зворотного зв'язку перешкоджають оптимізації процесів співпраці та оцінці реального впливу наданої допомоги на обороноздатність.

Ці проблеми не є непереборними, але їх вирішення вимагає комплексного підходу, що поєднує законодавчі зміни, інституціональні реформи та технологічні рішення. Ключовим принципом має стати баланс між імперативами ефективності (що вимагають певної централізації та стандартизації) та демократичною підзвітністю (що потребує збереження ролі місцевого самоврядування як представника інтересів громади).

Особливої уваги потребує розробка механізмів, що дозволять зберегти переваги децентралізованої системи (гнучкість, швидкість реагування, знання локального контексту) при одночасному забезпеченні координації та стандартизації процесів. Міжнародний досвід показує, що найефективніші моделі цивільно-військової співпраці базуються не на підпорядкуванні одних структур іншим, а на створенні спільних платформ для діалогу та прийняття рішень.

Вирішення виявлених проблем є критично важливим не лише для поточних потреб оборони, але й для майбутнього демократичного розвитку України. Якщо проблеми залишаться невирішеними, існує ризик поступової мілітаризації місцевого управління або, навпаки, відходу громад від підтримки оборонних потреб через правові та фінансові ризики. Обидва сценарії неприйнятні для демократичної держави, що прагне перемоги у війні без втрати своїх основоположних цінностей.

Таким чином, удосконалення механізмів співпраці між ОМС та ЗСУ має стати одним із пріоритетів державної політики, що вимагає скоординованих зусиль законодавчої та виконавчої влади, міжнародних партнерів та самих громад. Лише за умови системного підходу до вирішення виявлених проблем Україна зможе максимально ефективно використати потенціал місцевого самоврядування для зміцнення національної безпеки.

3.2 Рекомендації щодо оптимізації інституційної моделі

Виявлені у попередньому параграфі системні проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування зі Збройними Силами України вимагають комплексного підходу до їх вирішення, що поєднує законодавчі зміни, інституційні реформи та технологічні інновації. Ключовим принципом запропонованих рекомендацій є збереження переваг децентралізованої системи управління при одночасному забезпеченні ефективної координації оборонних зусиль на національному рівні. Оптимізація інституційної моделі має базуватися на принципах субсидіарності, прозорості, технологічної інтеграції та адаптивності до змінюваних умов безпекового середовища.

Законодавчі рекомендації. Першочерговим завданням є усунення правової невизначеності через прийняття спеціального закону «Про цивільно-військову співпрацю на місцевому рівні». Цей законодавчий акт має чітко визначити

повноваження, права та обов'язки органів місцевого самоврядування у сфері підтримки національної оборони, встановити процедури взаємодії з військовими структурами та створити правові гарантії для посадових осіб, які діють в інтересах оборони держави.

Закон має передбачати створення спеціальної бюджетної класифікації для оборонних видатків місцевих бюджетів, що дозволить легалізувати закупівлі військового обладнання громадами. Пропонується введення категорії «видатки на підтримку територіальної оборони», яка включатиме закупівлю засобів зв'язку, транспорту, медичного обладнання, засобів індивідуального захисту та іншого обладнання подвійного призначення. Водночас необхідно встановити чіткі обмеження на типи озброєння, які можуть закуповувати муніципалітети, залишивши стратегічні види озброєння виключно у компетенції держави.

Важливою новелою має стати запровадження інституту «оборонних зобов'язань» для фінансово спроможних громад, аналогічно до принципів, що діють у скандинавських країнах. Громади з бюджетом понад певний поріг (наприклад, 100 млн грн на рік) зобов'язуватимуться виділяти мінімальний відсоток доходів (1-2%) на потреби територіальної оборони. Це забезпечить передбачуваність фінансування та справедливий розподіл оборонного навантаження між різними регіонами.

Інституційні механізми координації. Для вирішення проблеми дуалізму влади та конфлікту повноважень пропонується створення Регіональних рад оборони при обласних державних адміністраціях. До складу таких рад входитимуть представники ОВА/ВА, мери найбільших міст області, командири територіальних угруповань ЗСУ та представники громадянського суспільства. Ради виконуватимуть функції планування, координації та моніторингу оборонних заходів на регіональному рівні.

Ключовою функцією Регіональних рад оборони стане розробка щорічних «Регіональних планів оборонної підтримки», які визначатимуть пріоритети, розподіл завдань між громадами та механізми координації ресурсів. Ці плани розроблятимуться на основі оцінки загроз від військового командування та

потреб громад, забезпечуючи баланс між централізованим плануванням та місцевою ініціативою.

Для усунення інформаційної асиметрії пропонується створення інституту «офіцерів зв'язку з громадами» при кожному територіальному командуванні ЗСУ. Ці офіцери, які матимуть спеціальну підготовку з цивільно-військової співпраці, стануть постійними контактними особами для місцевої влади, забезпечуючи двосторонній обмін інформацією в межах, дозволених режимом секретності.

Фінансово-економічні механізми. Для подолання фінансових дисбалансів та створення справедливої системи розподілу ресурсів рекомендується запровадження «Державного фонду компенсації оборонних витрат місцевих бюджетів». Фонд формуватиметься за рахунок частини «військового» ПДФО та інших централізованих доходів, а кошти розподілятимуться між громадами на конкурсній основі відповідно до поданих проєктів підтримки ЗСУ.

Критеріями розподілу коштів фонду мають стати: рівень загрози для території громади, кількість військовослужбовців, які проходять службу від громади, обсяги власних коштів, виділених на оборону, та ефективність попередніх проєктів. Така система стимулюватиме громади до активної участі в обороні держави, одночасно забезпечуючи справедливий доступ до ресурсів.

Окремою складовою фінансової оптимізації має стати створення регіональних «пулів закупівель» для об'єднання ресурсів кількох громад при купівлі дорогого обладнання. Це дозволить малим громадам брати участь у закупівлі високотехнологічного обладнання, яке вони не можуть дозволити собі індивідуально, та отримувати кращі умови від постачальників завдяки збільшенню обсягів замовлень.

Технологічні рішення та цифрова інтеграція. Для подолання технологічних розривів пропонується розробка єдиної цифрової платформи «МІСТО-АРМІЯ», інтегрованої з існуючими системами DREAM та «Дія». Платформа забезпечуватиме автоматизований обмін інформацією між військовими частинами та громадами, включаючи подачу запитів на

матеріально-технічне забезпечення, моніторинг виконання заявок та звітність про використання переданого обладнання.

Система матиме двосторонню функціональність: військові частини зможуть подавати стандартизовані запити на необхідне обладнання з зазначенням терміновості та технічних характеристик, а громади – відслідковувати статус заявок та планувати бюджетні видатки. Для забезпечення безпеки чутлива інформація буде класифікуватися автоматично, а доступ надаватиметься на основі рівня допуску користувачів.

Важливою складовою технологічного рішення стане впровадження системи QR-кодування переданого обладнання, що дозволить відслідковувати його переміщення та використання в режимі реального часу. Це забезпечить прозорість використання коштів місцевих бюджетів та дозволить оптимізувати майбутні закупівлі на основі даних про ефективність різних типів обладнання.

Таблиця 3.1 – Матриця рекомендацій за проблемними вузлами взаємодії ОМС та ЗСУ

<i>Проблемний вузол</i>	<i>Законодавчі рішення</i>	<i>Інституційні механізми</i>	<i>Технологічні рішення</i>	<i>Очікуваний результат</i>
<i>1) Правова невизначеність</i>	Закон «Про ЦВСМ», нова бюджетна класифікація	Регіональні ради оборони	Правові модулі в системі «МІСТО-АРМІЯ»	Усунення «страху підпису», легалізація оборонних видатків
<i>2) Інформаційна асиметрія</i>	Норми про обмін інформацією	Офіцери зв'язку з громадами	Захищені канали комунікації	Покращення якості планування, зменшення дублювання
<i>3) Фінансові дисбаланси</i>	Оборонні зобов'язання громад	Фонд компенсації, пули закупівель	Автоматизована система розподілу коштів	Справедливий розподіл навантаження, ефективність витрат
<i>4) Технологічні розриви</i>	Стандарти цифрової взаємодії	Центри цифрової підтримки	Платформа «МІСТО-АРМІЯ», QR-моніторинг	Прискорення процесів, покращення звітності

Організаційні заходи та навчальні програми. Ефективне впровадження запропонованих рекомендацій вимагає підготовки кваліфікованих кадрів та створення культури співпраці між цивільними та військовими структурами. Пропонується створення спеціалізованої програми підготовки «Менеджер цивільно-військової співпраці» для працівників органів місцевого самоврядування, яка включатиме модулі з військової справи, логістики, кризового управління та міжнародного права.

Паралельно необхідно організувати навчання військових офіцерів основам місцевого самоврядування, бюджетного процесу та демократичного врядування. Такі програми можуть реалізовуватися на базі Національної академії державного управління спільно з Національним університетом оборони України.

Важливою складовою організаційних заходів має стати проведення регулярних міжрегіональних конференцій та воркшопів для обміну досвідом між успішними практиками співпраці. Це дозволить поширювати найкращі напрацювання та адаптувати їх до специфіки різних регіонів.

Таблиця 3.2 – Етапи впровадження рекомендацій щодо оптимізації взаємодії ОМС та ЗСУ

<i>Етап</i>	<i>Термін</i>	<i>Ключові заходи</i>	<i>Відповідальні</i>	<i>Індикатори успіху</i>
<i>I. Законодавчий</i>	6 місяців	Розробка закону про ЦВСМ, зміни до БК України	ВРУ, КМУ, Мінфін	Прийняття законів, зменшення судових справ проти мерів
<i>II. Інституційний</i>	12 місяців	Створення регіональних рад, підготовка офіцерів зв'язку	ОВА, Генштаб, МОУ	Функціонування 25 регіональних рад, 100+ офіцерів зв'язку
<i>III. Технологічний</i>	18 місяців	Розробка платформи «МІСТО-АРМІЯ», інтеграція з DREAM	Мінцифри, підрядники	500+ громад у системі, 10+ тис. операцій щомісяця
<i>IV. Фінансовий</i>	24 місяці	Запуск фонду компенсації, перші пули закупівель	Мінфін, регіональні ради	5+ млрд грн у фонді, 50+ спільних закупівель
<i>V. Освітній</i>	Постійно	Навчальні програми, обмін досвідом	НАДУ, НУОУ, АМУ	1000+ випускників програм щорічно

Запропонована система рекомендацій спрямована на створення стійкої, ефективної та демократично підзвітної моделі цивільно-військової співпраці, яка зможе функціонувати як в умовах активних бойових дій, так і в період відновлення. Ключовою перевагою цієї моделі є її адаптивність до різних рівнів загроз та здатність зберігати демократичні цінності навіть в умовах воєнного стану.

Успішне впровадження цих рекомендацій дозволить Україні створити унікальну модель інтеграції місцевого самоврядування в систему національної безпеки, яка може стати прикладом для інших країн, що стикаються з довготривалими конфліктами. Водночас це забезпечить максимально ефективне використання ресурсного потенціалу громад для зміцнення обороноздатності держави без жертвування принципами демократичного врядування.

ВИСНОВКИ

На основі проведених досліджень можна зробити такі узагальнені висновки.

1. В Україні відзначаються ознаки формування національної моделі цивільно-військової співпраці, що характеризується асиметрією між розвиненими практичними механізмами та фрагментованою правовою основою. Українська модель СІМІС охоплює традиційні західні підходи шляхом органічного поєднання формальних інституційних структур із самоорганізованими мережами громадянської мобілізації. Це створює феномен «адаптивного врядування», коли ефективність співпраці забезпечується не стільки нормативними приписами, скільки ситуативною гнучкістю та культурою довіри між акторами. Водночас відсутність системного законодавчого регулювання створює ризики інституційної нестабільності та потребує комплексної кодифікації правових норм для забезпечення довгострокової стійкості цивільно-військової взаємодії у демократичному суспільстві.

2. Стисле узагальнення зарубіжного досвіду співпраці місцевої влади з армією засвідчує еволюційний перехід від реактивних моделей «цивільної оборони» до проактивних концепцій «національної стійкості», що відображає трансформацію природи сучасних конфліктів. Виявлені ключові залежності між рівнем суспільної довіри та ефективністю мобілізації, ступенем децентралізації та автономією місцевого реагування, культурним контекстом та життєздатністю різних моделей управління формують теоретичну основу для розуміння факторів успішності цивільно-військової взаємодії. Стислий порівняльний аналіз скандинавських, балтійських, азійських та близькосхідних практик демонструє відсутність універсальних рішень та необхідність адаптації моделей до специфічних національних умов, при цьому ефективними виявляються системи, що поєднують інституційну стійкість з адаптивністю до змінюваних загроз.

3. Огляд моделей інституційної взаємодії в системі національної

безпеки виявляє перехід від традиційних ієрархічних «деревовидних» структур до мережево-центричних форм організації, що базуються на концепціях спонтанного порядку та поліцентричного врядування. Систематизація чотирьох основних моделей – централізованої ієрархічної, координаційної мережевої, федеративної поліцентричної та адаптивної ризоматичної – свідчить про конвергенцію різних підходів у напрямку гібридних форм, здатних поєднувати переваги централізованої координації з гнучкістю децентралізованого виконання. Ключовими чинниками ефективності виступають характер загроз, культурний контекст, технологічний рівень та часовий вимір криз, що формує теоретичну рамку для проектування оптимальних систем національної стійкості в умовах сучасних гібридних викликів.

4. Дослідження регіональних підходів до співпраці органів місцевого самоврядування України зі ЗСУ у 2022-2025 роках виявляє формування принципово нової моделі «воєнного федералізму», що характеризується добровільним делегуванням оборонних функцій від центру до субнаціонального рівня. На відміну від класичних федеративних систем, де розподіл повноважень закріплений конституційно, українська модель базується на ситуативній необхідності та політичній волі місцевих еліт. Ключовими детермінантами ефективності виявляються географічна близькість до театру воєнних дій, фінансова спроможність громад та якість горизонтальних зв'язків між цивільними і військовими структурами. Феномен регіональної спеціалізації (технологічна підтримка в столиці, логістичні функції в прифронтових зонах, реабілітаційна інфраструктура в тилу) демонструє здатність децентралізованої системи до самоорганізації та оптимального розподілу ресурсів без централізованого планування, що підтверджує теоретичні положення школи суспільного вибору про ефективність конкуренції між юрисдикціями.

5. Аналіз координації дій під час евакуації та гуманітарних операцій, проведений у параграфі 2.2, засвідчує еволюцію українського місцевого самоврядування від традиційної ієрархічної моделі до мережевої системи collaborative governance, здатної ефективно інтегрувати державні, недержавні та

міжнародні актори в єдину операційну платформу. Ключовою особливістю української моделі є поєднання формалізованих протоколів взаємодії з високим рівнем ситуативної імпровізації, що забезпечує оптимальний баланс між передбачуваністю дій та гнучкістю реагування на нестандартні ситуації. Феномен «пульсуючої евакуації» демонструє здатність локальних інституцій до одночасного виконання суперечливих функцій (прийом і відправка населення), що вимагає високого рівня координаційних компетенцій та міжрегіональної солідарності. Цифрові технології виступають не просто технічним інструментом, а структуроутворюючим елементом нової моделі governance, що забезпечує горизонтальну інтеграцію різнорідних акторів та підвищує підзвітність використання ресурсів. Довгострокове значення цього досвіду полягає у формуванні нових інституційних компетенцій, які зможуть бути використані для подолання майбутніх кризових викликів.

6. Дослідження (у параграфі 2.3) інституційної архітектури спільного планування відновлення звільнених територій у 2023-2025 роках засвідчує формування гібридної моделі повоєнного врядування, що поєднує елементи централізованого техократичного управління з механізмами демократичної участі та безпековими імперативами. Ключовою характеристикою цієї моделі є контекстуальна адаптивність, що проявляється у розвитку трьох різних підходів: «державного патронату» для масштабних руйнувань, «партисипативної меморіалізації» для громад з активним соціальним капіталом та «прифронтової стабілізації» в умовах безпекових загроз. Цифровізація через екосистему DREAM створила новий тип «алгоритмічного врядування», що підвищує прозорість, але породжує «цифрову нерівність». Інституційні конфлікти між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування відображають класичну дилему між ефективністю та легітимністю в кризовому управлінні. Довгострокове значення полягає у створенні нових компетенцій для врядування в умовах війни.

7. Співпраця між місцевою владою та армією в Україні стикається з проблемами, які гальмують ефективну підтримку фронту. Головна біда – закони

не встигають за реаліями війни, тому мери змушені діяти в правовій «сірій зоні», ризикуючи кримінальними справами за допомогу армії. Водночас у багатьох регіонах з'явилися військові адміністрації, які конкурують з обраними радами за владу та ресурси, створюючи плутанину і конфлікти. Військові не можуть ділитися секретною інформацією з цивільними, тому громади часто купують не те, що потрібно, або дублюють закупівлі сусідів. Особливо важко доводиться прифронтовим областям як Харківська та Сумська, де треба одночасно відновлювати зруйноване і допомагати армії при обмежених коштах. Фактично децентралізація, яка дала громадам гроші та повноваження, зіткнулася з потребою в централізованому управлінні обороною. Результат – хаос, неефективність і втрачені можливості для посилення армії.

8. Оптимізація взаємодії між органами місцевого самоврядування та ЗСУ вимагає комплексного підходу, що включає п'ять ключових напрямків реформування системи. По-перше, необхідно прийняти спеціальний закон «Про цивільно-військову співпрацю на місцевому рівні» та створити нову бюджетну класифікацію для легалізації оборонних витрат громад, що усуне правову невизначеність та «страх підпису» у посадовців. По-друге, слід створити Регіональні ради оборони та інститут офіцерів зв'язку з громадами для подолання дуалізму влади та інформаційної асиметрії між цивільними і військовими структурами. По-третє, запровадження Державного фонду компенсації оборонних витрат та регіональних пулів закупівель забезпечить справедливий розподіл фінансового навантаження та підвищить ефективність витрат. По-четверте, розробка цифрової платформи «Місто-Армія» з QR-моніторингом обладнання дозволить автоматизувати процеси взаємодії та забезпечити прозорість використання ресурсів, створивши стійку модель співпраці для періоду як активних бойових дій, так і постконфліктного відновлення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Балдинюк В. Співробітництво територіальних громад України: виклики та перспективи. *Економіка та суспільство*. 2024. № 63. DOI: 10.32782/2524-0072/2024-63-29.
2. Бикова Л. На потреби Сил оборони розподілили 0,33% з міського бюджету Харкова / Гвара Медіа. URL: <https://surl.li/byfqqk> (дата звернення: 16.12.2025).
3. Більше 40 тисяч БПЛА кївська громада передала підрозділам ЗСУ з початку 2025 року / LB.ua. URL: https://lb.ua/news/2025/09/26/698496_bilshe_40_tisyach_bpла_kiivska_gromada.html (дата звернення: 16.12.2025).
4. Боратинська громада передала на потреби ЗСУ 50 дронів, 20 зарядних станцій та 4 портативні РЕБ / Боратинська ТГ. URL: <https://bortg.gov.ua/news/boratynska-hromada-peredala-na-potreby-zsu-50-droniv-20-zaryadnykh-stantsiy-ta-4-portatyvni-rebu-na> (дата звернення: 16.12.2025).
5. В.о. мера Чернігова Ломако: «Політичний тиск на Чернігів...» / Рух ЧЕСНО. URL: <https://chesno.org/post/5579/> (дата звернення: 16.12.2025).
6. Віталій Кличко: Київ у 2024 році продовжував підтримувати Захисників і Захисниць / Портал Києва. URL: <https://surl.li/tcrnур> (дата звернення: 16.12.2025).
7. ГІС технології у відновленні територій після війни / GISCA. URL: <https://www.gisca.com.ua/blog/gis-tehnologiyi-u-vidnovlenni-teritoriy-pislya-viyni> (дата звернення: 16.12.2025).
8. Дунаєв І. В., Кушнір В. Управління суспільною цінністю через інноваційні механізми фінансування розвитку спортивної інфраструктури: виклики та можливості для України. *Теорія та практика державного управління*. 2024. № 2(79). С. 243–272. DOI: <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2024-2-12>.
9. Звіт за 2024 рік про реалізацію заходів Програми соціально-

економічного розвитку / Львівська міська рада. URL: [https://city-adm.lviv.ua/lmr/lmrdownloads/ZVIT%20za%202024%20do%20Program%202024-2025%20\(%20%D0%BE%D1%81%D1%82\).pdf](https://city-adm.lviv.ua/lmr/lmrdownloads/ZVIT%20za%202024%20do%20Program%202024-2025%20(%20%D0%BE%D1%81%D1%82).pdf) (дата звернення: 16.12.2025).

10. Зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 2024 р. № 926 / Міністерство розвитку громад та територій. URL: [https://mtu.gov.ua/files/2_%D0%97%D0%9C%D0%86%D0%9D%D0%98%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2_926%20\(1\).pdf](https://mtu.gov.ua/files/2_%D0%97%D0%9C%D0%86%D0%9D%D0%98%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2_926%20(1).pdf) (дата звернення: 16.12.2025).

11. Кабінет Міністрів України. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні (2022-2023 рр.). URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_spryiannia/dopovid_NISD%202022-2023.pdf (дата звернення: 15.12.2025).

12. Кабмін доручив Міноборони профінансувати ОВА будівництво військових інженерно-технічних і фортифікаційних споруд / Інтерфакс-Україна. URL: <https://interfax.com.ua/news/economic/899753.html> (дата звернення: 16.12.2025).

13. Комплексна відбудова Ягідного: житло на 90% відновлено / Агентство відновлення. URL: <https://restoration.gov.ua/blog/kompleksna-vidbudova-yagidnogo-zhytlo-na-90-vidnovleno/> (дата звернення: 16.12.2025).

14. Львів отримає від Бельгії півтора мільйони євро на реабілітаційний центр Unbroken / Варіанти. URL: <https://varianty.lviv.ua/publikatsiyi/lviv-otrymaie-vid-belhii-pivtora-miliony-yevro-na-reabilitatsiinyi-tsentr-unbroken> (дата звернення: 16.12.2025).

15. Майже мільярд на ЗСУ та підтримка ключових галузей. У Дніпрі ухвалили бюджет на 2024 рік / Дніпровська міська рада. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/articles/item/61157/majzhe-milyard-na-zsu-ta-pidtrimka-klyuchovih-galuzej-u-dnipri-uhvalili-byudzheth-na-2024-rik> (дата звернення: 16.12.2025).

16. Мінфін: за 2024 р. до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 451 млрд грн (на 85,6 млрд більше ніж у 2023 р.) / Міністерство фінансів

України. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/minfin_za_2024_r_do_zagalnogo_fondu_mistsevikh_biudzhetiv_nadiishlo_451_mlrd_grn_na_856_mlrd_bilshe_nizh_u_2023_r-4980 (дата звернення: 16.12.2025).

17. Місцеві бюджети зібрали більше податків у 2024-му, попри вилучення «військового ПДФО» / Forbes.ua. URL: <https://surli.cc/erloqr> (дата звернення: 16.12.2025).

18. Міська рада виділила 10 мільйонів гривень на підтримку військових / Харківська міська рада. URL: <https://www.city.kharkiv.ua/uk/news/-58416.html> (дата звернення: 16.12.2025).

19. Наказ Міністерства економіки України, Міністерства аграрної політики та продовольства України від 28 березня 2025 року № 1565/1545 / Міністерство економіки України. URL: <https://me.gov.ua/download/31ef6341-c8b9-49c0-aa3a-e1cbb9a5b1b0/file.pdf> (дата звернення: 16.12.2025).

20. Нестуля В. Українська МРІЯ: Зробити воєнну відбудову цифровою та відповідальною / Open Contracting Partnership. URL: <https://www.open-contracting.org/2023/08/14/the-ukrainian-dream-making-wartime-reconstruction-digital-and-accountable/> (дата звернення: 15.12.2025).

21. Оновлення містобудівної документації відтерміновано / Асоціація міст України. URL: <https://surl.li/vhucpc> (дата звернення: 16.12.2025).

22. ПДФО повинен залишатись в громадах – Асоціація міст України / Асоціація міст України. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/pdfo-povunen-zalyshatys-v-gromadah> (дата звернення: 16.12.2025).

23. Пилипенко Я. Дрони за бюджетні гроші: чи стала місцева влада купувати більше / Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/news/drony-za-byudzhetni-groshi-chy-stala-mistseva-vlada-kupuvaty-bilshe/> (дата звернення: 16.12.2025).

24. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

25. Програма економічного і соціального розвитку Харківської області на 2024 рік / Харківська обласна рада. URL: <https://oblrada-kharkiv.gov.ua/wp->

content/uploads/2024/12/programa-chastyna-1-zi-zminamy-4.pdf (дата звернення: 16.12.2025).

26. Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них від 14.10.2022 / LIGA:ZAKON. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP221159> (дата звернення: 16.12.2025).

27. Про реалізацію експериментального проекту щодо відновлення населених пунктів, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації від 25.04.2023 / Liga:Zakon. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP230382> (дата звернення: 16.12.2025).

28. Руснак Ю. Окремі питання правового регулювання становлення та розвитку цивільно-військового співробітництва у 2014–2022 рр. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень НУОУ імені Івана Черняхівського*. 2024. № 2(81). С. 67–73. DOI: <https://doi.org/10.33099/2304-2745/2024-2-81/67-73>.

29. Свирида Н. Чорнобаївська громада закупить дрони та РЕБ-системи для ЗСУ / Білозерка.Інфо. URL: <https://bilozerka.info/chornobayivska-gromada-zakupyt-drony-ta-reb-systemy-dlya-zsu/> (дата звернення: 16.12.2025).

30. Стратегія національної безпеки України : Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020. *Офіційний вісник Президента України*. 2020. № 23. Ст. 1473.

31. Суспільство, трансформоване війною / Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2025. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2025-05/analit_dop_suspilstvo_transform_viynoyu_na-sayt_final-pravki_13_05_25.pdf (дата звернення: 16.12.2025).

32. Триває комплексне відновлення Посад-Покровського на Херсонщині / Агентство відновлення. URL: <https://restoration.gov.ua/blog/tryvaye-kompleksne-vidnovlennya-posad-pokrovskogo-na-hersonshhyni/> (дата звернення: 16.12.2025).

33. Троць В. Львівська громада отримала бюджет на 2025 рік: основні

видатки / Львівська міська рада. URL: <https://lvivrada.gov.ua/lyvivsyka-gromada-otrymala-byudzheth-na-2025-rik-osnovni-vydatky/> (дата звернення: 16.12.2025).

34. U-LEAD допоможе 24 громадам розробити плани відновлення територій та розвитку громад / Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-vidbudova/3735902-ulead-dopomoze-24-gromadam-rozrobiti-plani-vidnovlenna-teritorij-ta-rozvitku-gromad.html> (дата звернення: 16.12.2025).

35. Ушаков І. В. Механізми реалізації цивільно-військового співробітництва у секторі безпеки і оборони України : дис. ... д-ра філософії : 281. Київ : НУОУ ім. І. Черняхівського, 2023. 187 с.

36. Ушаков І. Зарубіжний досвід реалізації цивільно-військового співробітництва у секторі безпеки і оборони. *Науковий вісник: Державне управління*. 2022. № 2 (12). С. 256–275. DOI: [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-256-275](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-256-275).

37. Чому не варто вилучати «військове» та «силове» ПДФО: позиція Асоціації міст України / Кам'янська міська рада. URL: <https://kamrada.gov.ua/dlja-gromadjan/novini/novina/article/chomu-ne-varto-viluchati-viiskoveta-silove-pdf-pozicija-asociaciji-mist-ukrajini.html> (дата звернення: 16.12.2025).

38. Шульгін В. В. Правова основа функціонування цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 67–72. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-11/12>.

39. Якими будуть наслідки, якщо у місцевих громадах заберуть мільярди «військового» ПДФО / Тексти.org.ua. URL: <https://texty.org.ua/fragments/110649/yakumu-budut-naslidky-yaksho-u-miscevyh-hromad-zaberut-milyardy-vijskovoho-pdf/> (дата звернення: 16.12.2025).

40. Запоріжжя спрямує додаткову допомогу військовим / Ukr.Net. URL: <https://www.ukr.net/news/details/zaporizhzhya/104897035.html> (дата звернення: 16.12.2025).

41. Alshamy Y., Coyne C. Polycentric defense, Ukraine style: explaining Ukrainian resilience against invasion / ResearchGate. URL: <https://surl.lt/qvgzmo> (last

accessed: 16.12.2025).

42. Chapska M. Territorial defence forces in Poland after the second world war / Defence Science Review. URL: <https://www.defencesciencereview.com.pl/pdf-151534-76517?filename=76517.pdf> (last accessed: 16.12.2025).

43. City Resilience Framework / Resilient Cities Network. URL: https://resilientcitiesnetwork.org/downloadable_resources/UR/City-Resilience-Framework.pdf (last accessed: 16.12.2025).

44. Civil defence in Finland / Wikipedia. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Civil_defence_in_Finland (last accessed: 16.12.2025).

45. Civilian Resistance as a Cornerstone of National Resilience: Insights from Ukraine and Israel / ResearchGate. 2024. URL: <https://surl.li/qvzbrx> (last accessed: 16.12.2025).

46. Coordination without command: Stretching the scope of spontaneous order / ResearchGate. URL: https://www.researchgate.net/publication/5154779_Coordination_without_command_Stretching_the_scope_of_spontaneous_order (last accessed: 16.12.2025).

47. Cox M. State building and post-conflict reconstruction: lessons from bosnia / ETH Zurich. 2001. URL: <https://surl.li/woizhl> (last accessed: 16.12.2025).

48. Defense Capability – the Secret of Finnish Happiness? *Ethik und Militär*. 2024. No. 2. URL: <https://surl.lu/vroezv> (last accessed: 16.12.2025).

49. DREAM platform / BDO. URL: <https://surl.li/oakewi> (last accessed: 16.12.2025).

50. Explaining Ukraine’s Resilience to Russia’s Invasion: The Role of Local Governance and Decentralization Reform / PONARS Eurasia. URL: <https://surl.lu/yjtdjg> (last accessed: 16.12.2025).

51. Finnish shelters. A history lesson for modern civil defence / Defence24.com. URL: <https://defence24.com/defence-policy/finnish-shelters-a-history-lesson-for-modern-civil-defence> (last accessed: 16.12.2025).

52. Full article: Singapore’s ‘Total Defence’ Strategy / Taylor & Francis Online. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10242694.2023.2187924>

(last accessed: 16.12.2025).

53. Ganser D. Terrorism in Western Europe: An Approach to NATO's Secret Stay-Behind Armies / Journal of Diplomacy. URL: https://blogs.shu.edu/journalofdiplomacy/files/archives/08_ganser27.pdf (last accessed: 16.12.2025).

54. Genocide In Bosnia-Herzegovina / Congress Report, 1995. URL: https://irp.fas.org/congress/1995_hr/genocideinbosnia.html (last accessed: 16.12.2025).

55. Home Front Command / Wikipedia. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Home_Front_Command (last accessed: 16.12.2025).

56. Hughes J. Over 100 Years of Finnish Expertise in Civil Protection: From Shelters to Total Preparedness / Jensen Hughes. URL: <https://www.jensenhughes.com/europe/insights/over-100-years-of-finnish-expertise-in-civil-protection-from-shelters-to-total-preparedness> (last accessed: 16.12.2025).

57. Levin V. Together and Apart: Social Aspects of Lithuanian Synagogues / Brill, 2025. URL: <https://brill.com/display/book/9789004735415/BP000019.pdf>. DOI: https://doi.org/10.1163/9789004735415_011.

58. Lutsevych O. Giving Civil Society a Stake in Ukraine's Recovery: How Government, Citizens and Donors Can Work Together to Embed Trust in Reconstruction / Chatham House. June 2023.

59. NATO Civil-Military Cooperation Centre of Excellence. Case Study Ukraine: A Preliminary Analysis – Initial Study / CCOE Case Study. June 17, 2024. URL: <https://surl.li/wgeckf> (last accessed: 16.12.2025).

60. NATO Standardization Office. AJP-3.19: Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation (Edition B). NATO Standard AJP-3.19 EDA V1. November 2022.

61. National Emergency Portal | 30 Years Anniversary to The Home Front Command / Home Front Command. URL: <https://www.oref.org.il/eng/articles/about/main/1001/> (last accessed: 16.12.2025).

62. Network-centric warfare / Wikipedia. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Network-centric_warfare (last accessed: 16.12.2025).

63. Northern Composure: Initial Observations from Sweden's Total Defence 2020 Exercise / RUSI. URL: <https://surl.li/crjjil> (last accessed: 16.12.2025).
64. Oliker O., Davis L.E., Crane K., Radin A. та ін. Security Sector Reform in Ukraine. *RAND Corporation Research Report*, RR-1475-1-UIA. 2016. 168 p.
65. On Total Defense Giorgi Surmava 2021 / Georgian Foundation for Strategic and International Studies. URL: <https://gfsis.org.ge/files/library/pdf/English-2992.pdf> (last accessed: 16.12.2025).
66. Operation Gladio / Wikipedia. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Operation_Gladio (last accessed: 16.12.2025).
67. OSW Report | New ideas for total defence. Comprehensive security in Finland and Estonia / The Centre for Eastern Studies. Warsaw, 2023. URL: <https://surl.li/qdmpxq> (last accessed: 16.12.2025).
68. Paradoxes of historical revisionism in the authoritarian states / Taylor & Francis Online. URL: <https://surl.li/qtbokl> (last accessed: 16.12.2025).
69. Participatory War and Its Challenges for Total Defense / Carnegie Endowment for International Peace. 2025. URL: <https://surl.lu/jotyph> (last accessed: 16.12.2025).
70. Public Investment Management System / DREAM. URL: <https://dream.gov.ua/en> (last accessed: 16.12.2025).
71. Raffray E., Millochau G. War in Ukraine: The struggle for computer network control and its impact on civilians / Cyber Peace Institute, 2023. URL: <https://cyberpeaceinstitute.org/publications/war-in-ukraine-computer-network-control-and-impact-on-civilians/> (last accessed: 16.12.2025).
72. Resilient Nations and Hybrid Threats: What Can the United States Learn from Sweden's Civil-Military Defense Strategy? / Air University Wild Blue Yonder. URL: <https://surli.cc/kxdjwg> (last accessed: 16.12.2025).
73. Rethinking Civil-Military Collaboration / DiVA portal. URL: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1873143/FULLTEXT03.pdf> (last accessed: 16.12.2025).
74. Sanders D. Ukraine's third wave of military reform 2016–2022 – building

a military able to defend Ukraine against the Russian invasion. *Defense & Security Analysis*. 2023. Vol. 39, No. 3. P. 313–331. DOI: <https://doi.org/10.1080/14751798.2023.2201017>.

75. Scaling the Whole of Society Approach to Resilience / National Preparedness Commission. URL: <https://surl.li/ljwpve/> (last accessed: 16.12.2025).

76. Singapore's 'Total Defence' Strategy / ResearchGate. 2023. DOI: 10.1080/10242694.2023.2187924. URL: <https://surl.li/shocdb> (last accessed: 16.12.2025).

77. Tarasov S., Grif A., Olifirov O. The Role of Civil-Military Cooperation in Protection of Civilians: The Ukraine Experience / Center for Civilians in Conflict (CIVIC). October 2023.

78. The Digital in War: From Innovation to Participation / Carnegie Endowment for International Peace. URL: <https://surl.li/efmyjr> (last accessed: 16.12.2025).

79. The Evolution of Civil-military Cooperation / CIMIC COE. URL: https://www.cimic-coe.org/wp-content/uploads/2025/03/Factsheet_The-Evolution-of-Civil-military-Cooperation.pdf (last accessed: 16.12.2025).

80. The Israeli Home Front Command: Missions, Challenges, and Future Prospects / INSS. URL: <https://surl.li/ysafzz> (last accessed: 16.12.2025).

81. The Polish Territorial Defence Forces (POL TDF) – a significant component in national resilience / The Kingston Consortium on International Security. URL: <https://www.thekcis.org/publications/insights/insight-28> (last accessed: 16.12.2025).

82. The Resilience Activation Framework: A conceptual model of how access to social resources promotes adaptation and rapid recovery in post-disaster settings / PMC. URL: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC4247807/> (last accessed: 16.12.2025).

83. Total defence / Government.se. URL: <https://surl.lt/qoinxn> (last accessed: 16.12.2025).

84. Total Defense / PMC Research. URL: <https://www.pmcresearch.org/>

polycypapers_file/ce7f64ca107fbebdb.pdf (last accessed: 16.12.2025).

85. Triukhan V., Adamova E., Kryvenko I., Shevchuk Y., Ostapenko T. Civil-Military Cooperation – CIMIC as an Institution of Civil Society. *Amazonia Investiga*. 2019. Vol. 8, No. 24. P. 275–279.

86. Whole-of-society resilience: A new deterrence concept in Taipei / Brookings Institution. URL: <https://www.brookings.edu/articles/whole-of-society-resilience-a-new-deterrence-concept-in-taipei/> (last accessed: 16.12.2025).