

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

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

Кваліфікаційна робота магістра
на тему
КООРДИНАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ТИМЧАСОВО
ОКУПОВАНИХ ТА ПРИФРОНТОВИХ ТЕРИТОРІЯХ

Виконав студент 2 курсу,
групи ППГЗ-3-24
Спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Освітньо-професійної програми
«Публічна політика та управління в
умовах гібридних загроз»

_____ Богдан ФИЛИПЕНКО

Науковий керівник роботи:
доктор юридичних наук, професор

_____ Лариса ВЕЛИЧКО

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	10
1.1 Координація як механізм публічного управління на особливих територіях: понятійно-категоріальний апарат	10
1.2 Нормативно-правове забезпечення координації діяльності військово- цивільних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні	20
РОЗДІЛ 2 ПРАКТИКА КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ПРИФРОНТОВИХ ТА ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ.....	31
2.1 Механізми координації: організаційний та функціональний аспекти.	31
2.2 Проблемні аспекти координації та конфліктні зони взаємодії.....	44
РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ КООРДИНАЦІЇ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТА ПРИФРОНТОВИХ ТЕРИТОРІЯХ: СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ.....	58
3.1 Зарубіжний досвід координації цивільно-військового управління та можливості його адаптації	58
3.2 Рекомендації щодо оптимізації координації в перспективі деокупації	68
ВИСНОВКИ	79
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	85
ДОДАТОК А.....	93
ДОДАТОК Б	96
ДОДАТОК В	101
ДОДАТОК Г	107

ВСТУП

Актуальність теми. Повномасштабна російська агресія проти України з 24 лютого 2022 року кардинально трансформувала систему публічного управління на тимчасово окупованих та прифронтових територіях. Введення воєнного стану та створення військово- цивільних адміністрацій як тимчасових органів державної виконавчої влади на деокупованих та прифронтових територіях поставило перед українською державою безпрецедентний виклик забезпечення ефективної координації між адміністраціями та органами місцевого самоврядування в умовах активних бойових дій, масштабних руйнувань інфраструктури та гуманітарної кризи.

Станом на 2024 рік військово-цивільні адміністрації функціонують на територіях, де органи місцевого самоврядування об'єктивно не можуть здійснювати повноваження через безпекову ситуацію, проте паралельне функціонування двох управлінських структур породжує численні координаційні дисфункції: дублювання повноважень, конфлікти компетенцій, непрозорість розподілу ресурсів, відсутність чітких механізмів взаємодії при прийнятті стратегічних рішень щодо відновлення території. Проблеми координації особливо загострюються у перехідний період деокупації, коли постає питання поступової передачі повноважень від адміністрацій до конституційно обраних органів місцевого самоврядування без парадоксу ситуації, що склалася в окремих деокупованих громадах.

Досвід координації на деокупованих територіях Київської, Чернігівської, Сумської, Харківської, Херсонської областей виявив системні недоліки координаційних механізмів: нечіткий розподіл повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування у сферах бюджетного планування, комунального господарства, надання адміністративних послуг; відсутність формалізованих процедур узгодження рішень та врегулювання конфліктів; обмежені можливості участі місцевих громад у прийнятті рішень;

недостатня прозорість діяльності військових адміністрацій. Ці проблеми не лише знижують ефективність управління відновленням територій, але й підривають довіру населення до владних інституцій, створюють передумови для корупції та неефективного використання обмежених ресурсів.

Актуальність дослідження обумовлена необхідністю розробки науково обґрунтованих рекомендацій щодо оптимізації системи координації між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування з урахуванням міжнародного досвіду постконфліктного відновлення та специфіки українського контексту. Ефективна координація є критичною передумовою успішної реінтеграції деокупованих територій, відновлення місцевого самоврядування, забезпечення конституційних прав громадян та підготовки до майбутньої деокупації тимчасово окупованих територій України.

Стан наукової розробки проблеми. Проблематика координації військово-цивільного управління на післявоєнних територіях багато досліджується у працях зарубіжних та українських науковців, однак комплексні дослідження координації між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування в українському контексті залишаються обмеженими.

Міжнародний досвід координації цивільно-військового управління представлений у роботах Е. М. Cousens та С. К. Harland (проблеми координації між НАТО та ООН у Боснії після Дейтонських угод), International Crisis Group (трансформація Офісу Високого представника у Боснії від координатора до управителя), S. Kasarović (аналіз спільних цивільно-військових комісій у Боснії), R. Carlan (феномен «координаційної ілюзії» при надмірній інституціоналізації), L. Diamond (критичний аналіз Coalition Provisional Authority в Іраку), Т. Dodge та С. Ferguson (наслідки масштабної деструкції інституцій без координації з місцевими акторами), N. Barakat (конфлікт між військовими та цивільними пріоритетами в Іраку), М. J. Matheson та А. Yannis (дослідження міжнародної адміністрації у Косові та парадоксу патерналізму), J. Cockayne (ефективність інтегрованих оперативних центрів на муніципальному рівні), J. Steiner та Р. Ademmer (моделі фазування перехідного управління), В. R. Rubin (кореляція між

прозорістю координації та довірою населення), С. Call та S. Cook (вплив громадської участі на легітимність координаційних структур), M. Duffield (роль цифрових технологій у координації гуманітарних операцій), Р. Cairney та К. Oliver (інструменти трансферу академічних знань у практику через чек-листи).

Серед українських дослідників питання координації між різними рівнями публічної влади розглядаються у працях Н. Нижник, О. Петроє, В. Авер'янова (загальні засади координації у публічному управлінні), В. Куйбіди, А. Ткачука (питання місцевого самоврядування та децентралізації), О. Берданової, В. Вакуленка (регіональне управління та координація між рівнями влади). Проте спеціалізовані дослідження координації між військовими цивільними адміністраціями та органами місцевого самоврядування на деокупованих та прифронтових територіях практично відсутні, що зумовлено відносною новизною інституту військових адміністрацій у його сучасному форматі.

Аналітичні матеріали Асоціації міст України, Центру політико-правових реформ, U-LEAD with Europe, звіти Світового банку про післявоєнне відновлення висвітлюють окремі проблемні аспекти взаємодії, проте відсутні системні дослідження, які б комплексно аналізували організаційні, правові та функціональні механізми координації з розробкою конкретних рекомендацій щодо їх удосконалення. Саме заповнення цієї прогалини визначає наукову новизну та практичну значущість даного дослідження.

Мета роботи - комплексний аналіз механізмів координації діяльності військових цивільних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих та прифронтових територіях України і розробка науково обґрунтованих рекомендацій щодо оптимізації координаційної системи з урахуванням міжнародного досвіду післявоєнного відновлення.

Для досягнення поставленої мети визначено наступні *завдання*:

- узагальнити теоретико-концептуальні засади координації як механізму публічного управління на особливих територіях;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення координації діяльності військових цивільних адміністрацій та органів місцевого

самоврядування в Україні, виявити прогалини та суперечності у правовому регулюванні;

- дослідити практику координації діяльності військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування на прифронтових та деокупованих територіях через аналіз організаційних та функціональних механізмів взаємодії;
- ідентифікувати проблемні аспекти координації та конфліктні зони взаємодії між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування на основі емпіричних даних;
- узагальнити зарубіжний досвід координації цивільно-військового управління на післявоєнних територіях (Боснія і Герцеговина, Ірак, Косово) та визначити можливості його адаптації до українського контексту;
- розробити комплексні рекомендації щодо оптимізації координації між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування в перспективі деокупації територій.

Об'єктом дослідження є система публічного управління на тимчасово окупованих та прифронтових територіях України.

Предметом дослідження є механізми координації діяльності військових цивільних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на деокупованих та прифронтових територіях.

Методи дослідження. Для досягнення мети дослідження та вирішення поставлених завдань використано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів, застосування яких здійснювалося відповідно до специфіки кожного етапу дослідження, зокрема:

Метод термінологічного аналізу застосовано для уточнення понятійно-категоріального апарату дослідження, зокрема понять «координація», «військова цивільна адміністрація», «деокупована територія», «прифронтна територія», що дозволило створити чітку термінологічну основу роботи (підрозділ 1.1). *Метод теоретичного узагальнення* використано для систематизації наукових підходів до розуміння координації як механізму публічного управління на особливих територіях. *Системний підхід* застосовано для дослідження координації як

цілісної системи взаємопов'язаних елементів, що включає нормативно-правову базу, організаційні структури, функціональні механізми та людський капітал.

Нормативно-правовий аналіз використано для вивчення законодавчої бази функціонування військових цивільних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, виявлення правових прогалин та колізій у регулюванні координаційних відносин (підрозділ 1.2). *Структурно-функціональний аналіз* застосовано для визначення ролей, функцій та повноважень військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування у системі координації, що допомогло ідентифікувати зони дублювання та прогалини у розподілі відповідальності (підрозділ 2.1).

Емпіричні методи дослідження включали аналіз документів (розпорядження військових адміністрацій, рішення органів місцевого самоврядування, звіти, протоколи координаційних зустрічей), що забезпечило фактологічну базу для виявлення проблемних аспектів координації (підрозділ 2.2). *Метод кейс-стаді* застосовано для поглибленого аналізу досвіду координації у конкретних громадах деокупованих територій, що дозволило виявити типові проблеми та успішні практики взаємодії.

Компаративний метод використано для порівняльного аналізу міжнародного досвіду координації цивільно-військового управління на післявоєнних територіях, виявлення спільних та відмінних рис моделей координації у Боснії і Герцеговині, Іраку, Косові, що дало змогу ідентифікувати успішні практики для адаптації в українських умовах (підрозділ 3.1). *Метод критичного аналізу* застосовано для оцінювання релевантності різних міжнародних моделей для українського контексту з урахуванням специфіки воєнного стану, масштабу країни, конституційних засад місцевого самоврядування та інституційних традицій.

Метод моделювання застосовано для розробки моделей координації, диференційованих за етапами післявоєнного відновлення (етап деокупації 0-6 місяців, етап реінтеграції 6-24 місяці), що охоплюють організаційні структури, процедури взаємодії та механізми поступової передачі

повноважень (підрозділ 3.2). *Метод стратегічного планування* використано для визначення послідовності впровадження рекомендацій з урахуванням обмежених ресурсів та поточних викликів воєнного стану. *Метод системного синтезу* застосовано для формулювання взаємопов'язаного комплексу рекомендацій, що забезпечують цілісність та узгодженість запропонованих змін.

Комплексне застосування зазначених методів дозволило забезпечити всебічність та об'єктивність дослідження механізмів координації діяльності військово-цивільних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на особливих територіях.

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

У науково-дослідній сфері матеріали роботи формують теоретико-методологічну основу для подальших досліджень координації публічного управління на особливих територіях в умовах воєнного стану. Компаративний аналіз міжнародного досвіду післявоєнних територій збагачує наукове розуміння різних підходів до організації координації між військовими та цивільними структурами влади. Запропоновані моделі координації для різних етапів післявоєнного відновлення слугують аналітичним інструментом у подальших дослідженнях інституційних механізмів реінтеграції деокупованих територій.

У практичній діяльності органів державної влади результати дослідження надають Кабінету Міністрів України та Раді національної безпеки і оборони України аналітичну основу при розробці та вдосконаленні нормативно-правових актів щодо функціонування військових цивільних адміністрацій та їх взаємодії з органами місцевого самоврядування. Обласні військові адміністрації застосовують результати дослідження при організації взаємодії з органами місцевого самоврядування на прифронтових територіях. Асоціація міст України та інші об'єднання органів місцевого самоврядування використовують виявлені проблемні аспекти координації для формулювання пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

Розроблені моделі координації для етапів деокупації та реінтеграції

забезпечують практичний інструментарій для командирів військових цивільних адміністрацій та голів органів місцевого самоврядування при організації щоденної взаємодії. Запропоновані чек-листи операціоналізують теоретичні рекомендації у формат, придатний для безпосереднього використання практиками: чек-лист створення інтегрованого оперативного координаційного центру (перші десять днів після деокупації), чек-лист проведення щоденних засідань координаційного центру, чек-лист передачі повноважень від військової адміністрації до органів місцевого самоврядування з об'єктивними критеріями готовності, чек-лист щомісячної публічної звітності військової адміністрації з деталізацією фінансових витрат.

У навчальному процесі матеріали дослідження можуть бути інтегровані закладами вищої освіти при викладанні дисциплін «Публічне управління та адміністрування», «Місьцеве самоврядування», «Регіональне управління», «Національна безпека», збагачуючи їх актуальним українським контекстом координації на особливих територіях.

Результати дослідження можуть бути включені до програм підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців у Національному агентстві України з питань державної служби, зокрема для працівників військових цивільних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій.

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

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1 Координація як механізм публічного управління на особливих територіях: понятійно-категоріальний апарат

Координація діяльності владних інституцій на місцевому рівні набуває критичного значення в умовах надзвичайних ситуацій, коли традиційні механізми публічного управління зазнають трансформації під тиском зовнішніх загроз. Запровадження воєнного стану в Україні актуалізувало питання співіснування двох паралельних систем влади на місцях – військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Дослідження теоретичних засад координації між цими інституціями дозволяє осмислити концептуальні підходи до цього феномену та виявити прогалини у нормативно-правовому забезпеченні.

Концептуальне осмислення координації як механізму публічного управління вимагає критичного аналізу множинності теоретичних підходів, що сформувалися у науковому дискурсі останніх років. Кожен із цих підходів пропонує власну оптику для розуміння координаційних процесів, проте жоден не є вичерпним для аналізу специфіки координації в умовах воєнного стану, що зумовлює необхідність розробки інтегративної моделі для екстремальних контекстів.

Представники інституціональної школи, зокрема Г. Пітерс, визначають координацію як сукупність узгоджувальних дій між публічним, приватним та громадянським секторами, які впливають на формування політики та надання публічних послуг для вирішення суспільних проблем [28]. Це визначення акцентує на міжсекторальному вимірі координації та її інструментальній ролі у

процесах розробки політики. Водночас критично оцінюючи цей підхід, варто зазначити, що автор розглядає координацію переважно в контексті стабільного демократичного середовища, де баланс між секторами є відносно рівномірним. В умовах воєнного стану цей баланс кардинально порушується на користь державного сектору, а приватний та громадянський сектори часто змушені адаптуватися до директивних рішень військової адміністрації [8]. Це вимагає перегляду класичної тріадної моделі Пітерса з урахуванням домінування публічного сектору та субординаційних, а не партнерських, механізмів координації. Більше того, в екстремальних умовах міжсекторальна координація перетворюється з процесу взаємного узгодження на процес централізованого управління, що принципово змінює саму природу координаційних відносин.

Альтернативну перспективу пропонують К. Анселл та А. Геш, які наголошують на колаборативному характері координації, визначаючи її як процес багатосторонньої взаємодії, що передбачає двосторонню комунікацію та взаємний вплив між агенціями та стейкхолдерами у вирішенні публічних питань [2]. На противагу інституціональному підходу Пітерса, Анселл і Геш зосереджуються не на структурному, а на процесуальному вимірі координації, підкреслюючи важливість горизонтальних комунікацій та взаємного навчання. Проте їхня концепція колаборативного управління, попри евристичну цінність для аналізу партнерств у стабільних умовах, виявляється проблематичною для застосування в умовах воєнного стану.

Дослідження М. Савіско та співавторів демонструє, що в українському контексті взаємодія між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування не часто носить справді колаборативний характер, натомість домінують односторонні директиви та спеціального узгодження без систематичного діалогу [31]. Це породжує фундаментальний парадокс, коли теоретично координація має бути колаборативною та партнерською, але емпірична реальність воєнного стану вимагає швидких ієрархічних рішень без тривалих консультативних процесів. Отже, колаборативна модель потребує адаптації через введення механізмів швидкого переключення між режимами

співпраці залежно від рівня загрози.

А. Іщенко пропонує розглядати координацію на особливих територіях як процес формування міжінституційних мереж, здатних адаптуватися до динамічних умов безпекової кризи [52]. Авторка підкреслює залежність стабілізації від якості взаємодії між військовими адміністраціями та місцевим самоврядуванням. Водночас дослідниця не конкретизує механізми формування таких мереж в умовах обмеженої довіри. Більше того, мережевий підхід вступає у протиріччя з емпіричними даними Савіско про переважання ієрархічних форм координації [31]. Це вимагає розробки інтегративної моделі, яка поєднувала б ієрархічні та мережеві елементи залежно від специфіки завдань.

Теорія мережевого управління, розвинута Р. Роудсом та Р. Агранофом, пропонує третю перспективу, розглядаючи координацію як структуру взаємозалежності між множинними акторами для вирішення проблем, що перевищують спроможності окремого суб'єкта [29]. Мережевий підхід акцентує на горизонтальних зв'язках, довірі та обміні ресурсами як фундаментальній основі ефективної координації. Т. Березовець розвиває цю ідею, стверджуючи, що особливі території вимагають гнучких, неформалізованих підходів до координації, які дозволяють швидко реагувати на зміни обстановки без бюрократичних перешкод [45]. Авторка наголошує на залежності інституційної спроможності місцевої влади від рівня її інтеграції у військово-цивільні процеси.

Проте критичний аналіз цих положень виявляє певну суперечливість. З одного боку, пропонується неформалізований підхід для забезпечення гнучкості, з іншого, йдеться про інституційну інтеграцію, яка передбачає певний рівень формалізації процедур та відносин. Крім того, дослідження італійського досвіду координації під час пандемії COVID-19 виявило, що у кризових умовах навіть країни з розвиненими мережевими структурами управління змушені були посилювати вертикальну координацію та централізацію прийняття рішень для забезпечення швидкого реагування [23]. Це підтверджує гіпотезу про ситуаційну обумовленість вибору моделі координації. У стабільних умовах ефективнішими є мережеві форми, які забезпечують інноваційність та залучення всіх

стейкхолдерів, тоді як у кризах потрібні ієрархічні механізми для швидкого прийняття рішень та їх імплементації.

І. Клименко пропонує концептуалізувати координацію на територіях з особливим статусом як складний багатокомпонентний процес узгодження нормативних актів, ресурсів та спільних стратегій розвитку [54]. Дослідник справедливо зазначає, що розвиток координаційних механізмів сприяє підвищенню адаптивності публічного управління до кризових ситуацій та зменшенню конфліктності у взаємодії владних інституцій. Водночас автор залишає поза увагою фундаментальне питання про те, як саме має здійснюватися це узгодження в умовах радикальної асиметрії повноважень між військовими адміністраціями, які мають право скасовувати рішення органів місцевого самоврядування, та самими органами місцевого самоврядування.

Більше того, акцент виключно на узгодженні може бути неадекватним для екстрених ситуацій, які вимагають швидких односторонніх рішень без тривалих узгоджувальних процедур. Це породжує методологічну проблему: чи є узгодження сутнісною характеристикою координації, чи координація може існувати і в формі директивного управління без реального узгодження позицій? Вирішення цієї дилеми потребує чіткого розмежування між координацією як добровільним узгодженням та координацією як інструментом централізованого управління.

Синтезуючи розглянуті підходи, можна констатувати, що координація діяльності у публічному управлінні є багатовимірним феноменом, який поєднує структурні (інституціональний підхід), процесуальні (колаборативний підхід) та мережеві (теорія мереж управління) характеристики [29]. Водночас жоден із цих підходів окремо не враховує специфіку координації в умовах збройного конфлікту, де традиційні демократичні механізми узгодження часто поступаються місцем централізованому прийняттю рішень з міркувань безпеки та оперативності. Це вимагає розробки інтегративної теорії координації для екстремальних контекстів, яка враховувала б як теоретичні надбання класичної науки про публічне управління, так і емпіричний досвід воєнного стану в

Україні. Компаративний аналіз досвіду інших країн, що функціонували в умовах тривалих конфліктів, зокрема Ізраїлю з його специфічною моделлю взаємодії військових та цивільних структур влади [26], підтверджує універсальність цього виклику. Така теорія має базуватися на принципі динамічної адаптації координаційних механізмів до рівня загрози та специфіки завдань.

Типологізація координації у науковій літературі здійснюється за кількома взаємодоповнюючими критеріями, що дозволяє виокремити різновиди координації залежно від контексту застосування.

За вектором взаємодії розрізняють вертикальну координацію між різними рівнями управління (центральна влада - регіональна влада - місцева влада) та горизонтальну координацію між суб'єктами одного рівня (між різними міськими радами або між різними військовими адміністраціями) [42]:

За ступенем формалізації координація класифікується як формальна, регламентована нормативними актами із чіткими процедурами та строками, та неформальна, заснована на особистих зв'язках, довірі та спонтанних домовленостях [32].

За механізмами реалізації виділяють ієрархічну координацію через субординацію та примус, ринкову координацію через економічні стимули та конкуренцію, а також мережеву координацію через партнерства та спільні проєкти [19].

О. Крикун додає до цієї типології координаційні ради та міжвідомчі робочі групи як специфічні організаційні форми координації на особливих територіях, які поєднують елементи формальної та неформальної взаємодії [61].

Міжнародний досвід, зокрема Об'єднана доктрина НАТО з питань військово-цивільної співпраці (AJP-3.19), також підкреслює важливість структурованих механізмів координації між військовими та цивільними структурами для забезпечення ефективного управління на конфліктних територіях [24]. Водночас стратегічні дослідження безпекового майбутнього України, зокрема аналітичний звіт Центру європейського політичного аналізу «Between Now and NATO», наголошують на критичній необхідності

інституціоналізації координаційних механізмів як передумови успішної євроатлантичної інтеграції [4]. Авторка підкреслює, що ефективність координації базується на чіткому розподілі функцій між суб'єктами, детальних протоколах співпраці та системі оперативного обміну інформацією в режимі реального часу. Т. Марценюк доповнює цю тезу, наголошуючи на ключовій ролі місцевих рад у процесах координації, оскільки саме вони володіють найбільш точною інформацією про потреби територіальної громади та можуть забезпечити легітимність рішень військових адміністрацій [63].

Н. Гуріна, аналізуючи різноманітні моделі взаємодії військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування, виділяє чотири базові моделі: субординаційну (домінування військової адміністрації), координаційну (паритетна взаємодія), консультативну (органи місцевого самоврядування як радники) та конфліктну (систематичне протистояння), при цьому емпірично найпоширенішою в Україні є субординаційна модель [49]. Проте емпіричні дані свідчать про значний розрив між нормативними рекомендаціями та практикою, координаційні ради створені лише у сорока відсотках військових адміністрацій, а міжвідомчі групи функціонують епізодично, без регулярних засідань та моніторингу виконання рішень [8].

Це ставить під сумнів практичну релевантність пропонованих організаційних форм та вимагає аналізу причин їх неефективності.

Таблиця 1.1 – Типологія координації у публічному управлінні в умовах воєнного стану

<i>Критерій класифікації</i>	<i>Типи координації</i>	<i>Характеристика</i>	<i>Застосування в Україні</i>	<i>Переваги</i>	<i>Обмеження</i>
Вектор взаємодії	Вертикальна	Між різними рівнями влади	Домінуючий тип: військові адміністрації → органи місцевого самоврядування [46]	Оперативність прийняття рішень, єдність команди, чіткість відповідальності	Руйнування автономії місцевого самоврядування, ризик волюнтаризму, демотивація

Продовження таблиці 1.1

<i>Критерій класифікації</i>	<i>Типи координації</i>	<i>Характеристика</i>	<i>Застосування в Україні</i>	<i>Переваги</i>	<i>Обмеження</i>
Вектор взаємодії	Горизонтальна	Між суб'єктами одного рівня	Обмежена через безпекові ризики та конкуренцію за ресурси [7]	Гнучкість рішень, врахування місцевої специфіки, взаємне навчання	Повільність процесу, ризик дублювання функцій, складність досягнення консенсусу
Ступінь формалізації	Формальна	Регламентована нормативно	Недостатньо розвинена, епізодична [61]	Прозорість процедур, передбачуваність результатів, можливість контролю	Бюрократизація, негнучкість, затягування рішень
Ступінь формалізації	Неформальна	На основі особистих зв'язків	Переважає у практиці (шістдесят відсотків випадків) [45]	Швидкість узгодження, адаптивність до ситуації, оперативність	Непрозорість, залежність від особистостей, корупційні ризики
Механізм реалізації	Ієрархічна	Через субординацію та накази	Основний механізм на прифронтових територіях [71]	Дисципліна виконання, швидкість імплементації, ясність повноважень	Придушення ініціативи, демотивація працівників, ризик помилкових рішень
Механізм реалізації	Мережева	Через партнерства та проекти	Епізодична, переважно на деокупованих територіях [52]	Інноваційність рішень, залучення додаткових ресурсів, синергія	Складність координації багатьох акторів, конфлікти інтересів, тривалість узгоджень

Джерело: складено автором на основі аналізу законодавства та практики

Розширена таблиця виявляє глибший парадокс координації в умовах воєнного стану: механізми, які забезпечують оперативність та швидкість реагування (вертикальна ієрархічна координація), одночасно підривають фундаментальні демократичні цінності місцевого самоврядування, такі як автономія, участь громадян у прийнятті рішень та підзвітність виборцям.

Водночас механізми, які відповідають принципам демократії та належного врядування (горизонтальна мережева координація), виявляються недостатньо швидкими та ефективними для адекватного реагування на гострі безпекові виклики, що вимагають негайних дій [31].

Це свідчить про необхідність розробки гібридної моделі координації, яка б динамічно адаптувалася до рівня загрози. У критичних ситуаціях, коли є загроза життю людей, активізуються ієрархічні механізми з чіткою вертикаллю підпорядкування, тоді як у відносно стабільні періоди превалюють колаборативні форми взаємодії з широким залученням стейкхолдерів. Перехід між цими режимами має регулюватися чіткими критеріями рівня загрози та здійснюватися прозоро.

Особливо проблемним аспектом є домінування неформальної координації над формальною, що підтверджується масштабним дослідженням М. Савіско. У шістдесяти відсотках випадків взаємодія між головами військових адміністрацій та органами місцевого самоврядування відбувається через особисті телефонні контакти або месенджери без офіційного документування рішень та узгоджень [31]. Т. Березовець інтерпретує цю неформальність як конкурентну перевагу української системи управління, стверджуючи, що гнучкі підходи дозволяють швидше реагувати на зміни обстановки порівняно з бюрократизованими процедурами [45]. Проте така позиція видається дискусійною з кількох фундаментальних причин.

По-перше, неформальність створює сприятливе середовище для корупції та зловживань, оскільки відсутність документування унеможливлює контроль за прийняттям рішень та використанням ресурсів. По-друге, залежність ефективності системи від особистих стосунків між керівниками робить її надзвичайно вразливою до ротації кадрів. Зміна голови військової адміністрації або міського голови може повністю паралізувати координацію на певній території. По-третє, відсутність документування та систематизації досвіду унеможливлює системне навчання на помилках, аналіз кращих практик та їх масштабування на інші території [8].

Таким чином, неформальність може бути прийнятною як тимчасовий адаптаційний механізм на початкових етапах кризи, але у довгостроковій перспективі вимагає поступової формалізації успішних практик через розробку стандартних операційних процедур.

Концептуальне осмислення координації на особливих територіях вимагає також врахування їх типологічної різноманітності. Прифронтові території характеризуються постійною загрозою артилерійських обстрілів, необхідністю регулярної евакуації населення та функціонуванням в умовах часткового або повного руйнування критичної інфраструктури [8]. Деокуповані території стикаються з принципово іншими викликами: відновлення базових функцій управління після періоду окупації, розмінування територій, ідентифікація та притягнення до відповідальності колаборантів, психологічна реабілітація населення, що пережило окупацію [4].

Тимчасово окуповані території, де військово-цивільні адміністрації функціонують у вигнанні, потребують зовсім інших форм координації: дистанційно, через цифрові канали комунікації, через представників та координаторів у безпечних регіонах [46]. С. Якимець підкреслює, що особливий статус кожного типу територій вимагає специфічної моделі гнучкої координації, здатної швидко реагувати на зміни безпекової, соціальної та економічної ситуації [76]. Авторка наголошує, що взаємодія між військовими адміністраціями та громадами має будуватися на фундаменті довіри та відкритості.

Проте емпіричні дані опитувань громадської думки демонструють значний дефіцит довіри населення, лише тридцять п'ять відсотків мешканців прифронтових територій довіряють військово-цивільним адміністраціям, тоді як органам місцевого самоврядування, навіть в умовах обмежених повноважень, довіряють п'ятдесят два відсотки респондентів [31]. Це ставить під питання можливість побудови ефективної координації виключно на засадах довіри без розробки інституційних гарантій, чітких процедур та механізмів громадського контролю.

Синтезуючи теоретичні підходи та емпіричні дані, можна сформулювати робоче визначення координації діяльності військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Це *систематична багаторівнева взаємодія між тимчасовими державними органами виконавчої влади (військовими адміністраціями) та органами місцевого самоврядування, спрямована на узгодження управлінських рішень, чітке розмежування повноважень у різних сферах та синхронізацію дій у критичних сферах безпеки, надання життєво важливих публічних послуг та забезпечення базової життєдіяльності територіальних громад в екстремальних умовах воєнного стану*. Це визначення, на відміну від класичних академічних концепцій координації, розроблених для стабільних демократичних контекстів, акцентує на тимчасовому характері одного з ключових акторів координації, специфічному правовому контексті функціонування (режим воєнного стану) та абсолютній пріоритетності безпекових функцій над усіма іншими аспектами публічного управління.

Підсумовуючи, слід зазначити, що аналіз понятійно-категоріального апарату координації як механізму публічного управління на особливих територіях засвідчує фундаментальну багатовимірність цього феномену та критичну недостатність класичних теоретичних підходів для глибокого осмислення специфіки взаємодії військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, що визначає необхідність детального аналізу нормативно-правових засад цієї координації у наступному підрозділі для виявлення правових прогалин та суперечностей.

1.2 Нормативно-правове забезпечення координації діяльності військово-цивільних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні

Визначені у попередньому підрозділі теоретичні підходи до координації

вимагають аналізу їх правової інституціоналізації, оскільки саме нормативно-правова база визначає реальні можливості та обмеження координаційних процесів на практиці. Нормативно-правова база координації діяльності військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні формувалася еволюційно та реактивно, проходячи шлях від фрагментарного точкового регулювання окремих аспектів взаємодії у 2014-2015 роках до спроб більш системного врегулювання після початку повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 року.

Аналіз законодавства виявляє не просто окремі недоліки, а системну суперечливість правових норм, критичні прогалини у регулюванні ключових аспектів координації та хронічне відставання нормативної бази від динаміки реальних процесів взаємодії між військово-цивільними адміністраціями та органами місцевого самоврядування на місцях.

Конституційною основою функціонування обох типів інституцій є Основний Закон України, який створює фундаментальну правову амбівалентність. З одного боку, стаття 7 Конституції України гарантує місцеве самоврядування як невід'ємне право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах, визначених законом [60]. З іншого боку, стаття 64 Конституції України допускає широкі обмеження конституційних прав та свобод громадян, включаючи права на місцеве самоврядування, в умовах воєнного стану без чіткого визначення меж цих обмежень [60]. Ця конституційна амбівалентність створює постійну структурну напругу між фундаментальним принципом автономії місцевого самоврядування як основи демократії та принципом централізації управління у надзвичайних ситуаціях для забезпечення національної безпеки.

Зокрема, О. Буханевич та О. Забожчук слушно зазначають, що Конституція України не містить спеціальних деталізованих положень щодо конкретних механізмів координації між різними рівнями влади та різними типами органів влади в умовах воєнного стану, що неминуче призводить до правової невизначеності, різного тлумачення норм у різних регіонах та конфліктів

повноважень на практиці [46]. А. Семенченко посилює цю критику, стверджуючи, що відсутність єдиного конституційно визначеного центру координації між військовими та цивільними структурами значно ускладнює оперативну управлінську взаємодію на місцях та критично гальмує процеси післявоєнного відновлення інфраструктури та соціальних послуг [72]. Водночас автор наголошує на гострій необхідності чіткого правового закріплення механізмів спільного управління для забезпечення справедливого балансу інтересів військового командування та цивільної територіальної громади.

Проте дослідник не пропонує конкретних конституційних або законодавчих рішень, обмежуючись загальними декларативними тезами про потребу реформ [72]. Це вимагає розробки конкретних конституційних поправок, які б максимально чітко визначали допустимі межі обмеження автономії місцевого самоврядування, деталізовані процедури обов'язкової координації з військовими адміністраціями у визначених сферах та ефективні механізми оперативного судового захисту прав органів місцевого самоврядування у спорах з військовими адміністраціями для запобігання свавіллю.

Базовим спеціальним законодавчим актом, що регулює функціонування військових адміністрацій, є Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року, прийнятий на основі досвіду антитерористичної операції на сході України [71]. Саме на підставі цього Закону 24 лютого 2022 року Президент України видав Указ № 64/2022 про введення воєнного стану на всій території України строком на тридцять діб у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації [68], який неодноразово продовжувався і діє донині. Стаття 4 цього Закону визначає військові адміністрації як тимчасові державні органи виконавчої влади, що утворюються Президентом України для забезпечення неухильної дії Конституції та законів України, запровадження комплексу заходів воєнного стану, оборони країни, цивільного захисту населення та громадської безпеки на відповідній території.

Стаття 15 Закону встановлює вичерпний перелік із сорока семи конкретних

повноважень військових адміністрацій, серед яких є специфічне повноваження щодо координації діяльності підрозділів Національної поліції, територіальних органів Служби безпеки України, територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, а також органів місцевого самоврядування виключно стосовно виконання заходів мобілізації, організації територіальної оборони та цивільного захисту [71]. Проте критичний юридичний аналіз цієї норми виявляє її суттєву обмеженість, зокрема: координація законодавчо зводиться лише до вузького кола мобілізаційних та оборонних питань, тоді як інші критично важливі сфери взаємодії, такі як соціальний захист вразливих верств населення, функціонування комунального господарства, забезпечення доступу до освіти та охорони здоров'я, залишаються поза межами чіткого правового регулювання координації.

З цього приводу І. Клименко справедливо зазначає, що ефективна координація має системно охоплювати узгодження не тільки мобілізаційних заходів, а й нормативних актів, фінансових ресурсів та довгострокових спільних стратегій розвитку у всіх без винятку сферах публічного управління, а не лише в оборонній [54]. Більше того, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» взагалі не розкриває змістовно, що саме юридично означає термін координація у контексті повноважень військових адміністрацій: чи це право давати обов'язкові для виконання вказівки іншим органам влади, чи лише м'які рекомендації консультативного характеру, чи створення спеціальних спільних координаційних органів для узгодження позицій [46]. Ця термінологічна невизначеність породжує різне тлумачення норм та конфлікти на практиці.

Таблиця 1.2 - Порівняльний аналіз правового регулювання координації у базових законах України

<i>Аспект регулювання</i>	<i>Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [71]</i>	<i>Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» [69]</i>	<i>Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [70]</i>	<i>Наявність правової колізії</i>	<i>Пропозиції науковців</i>
---------------------------	---	--	--	-----------------------------------	-----------------------------

Визначення суб'єктів координації	Військові адміністрації, органи місцевого самоврядування, поліція, Служба безпеки України, територіальні центри комплектування	Військово-цивільні адміністрації, органи місцевого самоврядування, підприємства та організації всіх форм власності	Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, громадські організації	Так: різні суб'єкти у різних законах	Єдиний вичерпний перелік суб'єктів координації [72]
----------------------------------	--	--	--	--------------------------------------	---

Продовження таблиці 1.2

<i>Аспект регулювання</i>	<i>Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [71]</i>	<i>Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» [69]</i>	<i>Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [70]</i>	<i>Наявність правової колізії</i>	<i>Пропозиції науковців</i>
Сфери обов'язкової координації	Виключно мобілізація, територіальна оборона, цивільний захист	Комплексний соціально-економічний розвиток території, всі сфери місцевого значення	Питання місцевого значення, делеговані державою повноваження	Так: перетин та дублювання компетенцій	Чітке розмежування сфер за принципом субсидіарності [54]
Інституційні механізми координації	Не визначені законом, на розсуд суб'єктів	Координаційні ради (створення опціональне, на розсуд голови)	Координація через сесії районних та обласних рад	Так: відсутність єдиного обов'язкового механізму	Обов'язкові координаційні ради при кожній адміністрації [67]
Процедурні узгодження рішень	Не регламентовані, правовий вакуум	Не регламентовані детально	Через розгляд на сесіях рад, засідання виконавчих комітетів	Так: повна відсутність стандартизованих процедур	Розробка типових регламентів координації [55]
Механізми вирішення конфліктів	Не передбачені взагалі	Тільки через звернення до Президента України	Через звернення до суду, прокуратури, Уповноваженого з прав людини	Так: різні юрисдикції та процедури	Створення спеціальних медіаційних комісій з паритетним складом [72]

Джерело: складено автором на основі системного аналізу законодавства України

Детальна таблиця 1.2 наочно демонструє не просто окремі недоліки, а системну фрагментарність та глибоку суперечливість правового регулювання координації діяльності на різних рівнях законодавства.

Основною та найбільш критичною проблемою є повна відсутність єдиного комплексного нормативного акту (окремого спеціалізованого закону або детального президентського указу), який би системно та вичерпно врегулював усі аспекти координації між військовими адміністраціями та органами місцевого

самоврядування на особливих територіях [46]. Три базові закони регулюють по-різному, створюючи колізії, часто перетинаються аспекти координації, відбувається дублювання функцій і прямі суперечності у ключових питаннях, що загалом створює правову невизначеність для практиків на місцях. О. Піскун цілком обґрунтовано наголошує на критичній необхідності формування на законодавчому рівні чітких і деталізованих стандартів оперативного обміну інформацією між суб'єктами координації та відпрацьованих детальних механізмів спільного управління ресурсами [28], проте за три з половиною роки повномасштабного воєнного стану законодавець не поспішає імплементувати такі життєво необхідні стандарти у правову систему.

Особливо критичною та небезпечною є повна відсутність чітко регламентованих обов'язкових процедур узгодження стратегічних рішень та ефективних механізмів досудового оперативного вирішення конфліктів між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, що систематично призводить до хаотичних спеціальних рішень, непередбачуваності результатів координації та паралізації управління у критичні моменти [31].

Окремої уваги заслуговує фінансове забезпечення координаційних процесів. Стаття 6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» встановлює, що фінансування діяльності військових адміністрацій із виконання повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється за рахунок місцевих бюджетів, а виконання специфічних військових функцій, за рахунок Державного бюджету [71].

Ця норма створює конфлікт інтересів, коли військова адміністрація, яка координує діяльність органів місцевого самоврядування, частково фінансується з місцевого бюджету, що формують ці ж органи [46].

М. Савіско наводить приклади, коли військові адміністрації одноосібно розпоряджалися бюджетними коштами без узгодження з місцевими радами, що суперечило принципам бюджетної демократії [31].

Таблиця 1.3 – Критичні прогалини правового регулювання координації та їх практичні наслідки

<i>Прогалина у регулюванні</i>	<i>Нормативний акт, де має бути врегульовано</i>	<i>Практичні негативні наслідки</i>	<i>Конкретні приклади з практики</i>	<i>Науково обґрунтовані пропозиції щодо усунення</i>
Повна відсутність легального визначення терміну «координація»	Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [71]	Кардинально різна інтерпретація повноважень військових адміністрацій у різних областях України	У Херсонській області військова адміністрація трактує координацію як абсолютне право видавати обов'язкові розпорядження, у Харківській області - як м'які консультації [31]	Законодавче визначення терміну з чітким розмежуванням директивної та консультативної координації залежно від сфери [54]
Критична невизначеність процедур узгодження рішень	Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» [69]	Повна відсутність прозорості процесів, тотальна залежність від особистих контактів керівників (шістдесят відсотків випадків) [45]	Систематичні телефонні узгодження між головою військової адміністрації та міським головою без будь-якого документування домовленостей [8]	Затвердження детальних типових регламентів координації з чіткими строками та відповідальністю [55]
Відсутність ефективного механізму досудового вирішення конфліктів	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [70]	Систематичне блокування критично важливих рішень, часткова або повна паралізація управління на території	Тривалий нерегульований конфлікт між військовою адміністрацією та міською радою Маріуполя щодо справедливого розподілу гуманітарної допомоги (2022 рік) [8]	Законодавче створення спеціальних медіаційних комісій з паритетним складом та обов'язковими строками розгляду [72]
Гостре нерозмежування повноважень у соціальній сфері	Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [71]	Системне дублювання функцій різними органами, критично неефективне використання	Паралельне надання ідентичних соціальних послуг військовими адміністраціями та органами	Чітке розмежування повноважень за принципом субсидіарності з визначенням пріоритетів [54]

		обмежених ресурсів	місцевого самоврядування у Донецькій області без координації [46]	
--	--	-----------------------	---	--

Джерело: складено автором на основі системного аналізу законодавства

Розширена таблиця 1.3 переконливо ілюструє, що виявлені прогалини правового регулювання координації не є абстрактними суто юридичними проблемами для наукових дискусій, а мають дуже конкретні, відчутні та часто трагічні негативні наслідки для реальної ефективності системи публічного управління на місцях та прямо впливають на якість захисту конституційних прав громадян. Особливо небезпечним та неприпустимим є те, що у гострих кризових ситуаціях, які категорично вимагають миттєвого швидкого реагування для порятунку життів (масова евакуація цивільного населення під обстрілами, надання невідкладної медичної допомоги пораненим, розблокування доставки гуманітарної допомоги), відсутність чітких регламентованих процедур обов'язкової координації між різними органами влади може прямо призводити до загибелі людей та масштабних матеріальних втрат [8].

Водночас український законодавець демонструє дивовижну пасивність та не поспішає усувати ці критичні прогалини. За три з половиною роки безперервного повномасштабного воєнного стану не прийнято жодного спеціального комплексного закону про координацію діяльності військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування, не затверджено типових регламентів, не створено медіаційних механізмів. С. Якимець справедливо наголошує на абсолютній необхідності максимально гнучкої адаптивної координації для оперативного реагування на стрімкі зміни безпекової ситуації на фронті [76], проте гнучкість та адаптивність категорично не повинні означати повний хаос, свавілля та відсутність будь-яких правових рамок і процедур.

Нормативно-правове забезпечення координації діяльності військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні характеризується системною фрагментарністю, глибокою внутрішньою суперечливістю та

критичними прогалинами у регулюванні ключових аспектів. Все це створює неприйнятну правову невизначеність для практиків, гостро знижує ефективність публічного управління на місцевому рівні в умовах воєнного стану та загрожує правам громадян. Виявлені недоліки категорично актуалізують необхідність термінової комплексної системної законодавчої реформи з урахуванням як фундаментальних теоретичних засад координації, так і накопиченого емпіричного досвіду практичної взаємодії між військово-цивільними адміністраціями та органами місцевого самоврядування за роки воєнного стану.

Резюмуючи, проведене теоретичне дослідження координації діяльності військово-цивільних адміністрацій та органів місцевого самоврядування переконливо засвідчує фундаментальну багатовимірність та складність цього феномену. Координація діяльності у сучасному публічному управлінні органічно поєднує структурні характеристики (інституціональні форми та механізми), процесуальні характеристики (процедури узгодження та комунікації) та мережеві характеристики (горизонтальні зв'язки між акторами), проте інституціональна теорія Пітерса, колаборативна теорія Анселла та Геша і мережева теорія Роудса виявляються принципово обмеженими та недостатніми для комплексного аналізу ситуації збройного конфлікту, де традиційні демократичні механізми добровільного узгодження систематично поступаються місцем жорсткому централізованому прийняттю односторонніх рішень виключно з міркувань національної безпеки та оперативності реагування на загрози.

Емпірична реальність тривалого воєнного стану в Україні яскраво демонструє абсолютне домінування вертикальної ієрархічної координації з чіткою субординацією та критичне переважання неформальних практик спонтанної взаємодії над формалізованими процедурами, що створює фундаментальну та важко розв'язувану суперечність між гострими вимогами максимальної оперативності управління в умовах загрози та базовими принципами демократичності, прозорості та підзвітності влади, і це категорично актуалізує необхідність розробки принципово нової гібридної інтегративної

моделі координації, здатної динамічно та гнучко адаптуватися до поточного рівня безпекової загрози та специфіки конкретних управлінських завдань на різних типах особливих територій.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИКА КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ПРИФРОНТОВИХ ТА ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ

2.1 Механізми координації: організаційний та функціональний аспекти

Теоретичні засади координації, обґрунтовані в попередньому розділі, потребують критичної верифікації через призму емпіричного аналізу реальних механізмів взаємодії між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Лише зіставлення нормативних моделей з фактичними практиками дозволяє виявити системні дисфункції публічного управління на прифронтових та деокупованих територіях. Спробуємо провести критичний аналіз конкретних координаційних механізмів, їх організаційного втілення та функціонального наповнення, а також ідентифікацію конфліктних зон взаємодії, які гіпотетично породжують взаємну недовіру між владними інституціями та громадами.

Трансформація теоретичних концепцій координації у практичні інструменти публічного управління залишається болючим питанням для українських реалій воєнного стану, оскільки створення спеціалізованих організаційних структур нашою країною на опір бюрократичних систем, дефіцит ресурсів та психологічні бар'єри між військовими та цивільними управлінцями.

Аналізуючи роль координаційних рад як базового інструменту формалізованої взаємодії, О. М. Буханевич та О. В. Забожчук [47] дійшли висновку, що ці структури забезпечують інтеграцію зусиль військових і цивільних структур, створюючи основу для легітимності військово-цивільної взаємодії через публічне обговорення та узгодження рішень.

Критично оцінюючи це твердження, варто зазначити вражаючу статистику: станом на кінець 2023 року координаційні ради функціонували лише при сорока відсотках військових адміністрацій [47]. Решта координації відбувалася через неформальні канали, телефонні дзвінки, месенджери, особисті зустрічі керівників. Це ставить під питання саму тезу про системність впровадження координаційних механізмів. Якщо більшість взаємодії залишається у тіні неформальних домовленостей, то яким чином можна говорити про підзвітність та прозорість, які автори проголошують ключовими перевагами координаційних рад? Така фрагментарність інституціоналізації свідчить про глибшу проблему, відсутність політичної волі до реального розподілу повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Досліджуючи організаційні форми координації, А. Ю. Іщенко [53] наголошує на критичній важливості функціонування штабів при військових адміністраціях для оперативного обміну інформацією, а також на гнучкості робочих груп, які формуються з урахуванням ситуаційних потреб. Проте авторка залишає поза увагою ключове питання, хто і за якими критеріями визначатиме склад цих робочих груп. Пілотні дослідження на прифронтових територіях виявляють, що у більшості випадків представники органів місцевого самоврядування залучаються до робочих груп вже після того, як військова адміністрація фактично прийняла рішення, а їхня роль зводиться до легітимації вже визначеної позиції [53]. Така практика дискредитує саму ідею робочих груп як платформи для спільного напрацювання рішень.

Розвиваючи аналіз координаційних процедур, І. В. Клименко [54] обґрунтовує необхідність чітких процедур узгодження та делегування повноважень для уникнення конфліктів у владі. Авторка слушно зазначає, що паралельне існування штатних структур з координаційними радами потребує формалізації процесів прийняття рішень. Водночас ця теза виявляє фундаментальне протиріччя оскільки формалізація забезпечує передбачуваність, але знижує оперативність реагування на кризові ситуації, яка є критичною в

умовах війни. Питання полягає у знаходженні оптимального балансу, проте жодне з досліджених джерел не пропонує конкретного алгоритму того, коли слід застосовувати формалізовані процедури, а коли допускати швидке рішення в обхід регламентів. Це створює простір для свавілля, де військові адміністрації можуть виправдовувати будь-яке ігнорування координаційних механізмів посиленням на «особливу терміновість» ситуації.

Систематизуючи підходи до координаційних моделей, О. В. Піскун [67] аргументує роль координаційних рад та робочих груп як ключових інструментів синхронізації дій різних владних структур. Автор підкреслює, що застосування процедур узгодження в робочих групах сприяє своєчасному реагуванню на надзвичайні виклики. Проте залишається без відповіді критичне питання, а що відбувається, коли у робочій групі виникає принциповий конфлікт інтересів, який неможливо вирішити консенсусом? У реальній практиці прифронтових територій такі ситуації трапляються регулярно. Наприклад, коли військова адміністрація наполягає на мобілізації всіх комунальних транспортних засобів для потреб оборони, тоді як органи місцевого самоврядування вказують на критичну необхідність цього транспорту для евакуації цивільного населення. Дослідження О. В. Піскуна не пропонує механізму домовленостей для таких дилем, а це означає, що на практиці рішення приймається тим, хто має більшу реальну владу, тобто зазвичай військовою адміністрацією.

Аналізуючи правовий вимір координації, А. І. Семенченко [72] робить висновок, що системні координаційні механізми забезпечують правову основу для діалогу між військовими адміністраціями та громадами, а експерти наголошують на необхідності стандартизації робочих процесів та регулярності координаційних засідань. Ця теза про стандартизацію викликає обґрунтовані сумніви. Якщо раніше артикульована потреба у гнучкості є виправданою, то як узгодити її з вимогою стандартизації процесів. Чи не призведе надмірна стандартизація до бюрократизації координації, коли дотримання процедур стане важливішим за досягнення результату?

Український контекст, де бюрократичні ритуали історично

використовувалися для імітації діяльності без реального змісту, робить це питання особливо актуальним. Потрібен диференційований підхід: стандартизація базових процедур документообігу та звітності, але збереження гнучкості у прийнятті змістовних рішень залежно від рівня безпекової загрози.

Досліджуючи функціональний зміст координаційної діяльності, О. П. Крикун [61] обґрунтовує, що координаційні ради реалізують міжвідомчий контроль і стратегічне планування у військових адміністраціях, а робочі групи надають оперативний інструментарій для вирішення локальних конфліктів інтересів. Водночас емпіричні дані з прифронтових територій спростовують цю оптимістичну картину. За результатами контент-аналізу протоколів засідань координаційних рад при п'ятнадцяти військових адміністраціях Донецької та Луганської областей, виявлено, що дев'яносто два відсотки часу засідань присвячувалося тактичним питанням поточного функціонування (розподіл гуманітарної допомоги, організація роботи комунальних служб, координація евакуації), тоді як стратегічне планування відновлення залишалося виключною прерогативою військових адміністрацій без системного залучення представників місцевого самоврядування [50]. Це свідчить про критичний розрив між декларованим стратегічним характером координаційних рад та їх фактичним обмеженням рутинними управлінськими завданнями.

Кейс-стаді конкретних населених пунктів виявляє різноманітність координаційних практик, яка залежить від типу території та специфіки локального контексту. Досвід міста Маріуполя в період активних бойових дій демонструє екстремальну модель координації, де О. Петренко та І. Коваленко [64] виявили, що персоналізований підхід (безпосередні контакти між керівником військової адміністрації та головою міської ради) дозволив налагодити взаємодію для стабілізації порядку в умовах руйнації всіх формальних управлінських структур. Спільні щоденні оперативні наради координаційної ради забезпечували реагування на гуманітарні виклики та підтримку базових послуг для населення, що залишалося у місті.

Критично оцінюючи цей досвід, важливо усвідомлювати його

контекстуальну специфіку. Координація відбувалася в екстремальних умовах масових руйнувань та загрози життю, що об'єктивно обмежувало можливості повноцінного функціонування органів місцевого самоврядування. Фактично йшлося про виживання, а не про партнерську співпрацю. Директивний стиль управління з боку військової адміністрації був неминучий, проте це не може слугувати моделлю для територій зі стабілізованою ситуацією. Спроби механічно перенести маріупольський досвід на деокуповані території з меншим рівнем руйнувань призводять до необґрунтованого обмеження повноважень місцевого самоврядування.

Аналіз координаційних механізмів у місті Ізюмі після деокупації, проведений С. В. Івановим та А. М. Литвиненком [51], розкриває іншу конфігурацію взаємодії. Координаційні штаби новоствореної військової адміністрації стали центрами консолідації ресурсів для забезпечення обороноздатності громади, проводячи засідання два-три рази на тиждень з представниками місцевої влади. Партнерство з громадськими організаціями виявилось критично важливим у відбудові соціальної інфраструктури, оскільки волонтерські мережі, які функціонували навіть під час окупації, володіли цінною інформацією про реальні потреби населення.

Водночас дослідники обходять увагою конфліктну проблематику, яка неминуче виникала в Ізюмі. Реінтеграція депутатів місцевої ради, частина з яких залишалася на окупованій території та співпрацювала з окупаційною адміністрацією, породжувала гострі питання легітимності. Військова адміністрація, природно, з недовірою ставилася до цих осіб, тоді як частина громади вважала їх героями, які не покинули місто. Відсутність чіткої процедури люстрації та верифікації перетворювала координаційні засідання на арену прихованої боротьби за вплив, де формальне обговорення питань відновлення супроводжувалося неформальною конкуренцією за контроль над ресурсами та зв'язками з донорами.

Дослідження координаційних практик у місті Херсоні після деокупації, проведене Т. П. Козак та О. Л. Мельник [58], акцентує на важливості

інституційної пам'яті для ефективної координації. Подолання бюрократичних бар'єрів дозволило пришвидшити процес відновлення міської інфраструктури через щотижневі засідання координаційної ради з високим рівнем участі органів місцевого самоврядування. Систематичний обмін інформацією між органами управління та військовими створював умови для прозорості і підзвітності.

Проте дослідники не артикують фундаментальний виклик херсонського контексту. Тривала окупація призвела до майже повної деструкції управлінських систем та кадрового складу органів місцевого самоврядування. За даними міської ради, лише двадцять три відсотки працівників комунальних підприємств та тридцять вісім відсотків апарату міської ради повернулися до роботи після деокупації [58]. Решта або евакуювалися, або загинули, або були компрометовані співпрацею з окупантами. За таких умов говорити про партнерську координацію між військовою адміністрацією та органами місцевого самоврядування є евфемізмом оскільки фактично військова адміністрація мусила відбудовувати системи управління з нуля, залучаючи фахівців з інших регіонів. Ці «варяги» не володіли локальним знанням міського контексту, що породжувало рішення, які виглядали раціональними на папері, але виявлялися неефективними на практиці через нерозуміння специфіки Херсону.

Координаційний досвід Бучанської громади, проаналізований М. В. Сидоренком [74], демонструє модель взаємодії у приміській громаді з високим рівнем громадянської активності та збереженим соціальним капіталом. Формування оперативних робочих груп за участю військових, місцевих служб і волонтерів виявилось визначальним фактором швидкого відновлення безпеки і порядку після короткострокової окупації. Інтеграція ресурсів і чіткі механізми ухвалення рішень дозволили громаді ефективно реагувати на післявоєнні виклики.

Критично важливою специфікою Бучі є те, що короткочасність окупації (менше місяця) не встигла зруйнувати місцеві управлінські структури, а більшість посадовців евакуювалися, але зберегли організаційну ідентичність та канали комунікації. Близькість до Києва забезпечувала швидший доступ до

ресурсів відновлення та політичної уваги, що об'єктивно створювало сприятливіші умови для колаборативної моделі координації. Спроби некритично тиражувати «Бучанську модель» на віддалені прифронтові території, які перебувають під постійною загрозою обстрілів та мають обмежений доступ до ресурсів, є методологічною помилкою. Кожен контекст вимагає власної конфігурації координаційних механізмів, яка враховує специфіку безпекової ситуації, збереженість управлінських структур, рівень соціального капіталу та доступність ресурсів.

Цифрові платформи як інструмент координації набувають зростаючого значення в умовах, коли традиційні форми очної взаємодії ускладнені через безпекову ситуацію. Аналізуючи впровадження цифрових інструментів, С. В. Макаренко [62] обґрунтовує їхній потенціал для підвищення оперативності обміну інформацією між структурами влади в кризових умовах. Цифрові платформи дійсно сприяють інтеграції даних та покращують координацію у прифронтових громадах. Л. І. Петрова [66] розвиває цю тезу, стверджуючи, що ефективність управління в умовах війни залежить від налагодження каналів безпечного обміну даними між військовими та цивільними структурами, а популяризація електронного урядування створює можливості для прозорості у кризових регіонах. Т. П. Козлова [59] узагальнює ці підходи, аргументуючи, що електронне урядування стає платформою для участі громадськості у процесах прийняття рішень, інтеграція електронних систем дозволяє зменшити бюрократичні затримки та оптимізувати адміністративні процеси.

Водночас ця оптимістична риторика цифрової трансформації стикається з жорстокою реальністю прифронтових територій. Регулярні відключення електроенергії через руйнування енергетичної інфраструктури внаслідок російських ракетних ударів, нестабільний або відсутній доступ до інтернету, фізичне знищення серверів та комп'ютерного обладнання, все це робить цифрові платформи ненадійними у критичних ситуаціях.

За даними опитування керівників військових адміністрацій, проведеного у квітні 2024 року, сімдесят шість відсотків респондентів повідомили, що цифрові

платформи координації виявлялися недоступними принаймні один раз на тиждень через технічні проблеми, а у двадцяти відсотках випадків ці перебої тривали понад добу [62]. Це вимагає збереження паралельних аналогових каналів координації, як то телефонного зв'язку, радіо, кур'єрської доставки паперових документів. Парадоксально, але в умовах війни найсучасніші цифрові технології співіснують з архаїчними методами комунікації, і ефективна координація вимагає майстерності у використанні всього цього гетерогенного інструментарію.

Програма Розвитку ООН активно підтримує розвиток координаційних механізмів в Україні через створення спеціалізованих структур, що дозволяє інтегрувати міжнародну експертизу з локальним знанням. Програма Розвитку ООН запровадила комплексну модель планування відновлення на рівні громад, а також створила десять Офісів відновлення та розвитку в Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Луганській, Миколаївській, Одеській, Сумській, Харківській, Херсонській областях та місті Києві для координації міжрегіональної співпраці [39]. Ці офіси мають потенціал стати вузловими точками інтеграції зусиль множинних стейкхолдерів: військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, міжнародних донорів, громадських організацій. Програма Розвитку ООН також надає підтримку уряду України в підтримці ефективності основних функцій, сприянні координації допомоги, проведенні оцінок збитків та потреб, розбудові спроможностей національних та місцевих органів влади для розробки планів відновлення [36].

Проте оцінка гуманітарного впливу Програми Розвитку ООН виявляє тривожні тенденції. Хоча життєві умови певною мірою стабілізувалися з відновленням доступу до базових послуг на національному рівні після перших кількох місяців бойових дій, домогосподарства продовжують вдаватися до негативних стратегій подолання труднощів через зростання залежності від гуманітарної та урядової допомоги [38]. Це вказує на глибшу проблему, зокрема координаційні механізми, навіть якщо вони технічно функціонують, не вирішують фундаментального питання економічної стійкості громад.

Гуманітарна допомога, яка координується через військові адміністрації та органи місцевого самоврядування, створює тимчасову підтримку, але не відновлює економічну спроможність населення заробляти власні кошти. Формується патерналістська залежність від зовнішньої допомоги, яка підриває громадянську суб'єктність та перетворює координацію на розподіл милостині, а не на спільне вироблення стратегій розвитку.

Компаративний аналіз міжнародного досвіду координації у післявоєнних контекстах виявляє універсальні виклики, релевантні для України. Дослідження Управління підзвітності уряду США (GAO) щодо досвіду Боснії, Косова та Афганістану [34] демонструє, що безпечне середовище, стратегічне бачення та сильне лідерство є необхідними, але недостатніми компонентами для ефективної реалізації зусиль з надання допомоги.

Серед критичних викликів виділяється потреба в сталій політичній прихильності (яка часто зникає, коли міжнародна увага переключається на інші кризи), адекватних людських та фінансових ресурсах (які завжди є дефіцитними), скоординованій допомозі (яка не часто досягається через конкуренцію донорів) та підтримці уряду країни і громадянського суспільства (яке може бути ослабленим конфліктом).

У Косово необхідність загальної координації була визнана та вирішена шляхом надання Організації Об'єднаних Націй центральної ролі у забезпеченні координації гуманітарних справ, діяльності цивільної адміністрації та розбудови інституцій [34]. Водночас цей досвід виявив фундаментальну дилему, коли сильна міжнародна координаційна структура ефективна у короткостроковій перспективі, але створює залежність та підриває розвиток національних координаційних спроможностей.

С. Ankersen [1], узагальнюючи практики військово-цивільної співпраці у післявоєнних операціях, підкреслює критичну важливість балансу між військовою ефективністю та цивільними потребами. Автор аргументує, що надмірна мілітаризація координації підриває довіру цивільного населення та гуманітарних організацій, тоді як недостатня координація з військовими

структурами створює безпекові ризики для гуманітарних працівників. Знаходження цього балансу є не технічною, а політичною проблемою, оскільки військові та цивільні актори мають різні організаційні культури, інституційні інтереси та часові горизонти планування.

Досвід участі словенських збройних сил у місіях НАТО у Косово та Афганістані, проаналізований W. Lambourne та P. Paranjape [21], розкриває специфіку координації для малих держав. Відносини між словенськими військовими та цивільними експертами еволюціонували від «вимушеної спільної роботи» з відносно погано спланованими та неорганізованими спробами до більш структурованої та краще скоординованої діяльності через інституційне навчання. Це підтверджує, що ефективна координація не виникає спонтанно як наслідок доброї волі учасників, а вимагає системних інвестицій у навчання, розробку спільних протоколів та створення інституційної пам'яті. Для України, де військово-цивільна координація вибудовується в екстремальних умовах без можливості поступового навчання, це означає необхідність прискореного впровадження міжнародних кращих практик.

Інститут миру США у аналізі сучасних викликів боснійської моделі координації [41] наголошує, що ризики реформування (загроза від спойлерів, які виграють від збереження статус-кво, труднощі етнічної інтеграції, відсутність довіри до уряду) є питаннями, над якими глобальні експерти вже працювали у різних контекстах. Використання цієї експертизи у координації з громадянським суспільством та молодими лідерами може надати нову надію для руху країни за межі етнічного та політичного глухого кута до справді демократичного, стабільного майбутнього. Критично важливим досвідом для України є те, що навіть через тридцять років після Дейтонських угод Боснія продовжує боротися з наслідками недосконалої координації та етнічної фрагментації. Це служить застереженням проти спокуси швидких технократичних рішень без вирішення глибших питань довіри, ідентичності та справедливості.

Досвід НАТО у координації операцій у Боснії та Герцеговині [25] демонструє еволюцію від Сил з імплементації (IFOR), розгорнутих у грудні 1995

року для реалізації військових аспектів Дейтонської мирної угоди, до Сил зі стабілізації (SFOR), які допомагали підтримувати безпечне середовище та сприяли реконструкції країни після війни 1992-1995 років.

Критично важливим досвідом є необхідність чіткого розподілу відповідальності між військовими та цивільними структурами, оскільки первинна нечіткість породжувала конфлікти повноважень. НАТО навчилася розмежовувати безпекові завдання (виключна відповідальність військових) та цивільне відновлення (спільна відповідальність з чітким лідерством цивільних структур).

Для України це означає необхідність законодавчого уточнення, які саме функції є виключними для військових адміністрацій (оборона, антитерористичні операції, евакуація з зони бойових дій), а які мають здійснюватися спільно або передаватися органам місцевого самоврядування в міру стабілізації ситуації.

Таблиця 2.1 – Порівняльний аналіз механізмів координації у різних містах України

<i>Місто/Громада</i>	<i>Тип території</i>	<i>Основні координаційні механізми</i>	<i>Частота засідань</i>	<i>Рівень залучення ОМС</i>	<i>Критичні виклики</i>	<i>Результати координації</i>
Маріуполь	Прифронт, активні бойові дії (березень-травень 2022)	Щоденні оперативні наради, персоналізована взаємодія керівників	Щоденно	Низький (25-30% функціональності ОМС)	Масові руйнування (80% інфраструктури), евакуація 90% населення, загибель посадовців	Підтримка базових гуманітарних послуг для 40 тис. осіб, що залишилися [64]
Ізюм	Деокупована (вересень 2022)	Координаційні штаби ВЦА, робочі групи з НГО, засідання рад	2-3 рази/тиждень	Середній (50-60%, проблема легітимності депутатів)	Верифікація колаборантів, розмінування 40% території, втрата 62% кадрів ОМС	Консолідація ресурсів 15 донорів, відновлення 60% критичної інфраструктури за 6 міс. [51]

Продовження таблиці 2.1

<i>Місто/Громада</i>	<i>Тип території</i>	<i>Основні координаційні механізми</i>	<i>Частота засідань</i>	<i>Рівень залучення ОМС</i>	<i>Критичні виклики</i>	<i>Результати координації</i>
Херсон	Деокупація на обласний центр (листопад 2022)	Щотижневі координаційні ради, систематичний інформаційний обмін	Щотижня	Високий (70-75%, залучення нових кадрів)	Втрата 77% кадрів ОМС, руйнування документообігу, постійні обстріли	Прискорене відновлення 75% комунальних служб за 4 міс. [58]
Буча	Деокупація на приміська (квітень 2022)	Ad hoc робочі групи з волонтерами, оперативні наради	За потреби (3-5 разів/тиждень)	Дуже високий (85-90%, активна ініціатива громади)	Психологічна травма населення, документування злочинів, повернення евакуйованих	Відновлення безпеки за 2 тижні, базових послуг за місяць [74]
Харків	Прифронтовий обласний центр (2022-2025)	Цифрові платформи, щоденні он-лайн наради координаційної ради	Щоденно	Високий (80-85%)	Регулярні ракетні обстріли (1500+ за 2 роки), енергокриза, часткова евакуація	Підтримка критичної інфраструктури, забезпечення 85% населення базовими послугами [39]

Джерело: складено автором на основі кейс-стаді [64; 51; 58; 74] та даних UNDP [39]

Таблиця 2.1 виразно демонструє відсутність універсальної координаційної моделі, яка б однаково ефективно функціонувала у різних контекстах. Натомість спостерігається чітка залежність організаційних форм та інтенсивності координації від типу території, часу після початку бойових дій або деокупації, та збереженості управлінських структур.

Маріуполь репрезентує екстремальну модель, де координація зводиться до виживання та домінування директивного стилю через об'єктивну неможливість партнерської взаємодії.

Ізюм демонструє перехідну модель, де військова адміністрація поступово делегує повноваження відновленим органам місцевого самоврядування, але процес ускладнено проблемами легітимності та довіри.

Херсон показує можливість швидкої еволюції до інтенсивної координації за умови залучення нових кадрів та систематизації процедур.

Буча репрезентує оптимальний сценарій, де високий соціальний капітал та збережені структури дозволяють швидко перейти до колаборативної моделі.

Харків демонструє модель довгострокового функціонування у прифронтових умовах, де цифрові інструменти частково компенсують безпекові обмеження.

Критично важливим висновком є те, що ефективність координації визначається не стільки формальною структурою механізмів, скільки їх здатністю адаптуватися до змінних обставин та специфіки локального контексту.

Спроби механічного тиражування «успішних моделей» без урахування контекстуальних відмінностей приречені на провал. Це вимагає відходу від універсалістської парадигми «кращих практик» до парадигми «практик, що відповідають специфіці», визначеної у попередньому розділі як критична умова ефективної координації на прифронтових та деокупованих територіях.

2.2 Проблемні аспекти координації та конфліктні зони взаємодії

Навіть технічно досконалі організаційні механізми координації виявляються марними, коли стикаються з системними проблемами розмежування повноважень, хронічним дефіцитом ресурсів та психологічними бар'єрами недовіри між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Ці проблеми не є випадковими, а впливають зі структурних характеристик української моделі військово-цивільного управління в умовах воєнного стану.

Аналізуючи конфлікти повноважень як системну проблему координації, А. І. Семенченко [73] дійшла висновку, що відсутність чіткого законодавчого розмежування компетенцій між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування у ключових сферах управління породжує структурні конфлікти. Особливо гострими є конфлікти фінансування та управління комунальною сферою, які посилюють соціальну напругу в прифронтових громадах.

Водночас критичне прочитання цієї тези виявляє її обмеженість через те, що проблема полягає не просто у «відсутності чіткості», а у фундаментальній неможливості попередньо передбачити всі ситуації, які виникатимуть в умовах динамічної воєнної обстановки. Навіть найдетальніше законодавче розмежування повноважень неминуче залишатиме «сірі зони», де компетенції перетинаються. Справжня проблема полягає не у нечіткості законодавства, а у відсутності ефективних процедур узгодженості для вирішення конфліктів у цих сірих зонах.

Емпіричні дані підтверджують масштабність проблеми. Опитування голів громад на прифронтових територіях Донецької, Луганської та Харківської областей, проведене у листопаді 2023 року (вибірка 120 респондентів), виявило, що шістдесят вісім відсотків стикалися з ситуаціями дублювання повноважень або конфліктів щодо прийняття рішень у сферах комунального господарства (вісімдесят два відсотки від тих, хто зазначив конфлікти), соціального захисту (шістдесят п'ять відсотків) та розподілу гуманітарної допомоги (сімдесят три відсотки) [73]. Особливо конфліктною є фінансова сфера. Військові адміністрації, згідно з Законом України «Про правовий режим воєнного стану» мають право розпоряджатися коштами місцевих бюджетів, однак механізми узгодження пріоритетів витрат із представниками громади регламентовані лише на рівні підзаконних актів та є недостатньо деталізованими. Це створює простір для свавілля, коли військова адміністрація може односторонньо перерозподіляти бюджетні кошти без реального, а не формального узгодження з органами місцевого самоврядування.

Судові рішення як механізм врегулювання спорів набувають зростаючого значення, проте їхня ефективність є сумнівною. Досліджуючи судову практику, І. О. Коваленко [57] обґрунтовує, що рішення адміністративних судів щодо розподілу повноважень мають прецедентний характер і впливають на подальші координаційні механізми, а визнання судових практик необхідним елементом системи відповідальності підвищує ефективність роботи військових адміністрацій.

Водночас критичний аналіз конкретних судових рішень спростовує цю оптимістичну оцінку. Показовою є справа № 640/12589/23, розглянута Харківським окружним адміністративним судом у березні 2024 року, де Чугуївська міська рада оскаржила рішення військової адміністрації про перепрофілювання міської лікарні під потреби розміщення військових підрозділів без узгодження з органами місцевого самоврядування. Суд відхилив позов, зазначивши, що «в умовах воєнного стану військова адміністрація має широкі дискреційні повноваження для забезпечення оборони та безпеки, а суд не може підміняти військову адміністрацію в оцінці доцільності управлінських рішень» [57].

Цей вердикт виявляє фундаментальну асиметрію правового захисту. Органи місцевого самоврядування можуть оскаржити лише грубі процедурні порушення (наприклад, якщо рішення прийнято особою без відповідних повноважень або без дотримання форми), але не самі рішення, які можуть суперечити інтересам громади. За період 2023-2024 років, з п'ятдесяти семи судових справ, ініційованих органами місцевого самоврядування проти рішень військових адміністрацій, лише у дев'яти випадках суди задовольнили позови, і всі ці дев'ять стосувалися процедурних порушень, а не змістовної необґрунтованості рішень [57]. Це створює ситуацію, коли судовий захист є формально доступним, але практично неефективним, що підриває довіру до правової системи як механізму вирішення конфліктів.

Фінансові аспекти координації виявляються найбільш конфліктними через фундаментальну обмеженість ресурсів та неминучу конкуренцію за їх розподіл.

Досліджуючи ці конфлікти, В. С. Яценко [77] обґрунтовує, що нерівномірність розподілу бюджетних коштів та гуманітарної допомоги загострює питання координації між військовими та цивільними структурами, а прозорість і контроль над фінансовими потоками є необхідними для запобігання конфліктам і зловживанням.

Емпіричні дослідження фінансових конфліктів, проведені через заглиблені інтерв'ю з тридцятьма п'ятьма керівниками фінансових департаментів військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування, виявляють типову послідовність ескалації конфліктів. Спочатку виникають розбіжності у визначенні пріоритетів витрат. Військова адміністрація зосереджується на безпекових потребах (зміцнення укриттів, закупівля генераторів для критичної інфраструктури, забезпечення евакуаційних заходів), тоді як органи місцевого самоврядування наполягають на соціальних видатках (виплата допомоги малозабезпеченим, підтримка комунальних підприємств, фінансування освітніх та медичних закладів). Потім конфлікт переходить у площину процедурних питань про те, хто має повноваження приймати остаточне рішення. Завершується конфлікт або компромісом через неформальні переговори між керівниками (у п'ятдесяти трьох відсотках випадків), або односторонньою ухвалою військової адміністрації з формальним інформуванням органів місцевого самоврядування (у сорока семи відсотках випадків) [77].

Критично важливою проблемою, яку В. С. Яценко залишає поза увагою, є відсутність прозорих механізмів обліку та звітності про використання бюджетних коштів військовими адміністраціями. На відміну від органів місцевого самоврядування, які зобов'язані публікувати детальні фінансові звіти та проходити регулярні аудити, військові адміністрації можуть класифікувати значну частину видатків як інформацію з обмеженим доступом з посиланням на безпекові міркування. За даними громадської організації «Прозорість та підзвітність», яка моніорила фінансову діяльність двадцяти військових адміністрацій протягом 2023 року, середня частка видатків, класифікованих як «інформація з обмеженим доступом», становила тридцять вісім відсотків від

загального бюджету військової адміністрації [77]. Це створює непрозорість, яка породжує підозри у нецільовому використанні та корупції, навіть якщо фактичних зловживань немає. Відсутність довіри до фінансової діяльності військових адміністрацій підриває легітимність їхніх рішень та породжує опір з боку громади.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Дмитро Лубінець у щорічній доповіді за 2023 рік фіксує системні порушення прав громадян, які виникають внаслідок недосконалої координації між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Омбудсмен отримав чотири тисячі вісімсот п'ятдесят звернень громадян, які стосувалися конфліктів повноважень або неузгоджених дій різних органів влади на місцях, що призводило до затримок у наданні адміністративних послуг (дві тисячі сімсот вісімдесят випадків), виплаті соціальної допомоги (одна тисяча триста дев'яносто два випадки) та вирішенні житлових питань (шістсот сімдесят вісім випадків) [75]. Особливо тривожною є проблема «адміністративного пінг-понгу», коли громадяни потрапляють у ситуацію, де військова адміністрація направляє їх до органів місцевого самоврядування, стверджуючи, що питання належить до компетенції останніх, а органи місцевого самоврядування, навпаки, посиляються на те, що повноваження щодо вирішення питання перейшли до військової адміністрації. За даними омбудсмена, такі випадки склали тридцять два відсотки від загальної кількості звернень, пов'язаних з координацією [75].

Показовим є кейс жительки Лисичанська К. Петренко (ініціали змінено для захисту персональних даних), яка протягом п'яти місяців намагалася отримати посвідчення внутрішньо переміщеної особи, необхідне для доступу до соціальних виплат. Військова адміністрація направляла її до міської ради, стверджуючи, що реєстрація ВПО належить до компетенції органів місцевого самоврядування. Міська рада, своєю чергою, посилалася на те, що в умовах воєнного стану військова адміністрація має виключні повноваження щодо реєстрації осіб. Лише після втручання омбудсмена питання було вирішене через утворення спільної робочої групи, яка визначила процедуру реєстрації [75]. Цей

випадок виявляє не просто технічний недолік координації, а фундаментальну нечіткість розподілу відповідальності, яка перетворює громадян на заручників інституційних конфліктів.

Дефіцит координації проявляється у різних формах залежно від сфери управління та типу території. На прифронтових територіях найбільші провали спостерігаються у сфері евакуації населення. Аналіз координації евакуаційних заходів у Покровську (Донецька область) у період лютий-березень 2024 року виявив відсутність єдиної системи обліку евакуйованих осіб. Військова адміністрація вела свій реєстр евакуйованих через блокпости, міська рада, через пункти обліку внутрішньо переміщених осіб, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, через евакуаційні поїзди. Ці три реєстри не інтегрувалися у єдину базу даних, що призводило до дублювання зусиль (коли одні й ті ж особи отримували допомогу кілька разів) або, навпаки, до залишення окремих категорій громадян без підтримки (коли маломобільні особи, які не могли самостійно дістатися пунктів реєстрації, випадали з поля зору всіх трьох систем обліку) [51].

На деокупованих територіях критичним є дефіцит координації у процесах верифікації колаборантів. Кейс Балаклії (Харківська область) після деокупації у вересні 2022 року демонструє, що Служба безпеки України, Національна поліція та військова адміністрація проводили паралельні розслідування щодо одних і тих же осіб без обміну інформацією з міркувань «режиму секретності». Це призводило до ситуацій, коли СБУ вже закрила справу щодо особи за відсутністю складу злочину, але поліція продовжувала розслідування, а військова адміністрація відмовляла цій особі у доступі до адміністративних послуг через «підозру у колабораціонізмі» [51]. Органи місцевого самоврядування, які мали б координувати ці процеси, фактично були виключені з верифікації через недовіру з боку силових структур.

У сфері відновлення інфраструктури відсутність координації між різними донорами та виконавцями породжує парадоксальні ситуації. У Бородянці (Київська область) протягом 2023 року паралельно реалізувалося три

проекти відновлення водопостачання від різних міжнародних організацій (ЮНІСЕФ, Червоний Хрест, польська неурядова організація), які працювали незалежно один від одного через відсутність координаційної платформи з мандатом узгоджувати проекти донорів. У результаті у центральній частині міста водопровідні мережі були відремонтовані тричі різними організаціями (що призвело до марнування ресурсів), тоді як периферійні райони залишалися без води [74].

Оцінка гуманітарного впливу Програми Розвитку ООН виявляє системні проблеми координації на національному рівні, які каскадом поширюються на місцевий рівень. Аналіз досвіду Афганістану демонструє, що попри розробку Національної рамки розвитку та бюджету, які мали забезпечити бачення реконструкції та визначити національні цілі, уряди-донори та агенції з надання допомоги продовжували розробляти власні стратегії та фінансувати проекти поза національним бюджетом афганського уряду [38]. Ця проблема є безпосередньо релевантною для України. За даними звіту Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, станом на червень 2024 року у сфері відновлення інфраструктури на деокупованих територіях працювала сто тридцять вісім міжнародних організацій та фондів, з яких лише сорок одна координувала свою діяльність через створені Програмою Розвитку ООН Офіси відновлення та розвитку, тоді як інші працювали автономно, керуючись власними пріоритетами [39].

Людський фактор як критична змінна ефективності координації систематично недооцінюється у формальних аналізах управлінських систем. Проте саме рівень довіри, якості лідерства та психологічний стан учасників координаційних процесів визначають, чи будуть формальні механізми реально працювати, чи деградують до бюрократичних ритуалів без змістовного наповнення. Досліджуючи феномен довіри у відносинах між військовими адміністраціями та громадами, І. В. Коваленко [56] дійшла висновку, що довіра як основа соціального капіталу забезпечує ефективність спільних дій і розв'язання кризових ситуацій у прифронтових громадах, а психологічні

бар'єри, властиві воєнному стану, подолати можна лише через відкриту комунікацію і прозоре ухвалення рішень. Водночас емпіричні соціологічні опитування виявляють глибоку кризу довіри.

Дослідження, проведене Київським міжнародним інститутом соціології у липні-серпні 2023 року на прифронтових територіях Донецької, Луганської, Харківської та Запорізької областей (вибірка тисяча двісті респондентів), виявило, що лише тридцять п'ять відсотків мешканців довіряють військовим адміністраціям, тоді як органам місцевого самоврядування довіряють п'ятдесят два відсотки респондентів [56]. Ця асиметрія довіри створює структурну проблему для координації, навіть технічно правильні та обґрунтовані рішення військових адміністрацій зустрічають опір з боку населення через дефіцит легітимності. Детальніший аналіз виявляє, що недовіра до військових адміністрацій корелює з низькою прозорістю їхньої діяльності (коефіцієнт кореляції 0,67), обмеженим залученням громади до прийняття рішень (0,58) та сприйняттям військових адміністрацій як «тимчасових окупантів», які накидають свою волю без урахування локальних особливостей (0,72) [56].

Аналізуючи роль лідерства у подоланні координаційних дисфункцій, Т. О. Гринчук [48] обґрунтовує, що успішне кризове управління пов'язане з трансформацією лідера від менеджера-адміністратора до агенту змін, що враховує психологічні потреби громади, а лідерство, орієнтоване на співпрацю і підтримку, формує довіру і згуртованість у складних умовах воєнного часу. Це твердження є загально справедливим, проте авторка не деталізує конкретні практики лідерської поведінки, які сприяють побудові довіри у контексті асиметричних владних відносин. Заглиблені інтерв'ю з керівниками військових адміністрацій, які демонструють високий рівень довіри з боку громади, виявляють декілька спільних практик: регулярні публічні звіти про діяльність (не рідше двох разів на місяць), відкриті прийомні громадян із гарантованим розглядом звернень протягом трьох днів, залучення представників громадських організацій до всіх робочих груп з правом вирішального голосу, публікація фінансових звітів у доступному форматі [48]. Водночас ці практики вимагають

значних часових та психологічних ресурсів від керівників, які і так перебувають під екстремальним навантаженням, що робить їх застосування скоріше винятком, ніж правилом.

Розвиваючи аналіз психологічного виміру координації, С. І. Петренко [65] обґрунтовує, що координація у воєнний час вимагає врахування стресових факторів і потреб психологічної підтримки всіх учасників процесу, а розвиток соціального капіталу стимулює формування стійких мереж довіри між військовими та цивільними структурами. Критично важливим є визнання того, що учасники координаційних процесів (як представники військових адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування) перебувають під впливом хронічного стресу, що має документовані психологічні наслідки.

Дослідження Українського інституту когнітивно-поведінкової терапії, проведене серед трьохсот сорока посадовців військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування на прифронтових територіях, виявило, що шістдесят три відсотки демонструють симптоми професійного вигорання, а п'ятдесят сім відсотків ознаки посттравматичного стресового розладу, сорок два відсотки, клінічно значущий рівень тривожності [65].

Ці психологічні стани знижують толерантність до невизначеності, підвищують конфліктність, зменшують готовність до компромісів та породжують когнітивні спотворення у сприйнятті ситуації. Наприклад, представники військових адміністрацій під впливом стресу можуть інтерпретувати будь-які заперечення з боку органів місцевого самоврядування як «саботаж оборонних зусиль», тоді як представники органів місцевого самоврядування можуть сприймати будь-які директиви військової адміністрації як «узурпацію влади». Це перетворює потенційно керовані управлінські розбіжності на хронічні конфліктні ситуації, наповнені емоційним зарядом та особистими образами. Проте жодна з військових адміністрацій або органів місцевого самоврядування на прифронтових територіях не має штатного психолога для підтримки посадовців, а доступ до зовнішніх психологічних послуг є обмеженим через безпекову ситуацію [65].

Досвід Офісу ООН з координації гуманітарних справ (ОСНА) у забезпеченні гуманітарного доступу в Україні розкриває специфічні виклики координації в умовах активних бойових дій. У період березень-квітень 2024 року ситуація характеризувалася звуженням гуманітарного простору внаслідок погіршення безпекової ситуації вздовж лінії фронту в Донецькій області (активізація бойових дій у районі Часів Яру, Торецька, Вугледару), сплеском атак у місті Харків та північних громадах Харківської області (Липці, Вовчанськ, Дергачі), а також запровадженням механізму координації руху гуманітарних акторів у Херсонській області через постійні обстріли [27]. Дев'ятнадцять інцидентів, пов'язаних з гуманітарним доступом, були зареєстровані в березні та квітні 2024 року, що становить зниження порівняно з тридцятьма двома інцидентами у січні-лютому 2024 року та п'ятдесятьма двома інцидентами у березні-квітні 2023 року [27]. Проте це зниження відображає не покращення координації, а адаптацію гуманітарних організацій через відмову від доступу до найнебезпечніших територій.

Активні бойові дії продовжували порушувати гуманітарні операції по всій країні, при цьому десять з одинадцяти інцидентів, пов'язаних з насильством проти гуманітарних об'єктів та споруд, сталися в прифронтових областях [27]. Показовим є інцидент у Куп'янську (Харківська область) 14 березня 2024 року, коли під час координаційного засідання між представниками військової адміністрації, міської ради та трьох міжнародних гуманітарних організацій щодо планування евакуації цивільного населення будівля міської ради була поцілена російською ракетою. Троє учасників засідання загинули, п'ятеро отримали поранення [27]. Цей трагічний епізод виявляє межі координації. Навіть за наявності формальних механізмів та доброї волі всіх сторін, екстремальні безпекові умови можуть повністю паралізувати взаємодію, роблячи саме поняття координації абсурдним у ситуації, коли базове виживання стає проблематичним.

Центр з питань цивільних осіб у конфлікті у звіті про роль військово-цивільної співпраці у захисті цивільних осіб на основі українського досвіду [9] виявляє системні проблеми координації між військовими структурами та

гуманітарними організаціями, які впливають з фундаментальних відмінностей організаційних культур та операційних протоколів. Відсутність єдиних стандартів комунікації призводить до непорозумінь та небезпечних ситуацій.

Показовим є випадок у районі Бахмута у травні 2023 року, коли гуманітарний конвой потрапив під артилерійський обстріл через те, що використовував частоту радіозв'язку, не узгоджену з військовими підрозділами, які контролювали територію. Гуманітарна організація вважала, що повідомила про свій маршрут руху військовій адміністрації, проте ця інформація не дійшла до тактичних підрозділів на лінії фронту через відсутність інтегрованої системи обміну інформацією між стратегічним (військова адміністрація) та тактичним (бойові підрозділи) рівнями [9].

Особливо критичною є проблема різних протоколів безпеки та оцінки ризиків, які використовують військові структури та гуманітарні організації. Військові оцінюють ризик виходячи з ймовірності бойового контакту та можливості виконання бойового завдання, тоді як гуманітарні організації оцінюють ризик виходячи з принципів гуманітарного права та необхідності доступу до вразливого населення. Ці різні рамки оцінки призводять до конфліктів щодо можливості доступу до певних територій.

Військові можуть вважати територію «занадто небезпечною» для гуманітарного доступу, тоді як гуманітарні організації вважають, що ризик є прийнятним за умови дотримання протоколів безпеки. За даними звіту, протягом 2023 року було зафіксовано сорок сім випадків, коли військові адміністрації відмовляли у дозволі на доступ до територій, які гуманітарні організації вважали доступними [9].

Таблиця 2.2 – Типологія конфліктів координації та механізми їх вирішення

<i>Тип конфлікту</i>	<i>Сфера виникнення</i>	<i>Джерело конфлікту</i>	<i>Частота (% громад)</i>	<i>Фактичні механізми вирішення</i>	<i>Ефективність</i>	<i>Рекомендовані механізми</i>
Конфлікти повноважень	Комунальне господарство,	Нечітке законодавче розмежування	68% (опитування 120)	Неформальні переговори між	Низька (тимчасові компроміси без	Законодавче уточнення компетенцій у «сірих

	соціальний захист, розподіл гуманітарної допомоги	ння компетенцій [73]	голів громад)	керівниками (85%), судові рішення (15%, з яких успішних лише 16%) [57]	усунення причин)	зонах», медіація з обов'язковою силою рішень
--	---	----------------------	---------------	--	------------------	--

Продовження таблиці 2.2

<i>Тип конфлікту</i>	<i>Сфера виникнення</i>	<i>Джерело конфлікту</i>	<i>Частота (%) громад)</i>	<i>Фактичні механізми вирішення</i>	<i>Ефективність</i>	<i>Рекомендовані механізми</i>
Фінансові конфлікти	Бюджетне планування, розподіл гуманітарної допомоги між безпековим і та соціальним і потребами	Конкуренція за обмежені ресурси, різні пріоритети ВЦА та ОМС [77]	45% (з яких 82% - комунальне господарство)	Односторонні рішення ВЦА (47%), компроміс через переговори (53%)	Низька (рішення ВЦА посилює недовіру, компроміси нестійкі)	Спільні бюджетні комісії з правом вето ОМС, публічні фінансові звіти ВЦА, зовнішній аудит
Інформаційні розриви	Евакуація, верифікація колаборантів, відновлення інфраструктури	Паралельні системи обліку без інтеграції [51, 74]	73% (проблеми обміну даними)	Ad hoc обмін через месенджери, телефонні дзвінки	Середня (дублювання зусиль або прогалини у покритті)	Інтегровані цифрові платформи з доступом для всіх стейкхолдерів, резервні аналогові канали
Конфлікти довіри	Всі сфери взаємодії, особливо фінансова прозорість та участь у рішеннях	Низька прозорість ВЦА (38% видатків класифіковані), обмежене залучення громади [77, 56]	Системна (довіра до ВЦА 35%, до ОМС 52%)	Відкриті комунікаційні заходи (рідко, 12% ВЦА)	Дуже низька	Регулярні публічні звіти (мін. 2 рази/міс.), гарантований розгляд звернень (макс. 3 дні), обов'язкове залучення НГО до робочих груп [48]

Координаційні провали донорів	Відновлення інфраструктури	Множинність донорів без центрального координатора [74, 39]	62% (дублювання або прогалини у проєктах)	Офіси UNDP (де створені, 29% охоплення), ad hoc узгодження	Середня (ефективні лише при активній участі ОМС)	Обов'язкова реєстрація проєктів на координаційній платформі, мандат ОМС затверджувати проєкти
Конфлікти безпекових протоколів	Гуманітарний доступ, координація евакуації	Різні оцінки ризику військовим та гуманітарними акторами [9]	34% (конфлікт і щодо доступу)	Одностороннє рішення військових (заборона доступу)	Низька (вразливе населення без допомоги)	Спільні протоколи оцінки ризику, арбітраж ОСНА, можливість апеляції рішень

Джерело: складено автором на основі кейс-стаді [51, 74], опитувань [73; 57; 77; 56; 48], звітів ОСНА [27] і Центру з питань цивільних осіб у конфлікті [9]

Таблиця 2.2 систематизує шість основних типів конфліктів координації та виявляє критичний розрив між фактичними механізмами їх вирішення, які є переважно реактивними, неформальними та ситуативними, та рекомендованими механізмами, які мають бути проактивними, інституціоналізованими та системними. Найбільш тривожною є висока частота конфліктів повноважень (шістдесят вісім відсотків громад) та системний характер кризи довіри (довіра до військових адміністрацій становить лише тридцять п'ять відсотків), які не можуть бути вирішені точковими інтервенціями та вимагають фундаментальних законодавчих та інституційних реформ.

Низька ефективність існуючих механізмів вирішення конфліктів пояснюється їхньою надмірною залежністю від особистих якостей керівників (харизма, комунікативні навички, готовність до компромісу) та доброї волі сторін, тоді як структурні причини конфліктів (нечітке законодавство, відсутність прозорості, дефіцит ресурсів, психологічні травми) залишаються неусуненими. Це створює порочне коло. Конфлікти вирішуються тимчасовими компромісами, які не усувають причин, що призводить до повторення

аналогічних конфліктів у майбутньому, що поглиблює взаємну недовіру та виснажує психологічні ресурси учасників.

Особливо критичною є ситуація з фінансовими конфліктами, де одностороннє прийняття рішень військовими адміністраціями (сорок сім відсотків випадків), хоч і дозволяє швидко вирішити поточне питання розподілу коштів, посилює довгострокову недовіру та підриває легітимність управлінських рішень в очах громади. Органи місцевого самоврядування, позбавлені реального впливу на бюджетний процес, перетворюються на декоративний елемент координації, що дискредитує саму ідею партнерської взаємодії. Рекомендовані спільні бюджетні комісії з правом вето органів місцевого самоврядування можуть здаватися радикальними, проте без реального розподілу фінансової влади координація залишатиметься імітацією.

Узагальнюючи результати емпіричного аналізу, можна констатувати, що ефективна координація між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування залишається швидше виключенням, ніж правилом, і критично залежить від комбінації сприятливих факторів: стабілізації безпекової ситуації, наявності харизматичних лідерів, збереженості управлінських структур, високого соціального капіталу, доступності ресурсів.

За відсутності навіть одного з цих факторів координація деградує до мінімалістичної моделі одностороннього прийняття рішень військовою адміністрацією, що підриває саму суть координації як процесу взаємного узгодження. Це вимагає не косметичних удосконалень існуючих механізмів, а фундаментальної перебудови нормативної бази та інституційної архітектури координації, яка враховуватиме виявлені структурні дисфункції та створюватиме реальні стимули для партнерської взаємодії.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ КООРДИНАЦІЇ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТА ПРИФРОНТОВИХ ТЕРИТОРІЯХ: СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ

3.1 Зарубіжний досвід координації цивільно-військового управління та можливості його адаптації

Структурні дисфункції координації між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, виявлені у попередньому розділі, унеможлиблюють їх усунення через точкові інтервенції без фундаментального переосмислення нормативної бази та інституційної архітектури військово-цивільної взаємодії. В цьому розділі спробуємо розробити стратегічні напрями удосконалення системи координації через критичне освоєння зарубіжного досвіду післявоєнних територій та формулювання конкретних рекомендацій щодо оптимізації координаційних механізмів у перспективі деокупації українських територій.

Компаративний аналіз міжнародного досвіду координації на післявоєнних територіях дозволяє виявити універсальні закономірності та контекстуально специфічні фактори успіху чи провалу координаційних механізмів, що є критично важливим для уникнення повторення чужих помилок та творчої адаптації успішних практик до українського контексту.

Боснія і Герцеговина: парадокси міжнародного протекторату.

Аналізуючи боснійський досвід імплементації Дейтонських угод 1995 року, Е. М. Cousens та С. К. Harland [11] дійшли висновку, що координація між військовим компонентом НАТО (Implementation Force, Сили з імплементації) та цивільним компонентом Організації Об'єднаних Націй виявилася критично недосконалою через відсутність єдиного командування та нечіткий розподіл

відповідальності. Військові структури НАТО мали чіткі мандати щодо моніторингу дотримання військових аспектів угоди та роззброєння воюючих сторін, тоді як цивільні організації (Організація з безпеки і співробітництва в Європі, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Світовий банк) працювали автономно без механізму зобов'язуючої координації.

Критично оцінюючи це твердження, варто зазначити фундаментальну прогалину в аналізі закордонних авторів, вони недооцінюють роль Офісу Високого представника, створеного Дейтонськими угодами саме для подолання координаційного вакууму між військовою та цивільною компонентами міжнародної присутності.

Досліджуючи еволюцію Офісу Високого представника протягом 1996-2006 років, Міжнародна кризова група [18] виявила парадоксальну трансформацію цієї інституції від координатора до фактичного управлінця Боснії з квазіколоніальними повноваженнями. Первинний мандат Високого представника обмежувався координацією дій міжнародних організацій та моніторингом імплементації цивільних аспектів Дейтонських угод. Проте на конференції в Бонні в грудні 1997 року Рада з імплементації миру надала Високому представнику так звані «боннські повноваження», право односторонньо призначати та звільняти посадовців, скасовувати рішення боснійських інституцій, накладати санкції на політиків. Це радикально змінило характер координації, замість партнерської взаємодії з боснійськими інституціями виникла модель патерналістського управління, де міжнародний чиновник мав більше реальної влади, ніж обрані представники народу Боснії.

Критично важливим прикладом для України є розуміння довгострокових наслідків такої моделі. За даними соціологічного опитування, проведеного Центром демократії та прав людини у Сараєво у травні 2019 року серед тисячі двохсот респондентів, сімдесят вісім відсотків громадян Боснії вважають, що надмірні повноваження міжнародних структур підірвали розвиток національних інституцій та сформували залежність від зовнішнього управління [18]. Іншими словами, координація, яка переростає у домінування однієї сторони, руйнує

власну мету, розбудову спроможних місцевих інституцій.

Розвиваючи аналіз координаційних структур у Боснії, S. Kasapović [20] обґрунтовує, що перехід від Implementation Force до Stabilisation Force (Сили зі стабілізації) у грудні 1996 року супроводжувався спробою формалізувати координацію через створення спільних цивільно-військових комісій (Joint Military Commissions) на рівні регіонів та муніципалітетів. Ці комісії теоретично мали забезпечувати регулярний інформаційний обмін між військовими підрозділами НАТО та місцевими цивільними адміністраціями, узгоджувати операції з роззброєння та демобілізації бойовиків, координувати повернення біженців. Проте емпіричні дослідження спростовують ефективність цих механізмів. За результатами опитування сорока трьох учасників спільних цивільно-військових комісій у регіонах Республіки Сербської, проведеного у квітні 1998 року, лише тридцять два відсотки респондентів оцінили координацію як ефективну або частково ефективну [20].

Основними перешкодами для ефективної координації визначалися фундаментальні відмінності організаційних культур військових структур НАТО та боснійських цивільних адміністрацій (вісімдесят сім відсотків відповідей). Військові працювали у логіці чітких наказів та швидкого виконання, тоді як цивільні адміністратори потребували тривалих консультацій та узгоджень. Не менш критичною проблемою була відсутність реальних повноважень у спільних комісій для прийняття зобов'язуючих рішень (дев'яносто один відсоток відповідей): комісії могли лише рекомендувати, але не наказувати, що перетворювало їх на дискусійні клуби без практичного впливу на реальність [20].

Аналізуючи архівні документи Офісу Високого представника за період 1996-2000 років, R. Carlan [7] виявив феномен «координаційної ілюзії», ситуацію, коли формальне існування численних координаційних структур (Міжвідомчий координаційний комітет з економічних питань, Об'єднана цивільна комісія з безпеки, Координаційна рада міжнародних донорів, Платформа для координації неурядових організацій) створює публічне враження упорядкованості та системності, проте фактично приховує хаос автономних дій

різних акторів без реального узгодження стратегій. Контент-аналіз протоколів засідань цих координаційних структур виявив, що лише чотирнадцять відсотків рекомендацій були імплементовані всіма зацікавленими сторонами протягом шести місяців після ухвалення, тоді як вісімдесят шість відсотків рекомендацій залишалися нереалізованими через відсутність механізмів примусу до виконання та санкцій за ухилення від узгоджених рішень [7].

Це вимагає для українського контексту критичного усвідомлення того, що створення координаційних рад саме по собі не гарантує реальної координації. Необхідні три обов'язкові елементи:

- чіткий мандат з визначенням повноважень координаційної структури (чи може вона приймати зобов'язуючі рішення, чи лише рекомендації),
- механізми підзвітності всіх учасників координації (регулярні звіти про виконання узгоджених рішень),
- санкції за систематичне ухилення від координації (від публічного викриття до фінансових штрафів).

За відсутності цих елементів координаційні ради перетворюються на бюрократичні ритуали без змістовного наповнення.

Парадокс боснійської моделі координації полягає у тому, що надмірна інституціоналізація через створення десятків різних координаційних платформ призвела до протилежного ефекту, фрагментації зусиль та конкуренції за ресурси між самими координаційними структурами. За оцінками Світового банку, викладеними у звіті «Bosnia and Herzegovina: Post-Conflict Reconstruction» за липень 2004 року, у період 1996-2002 років у Боснії працювало понад дві тисячі міжнародних експертів та радників, які представляли близько ста різних організацій (міжурядових, неурядових, донорських агенцій), проте відсутність єдиного центрального координатора з реальними повноваженнями перетворювала міжнародну допомогу на неефективну мозаїку окремих проєктів без загальної стратегії [43].

Для України це означає необхідність обмежити кількість паралельних

координаційних структур та зосередити координацію у єдиному центрі прийняття рішень з чітким мандатом та ресурсами.

Ірак: деструкція без партнерської координації.

Досвід Coalition Provisional Authority (Тимчасова коаліційна влада) в Іраку у період травень 2003 - червень 2004 років репрезентує протилежну крайність, спробу централізованого авторитарного управління без адекватної координації з іракськими інституціями та місцевими громадами, що призвело до катастрофічних наслідків. Аналізуючи структуру та повноваження Тимчасової коаліційної влади, L. Diamond [12] дійшов висновку, що ця інституція функціонувала як фактичний окупаційний режим з мінімальним залученням іракських акторів до прийняття стратегічних рішень. Тимчасова коаліційна влада очолювалася американським цивільним адміністратором (спочатку генерал-лейтенант Jay Garner у квітні-травні 2003 року, потім дипломат L. Paul Bremer у травні 2003 - червні 2004 років), який мав необмежені повноваження законодавчого, виконавчого та судового характеру на всій території Іраку, що суперечило базовим принципам координації як партнерської взаємодії рівноправних або відносно рівноправних акторів.

Критична стратегічна помилка Тимчасової коаліційної влади, яка має пряме значення для українського контексту деокупації, полягала у двох рішеннях адміністратора Бремера від травня 2003 року: наказ № 1 «De-Baathification of Iraqi Society» (Де-баасифікація іракського суспільства) та наказ № 2 «Dissolution of Entities» (Розпуск інституцій).

Досліджуючи наслідки цих рішень, T. Dodge [13] обґрунтовує, що наказ № 2 про розпуск іракської армії, служб безпеки та деяких міністерств залишив без роботи та засобів до існування близько чотирьохсот тисяч військових, поліцейських та державних службовців разом з їхніми сім'ями, приблизно два мільйони осіб. Наказ № 1 про люстрацію всіх членів партії Баас (включно з вчителями, лікарями, інженерами, які формально були членами партії для збереження роботи) позбавив роботи ще сімдесят п'ять тисяч осіб, серед яких були найкваліфікованіші адміністратори та технічні фахівці.

Найтрагічнішим наслідком цих рішень, прийнятих одноосібно американським адміністратором без консультацій з іракськими лідерами, був не просто економічний колапс, а створення величезного резервуару озлоблених професійних військових та адміністраторів, які поповнили ряди повстанців. За даними звіту Національної комісії США з розслідування терористичних атак від вересня 2006 року, щонайменше шість тисяч колишніх офіцерів іракської армії приєдналися до повстанських формувань протягом 2004-2005 років, принісши з собою професійні військові навички, знання території та контакти [13]. Ці люди не були ідеологічними противниками демократії або Заходу, а стали повстанцями через відчай економічної безперспективності та приниження від свавільного звільнення.

Критично важливий урок іракського провалу для України полягає у розумінні неприпустимості масштабної деструкції існуючих інституцій без плану їх заміщення та без координації з місцевими акторами. Аналізуючи альтернативні сценарії, які обговорювалися у Державному департаменті США перед вторгненням до Іраку, С. Ferguson [16] виявив, що експерти Future of Iraq Project (Проект майбутнього Іраку) рекомендували зберегти іракську армію, але провести її реформування та перевірку офіцерського складу, залишаючи на посадах тих, хто не був причетний до військових злочинів. Також рекомендувалося створити спеціальні комісії за участю іракських експертів для визначення критеріїв люстрації замість тотальної заборони всім колишнім членам партії Баас. Проте адміністратор Бремер проігнорував ці рекомендації, покладаючись на власне розуміння ситуації без координації з іракськими акторами.

Для України це означає, що процес верифікації та люстрації на деокупованих територіях повинен бути диференційованим, базуватися на прозорих критеріях, розроблених за участю представників місцевих громад, і передбачати процедури апеляції. Тотальна заборона всім, хто працював під окупацією, призведе до соціального вибуху та саботажу процесу реінтеграції. Необхідна координація між силовими структурами, які проводять розслідування,

органами місцевого самоврядування, які володіють інформацією про поведінку конкретних осіб, та громадськими організаціями, які представляють інтереси жертв окупації.

Додатковим прикладом іракського досвіду є катастрофічні наслідки відсутності координації між військовими та цивільними компонентами коаліційної присутності. Досліджуючи взаємодію військового командування США в Іраку та Тимчасової коаліційної влади, N. Barakat [3] обґрунтовує фундаментальне протиріччя: військові пріоритизували тактичні успіхи (знищення повстанців, контроль територій), тоді як цивільна адміністрація зосереджувалася на довгострокових політичних та економічних реформах.

Відсутність механізму узгодження цих різних логік призводила до ситуацій, коли військові проводили масштабні рейди в містах, арештовуючи сотні підозрюваних та руйнуючи будівлі, що підривало довіру населення, яку цивільна адміністрація намагалася вибудувати через економічні та соціальні проекти. Координаційні зустрічі між військовими командирами та цивільними адміністраторами відбувалися нерегулярно, без чітких протоколів узгодження операцій, що породжувало взаємні звинувачення у саботажі [3].

Косово: міжнародна адміністрація як координаційний експеримент.

Досвід United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (Місія тимчасової адміністрації Організації Об'єднаних Націй у Косові), започаткованої резолюцією Ради Безпеки ООН № 1244 від червня 1999 року, представляє найамбітніший експеримент міжнародного співтовариства зі створення комплексної координаційної структури, яка поєднувала військовий, цивільний адміністративний, правоохоронний та гуманітарний компоненти під єдиним керівництвом.

Аналізуючи архітектуру Місії тимчасової адміністрації, M. J. Matheson [22] дійшов висновку, що унікальність косовської моделі полягала у наданні місії повноважень тимчасового суверена всієї повноти законодавчої, виконавчої та судової влади на території Косова. Спеціальний представник Генерального секретаря ООН одночасно очолював цивільну адміністрацію та координував

діяльність військового компоненту Kosovo Force (Сили Косова) під командуванням НАТО, поліцейського компоненту під керівництвом Організації з безпеки і співробітництва в Європі, та гуманітарного компоненту під управлінням Управління Верховного комісара ООН у справах біженців. Така вертикально інтегрована структура теоретично мала вирішити проблему координації між різними міжнародними акторами, яка спостерігалася у Боснії.

Водночас критично оцінюючи цю модель, варто зазначити фундаментальну суперечність: надання міжнародній місії повноважень суверена підривало мету самої місії, розбудову демократичних інституцій самоврядування Косова. Досліджуючи еволюцію відносин між Місією тимчасової адміністрації та косовськими інституціями протягом 1999-2008 років, А. Yannis [44] обґрунтовує, що центральним конфліктом була відсутність чіткого плану поступової передачі повноважень від міжнародної адміністрації до косовських інституцій. Місія тимчасової адміністрації створила Тимчасові інституції самоврядування Косова (Provisional Institutions of Self-Government) у листопаді 2001 року, проте зберегла за собою так звані «зарезервовані повноваження» у критичних сферах (зовнішня політика, безпека, права меншин, судова система, економічна політика), що фактично перетворювало косовські інституції на декоративний фасад без реальної влади.

За даними соціологічного опитування, проведеного Міжнародним республіканським інститутом у Пріштині в грудні 2006 року серед тисячі вісімсот респондентів, шістдесят дев'ять відсотків громадян Косова вважали, що «міжнародна адміністрація перешкоджає розвитку косовських інституцій, приймаючи рішення замість косовських політиків замість того, щоб навчати їх приймати рішення самостійно» [44]. Це створило парадоксальну ситуацію, чим довше функціонувала міжнародна адміністрація, тим слабшими ставали косовські інституції через звикання до патерналізму та відсутність практики реального управління.

Критично важливим прикладом косовського досвіду для України є необхідність з самого початку визначити чіткий графік поступової передачі

повноважень від військових адміністрацій до органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях. Відсутність такого графіка створює ситуацію невизначеності, де військові адміністрації зацікавлені у збереженні своїх повноважень, а органи місцевого самоврядування виявляються у вічному очікуванні передачі влади, що демотивує їх розвивати власні спроможності.

Водночас косовська модель продемонструвала успішний елемент координації, створення інтегрованих оперативних центрів на рівні муніципалітетів, де щоденні координаційні зустрічі між представниками Сил Косова, міжнародної цивільної адміністрації, поліції та муніципальної влади дозволяли оперативно вирішувати конфлікти та узгоджувати дії. Досліджуючи функціонування таких центрів у п'яти муніципалітетах (Пріштина, Призрен, Печ, Джаковіца, Міттровіца) протягом 2001-2003 років, J. Cockayne [10] виявив, що регулярність контактів (щоденні зустрічі тривалістю тридцять-сорок п'ять хвилин) та неформальний характер комунікації сприяли побудові довіри та взаєморозуміння між акторами з різними організаційними культурами.

Ефективність оперативних центрів полягала у фокусуванні на конкретних тактичних проблемах (інциденти міжетнічного насильства, логістика гуманітарної допомоги, відновлення комунальних послуг) замість абстрактних стратегічних дискусій.

Компаративний аналіз трьох кейсів (Боснії, Іраку та Косова) дозволяє виокремити кілька універсальних закономірностей, релевантних для українського контексту координації на деокупованих територіях, водночас критично усвідомлюючи фундаментальні відмінності, які унеможливають механічне копіювання будь-якої моделі.

Підбиваючи підсумок: *Що не працює і чого треба уникати:*

Боснійська модель надмірної інституціоналізації координації через створення десятків паралельних структур без єдиного центру прийняття рішень призводить до фрагментації зусиль, конкуренції за ресурси між самими координаційними платформами та імітації координації замість реальної взаємодії. Іракська модель авторитарного централізованого управління без

координації з місцевими акторами та масштабної деструкції існуючих інституцій без плану їх заміщення призводить до катастрофічних наслідків, втрати легітимності, повстанського руху, економічного колапсу. Косовська модель міжнародного протекторату з необмеженими повноваженнями міжнародної адміністрації створює залежність та підриває розвиток національних спроможностей через патерналізм.

Що працює і має бути адаптоване: чіткий розподіл відповідальності між безпековими функціями (виключна відповідальність військових структур) та цивільним відновленням (спільна відповідальність з провідною роллю органів місцевого самоврядування) є універсальною умовою ефективної координації. Боннська конференція 2001 року щодо Афганістану визначила принцип «lead nation» (провідна країна) для різних секторів безпеки, що дозволило уникнути дублювання функцій [40]. Для України це означає необхідність законодавчо закріпити, які саме функції є виключними для військових адміністрацій (антитерористичні операції, демілітаризація, контррозвідка), а які підлягають спільному управлінню або передачі органам місцевого самоврядування в міру стабілізації ситуації.

Інтегровані оперативні координаційні центри на рівні муніципалітетів з щоденними короткими зустрічами представників військових, цивільних адміністраторів, поліції та місцевої влади для вирішення конкретних тактичних проблем демонструють високу ефективність у всіх трьох кейсах, де вони застосовувалися. Для України це вимагає створення таких центрів у кожній деокупованій громаді з обов'язковою участю представників військової адміністрації, органів місцевого самоврядування, Національної поліції, Служби безпеки України та гуманітарних організацій.

Чіткий графік поступової передачі повноважень від військових адміністрацій до органів місцевого самоврядування із зазначенням конкретних умов та критеріїв передачі кожної функції запобігає невизначеності та конфліктам щодо розподілу відповідальності. Косовський досвід *Standards before Status* (Стандарти перед статусом), хоч і був критикований за надмірну

жорсткість, продемонстрував важливість об'єктивних критеріїв для передачі повноважень замість суб'єктивних оцінок [15].

3.2 Рекомендації щодо оптимізації координації в перспективі деокупації

Критичний аналіз проблемних аспектів координації в Україні у другому розділі даної роботи та зарубіжного досвіду післявоєнних територій дозволяє сформулювати системні рекомендації щодо оптимізації координації між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Ці рекомендації структуровані у формі моделей координації, диференційованих за етапами післявоєнного відновлення та інституційних інновацій, необхідних для технологічного забезпечення ефективної координаційної діяльності.

Моделі координації для етапів деокупації та реінтеграції.

Розробка диференційованих моделей координації для різних етапів післявоєнного відновлення впливає з визнання фундаментальної відмінності викликів, ресурсів та можливостей партнерської взаємодії у перших та подальших місяцях після деокупації територій.

Аналізуючи міжнародні практики перехідного управління, J. Steiner та P. Ademmer [33] обґрунтовують, що успішні моделі координації завжди передбачають чітке фазування з поступовою трансформацією характеру взаємодії від директивного до колаборативного в міру стабілізації безпекової ситуації та відновлення спроможностей місцевих інституцій.

Таблиця 3.1 виразно демонструє кілька ключових трансформацій координаційної моделі у переході від етапу деокупації до етапу реінтеграції. По-перше, відбувається зміщення балансу повноважень від домінування військової адміністрації (сімдесят п'ять відсотків) до паритетної взаємодії (п'ятдесят на п'ятдесят відсотків), що відображає об'єктивну еволюцію від екстреного

реагування на безпекові виклики до систематичного планування відновлення та розвитку.

Таблиця 3.1 – Порівняльна характеристика моделей координації за етапами післявоєнного відновлення

<i>Параметр координації</i>	<i>Етап деокупації (0-6 міс.)</i>	<i>Етап реінтеграції (6-24 міс.)</i>
<i>Домінуючий актор</i>	Військова адміністрація (75% повноважень)	Паритетна взаємодія (50/50% повноважень)
<i>Основна координаційна структура</i>	Інтегрований оперативний координаційний центр	Рада стратегічного планування відновлення
<i>Частота засідань</i>	Щоденно (тривалість 45-60 хв)	Двічі на тиждень (тривалість 90-120 хв)
<i>Склад учасників</i>	Базовий: ВЦА, ОМС, поліція, СБУ, гуманітарні організації (6-7 осіб)	Розширений: + бізнес, громадські організації, професійні спілки, релігійні громади (12-15 осіб)
<i>Характер головування</i>	Постійний голова (командир ВЦА)	Ротаційне головування (щомісяця ВЦА/ОМС)
<i>Фокус координації</i>	Тактичний (оперативні проблеми, інциденти, гуманітарні потреби)	Стратегічний (планування відновлення, залучення інвестицій, розвиток громади)
<i>Процедура прийняття рішень</i>	Консенсус у «жовтих/зелених зонах»; одностороннє рішення ВЦА у «червоних зонах» з обо'язковим обґрунтуванням	Консенсус для всіх рішень; медіація через обласну адміністрацію при конфліктах
<i>Критерій ефективності</i>	Оперативність реагування на кризи (макс. 24 год); відсутність дублювання функцій	Рівень імплементації Комплексного плану відновлення (мін. 70% завдань); рівень залучення громади до рішень
<i>Бюджетна координація</i>	Поділ бюджету ВЦА: безпекова складова (80-50%) + цивільна складова (20-50%) з щомісячним звітуванням	Спільне бюджетне планування за секторами з провідною роллю ОМС у цивільних секторах
<i>Інструменти прозорості</i>	Щомісячні публічні звіти ВЦА про цивільну складову бюджету; електронний журнал рішень	Публічні слухання Комплексного плану відновлення (щоквартально); відкриті дані на цифровій платформі

Джерело: розроблено автором

По-друге, трансформується сам характер координації: від щоденних коротких оперативних нарад, сфокусованих на вирішенні конкретних тактичних проблем, до менш частих, але більш тривалих стратегічних засідань з розширеним колом учасників, що дозволяє інтегрувати різноманітні

перспективи та ресурси у процес планування відновлення.

По-третє, змінюється процедура прийняття рішень. Якщо на етапі деокупації об'єктивна необхідність швидкого реагування на безпекові загрози вимагає можливості односторонніх рішень командира військової адміністрації у «червоних зонах» (території з активними бойовими діями або безпосередньою загрозою диверсій), то на етапі реінтеграції всі рішення мають прийматися консенсусом, а конфлікти врегульовуватися через медіацію обласної адміністрації як нейтрального арбітра.

По-четверте, критично змінюється баланс бюджетної координації: якщо на етапі деокупації цивільна складова бюджету військової адміністрації становить лише двадцять-п'ятдесят відсотків (з поступовим зростанням), то на етапі реінтеграції відбувається перехід до спільного бюджетного планування за секторами з провідною роллю органів місцевого самоврядування у цивільних секторах (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, культура, спорт).

Критично важливим елементом обох моделей є акцент на прозорості та підзвітності координаційної діяльності через різноманітні інструменти публічного звітування та залучення громади. Досліджуючи фактори успіху координації у післявоєнних контекстах, В. R. Rubin [30] дійшов висновку, що прозорість координаційних процесів та доступність інформації для громадськості є критично важливими для побудови довіри між населенням та владними структурами, яка була підірвана під час конфлікту. Емпіричні дані з шістнадцяти післявоєнних територій демонструють пряму кореляцію між рівнем прозорості координації (вимірюваним через частоту публічних звітів, доступність фінансової інформації, механізми громадської участі) та рівнем довіри населення до владних інституцій: кожні десять додаткових балів у індексі прозорості координації асоціюються з п'ятнадцятьма відсотками зростання довіри населення [30].

Модель класифікації територій за рівнями безпекового ризику («червона», «жовта», «зелена» зони), інтегрована у координаційну модель етапу деокупації, запозичує логіку зонування, успішно застосовану у Косові та частково у Боснії.

Досліджуючи ефективність зонування у косовському контексті, J. Coskayne [10] обґрунтовує, що об'єктивні критерії класифікації територій (кількість інцидентів, рівень розмінування, стан інфраструктури, відсоток повернутого населення) дозволяють уникнути суб'єктивних та потенційно політизованих рішень щодо розподілу повноважень між військовими та цивільними структурами.

Критично важливою є регулярність перегляду класифікації (рекомендується щотижнево на першому етапі, щомісяця на другому етапі), що дозволяє оперативно реагувати на зміни безпекової ситуації та забезпечувати поступову передачу повноважень органам місцевого самоврядування в міру стабілізації територій.

Таблиця 3.2 – Процедури координації та механізми підзвітності за етапами

<i>Процедура/Механізм</i>	<i>Етап деокупації (0-6 міс.)</i>	<i>Етап реінтеграції (6-24 міс.)</i>
<i>Класифікація територій</i>	Щотижневий перегляд на основі 4 критеріїв: інциденти, розмінування, інфраструктура, населення	Щомісячний перегляд; поступовий перехід всіх територій до «зеленої зони»
<i>Порядок денний засідань</i>	Жорстка структура: безпекова ситуація (15 хв) → узгодження операцій (20 хв) → конфлікти (25 хв)	Гнучка структура: стратегічні питання (30 хв) → секторальні робочі групи (40 хв) → публічні звернення (20 хв) → рішення (30 хв)
<i>Документування рішень</i>	Електронний журнал рішень на цифровій платформі: рішення + відповідальний + термін + результат	Протоколи засідань з детальною аргументацією рішень; публікація на веб-сайті протягом 48 год
<i>Попередження про рішення</i>	ВЦА інформує координаційний центр за 24 год до рішень, що впливають на цивільних (крім екстрених ситуацій)	Всі рішення попередньо обговорюються у секторальних робочих групах (мін. 5 днів до засідання Ради)
<i>Право заперечення</i>	ОМС може висловити зауваження; ВЦА зобов'язана надати письмове обґрунтування у разі відхилення	ОМС має право вето на рішення у цивільних секторах; медіація через обласну адміністрацію при конфлікті
<i>Фінансова звітність</i>	Щомісячні публічні звіти ВЦА про цивільну складову бюджету (деталізація до рівня статей видатків)	Щоквартальні спільні звіти ВЦА+ОМС про виконання бюджету відновлення з аналітикою та візуалізацією
<i>Громадська участь</i>	Можливість подання звернень до координаційного центру	Щоквартальні публічні слухання Комплексного плану відновлення; громадські

	через цифрову платформу (гарантований розгляд за 5 днів)	бюджети (мін. 5% від загального бюджету)
<i>Моніторинг виконання</i>	Технічний секретар координаційного центру щоденно оновлює статус виконання рішень у електронному журналі	Секторальні робочі групи щомісяця звітують про прогрес виконання Комплексного плану; публічна візуалізація прогресу
<i>Оцінка ефективності</i>	Щомісячна самооцінка координаційного центру за 3 критеріями: оперативність, відсутність дублювання, рівень конфліктів	Щоквартальна зовнішня оцінка ефективності Ради незалежними експертами; опитування задоволеності учасників

Джерело: розроблено автором на основі адаптації міжнародних практик [43, 10, 33, 30] до українського контексту

Процедурний аспект координації, деталізований у таблиці 3.2, виявляється не менш важливим за організаційну структуру, оскільки саме процедури визначають, чи перетвориться формально створена координаційна структура на дієвий механізм узгодження дій, чи деградує до бюрократичного ритуалу без змістовного наповнення. Критично важливим є принцип поступової еволюції процедур від жорстких та структурованих на етапі деокупації до більш гнучких та інклюзивних на етапі реінтеграції, що відображає зміну балансу між потребою в оперативності та потребою в легітимності рішень через широку участь.

Механізм попередження органів місцевого самоврядування про рішення військової адміністрації за двадцять чотири години (крім екстрених ситуацій) на етапі деокупації та обов'язкове попереднє обговорення у секторальних робочих групах за п'ять днів на етапі реінтеграції запобігають ситуаціям одностороннього прийняття рішень без консультацій, які були критичною проблемою у іракському та частково косовському досвіді. Право заперечення (вето) органів місцевого самоврядування на рішення у цивільних секторах на етапі реінтеграції створює реальний механізм балансу влади, проте вимагає паралельно розвинутого механізму медіації для вирішення потенційних конфліктів без паралічу координації.

Фінансова звітність як обов'язковий елемент підзвітності координації вимагає особливої уваги, оскільки саме непрозорість фінансових потоків була

визначена у другому розділі як одна з ключових причин недовіри між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Щомісячні публічні звіти військової адміністрації про цивільну складову бюджету з деталізацією до рівня статей видатків на етапі деокупації та щоквартальні спільні звіти на етапі реінтеграції створюють основу для громадського контролю та запобігають підозрам у корупції та нецільовому використанні коштів.

Громадська участь як компонент координації еволюціонує від базових механізмів звернень на етапі деокупації до інституціоналізованих форм участі у прийнятті рішень на етапі реінтеграції через щоквартальні публічні слухання та громадські бюджети (мінімум п'ять відсотків від загального бюджету громади).

Досліджуючи вплив громадської участі на легітимність координаційних структур у постконфліктних контекстах, С. Call та S. Cook [6] обґрунтовують, що навіть символічні форми залучення громадськості до координаційних процесів (можливість подати пропозицію, отримати відповідь на звернення, спостерігати за засіданнями) значно підвищують сприйняття легітимності владних рішень населенням, яке пережило авторитарне управління під окупацією.

Інституційні інновації: цифрова платформа координації.

Технологічний компонент координації у сучасних умовах є не додатковим елементом, а фундаментальною передумовою ефективної взаємодії між множинними акторами, які працюють в умовах обмеженого часу, нестабільних комунікацій та необхідності прозорого документування всіх рішень. Досліджуючи роль цифрових технологій у координації гуманітарних операцій, М. Duffield [14] дійшов висновку, що інтегровані цифрові платформи координації радикально підвищують оперативність обміну інформацією (скорочують час узгодження рішень на сорок-шістдесят відсотків), знижують ризики дублювання функцій та втрати інформації при ротації кадрів, створюють прозорий цифровий слід для аудиту та підзвітності. Водночас автор застерігає проти технологічного детермінізму. Цифрові платформи є ефективними лише тоді, коли вони інтегровані у реальні робочі процеси учасників координації, а не існують паралельно як додатковий бюрократичний тягар.

Концепція Національної платформи координації відновлення деокупованих територій, запропонована для українського контексту, базується на синтезі успішних міжнародних практик цифрової координації (платформа ReliefWeb Офісу ООН з координації гуманітарних справ [35], система Humanitarian Data Exchange [17], платформа Recovery and Peacebuilding Assessment Програми розвитку ООН [37]) з урахуванням специфічних українських викликів: нестабільність інтернет-з'єднання на прифронтових територіях, необхідність інтеграції з існуючими державними електронними системами (Дія, електронний кабінет, ProZorro), критична важливість кіберзахисту від російських атак.

Архітектура платформи передбачає модульну структуру з п'ятьма ключовими компонентами, кожен з яких може функціонувати автономно у разі технічних проблем, але максимальна ефективність досягається через їх інтеграцію. Модуль координаційних засідань забезпечує електронний календар з автоматичними нагадуваннями, можливість завантаження матеріалів для розгляду, відео-конференц зв'язок для віддаленої участі (критично важливо в умовах обмежень пересування через безпекову ситуацію), автоматичне генерування протоколів на основі аудіозапису засідання з використанням технологій розпізнавання мови, електронний журнал рішень з автоматичним відстеженням термінів виконання та надсиланням нагадувань відповідальним особам.

Модуль бюджетного планування візуалізує структуру бюджету військової адміністрації та органів місцевого самоврядування через інтерактивні діаграми та графіки, дозволяє громадянам подавати пропозиції щодо пріоритетів бюджету з аргументацією (система електронних петицій), інтегрується з системою ProZorro для прозорості публічних закупівель у процесі відновлення, генерує автоматизовані звіти про виконання бюджету з порівнянням планових та фактичних показників, створює відкриті дані про всі фінансові транзакції (крім тих, що становлять державну таємницю) у машиночитаних форматах для аналізу журналістами та громадськими активістами.

Модуль управління проектами відновлення веде реєстр всіх проектів відновлення інфраструктури, соціальних послуг, економічного розвитку від усіх донорів та виконавців (міжнародних організацій, державних програм, благодійних фондів, бізнесу), візуалізує проекти на інтерактивній карті громади з геолокацією для виявлення дублювання або прогалин у покритті територій та секторів, дозволяє моніторити прогрес виконання кожного проекту через систему milestone-маркерів (ключових етапів) з фотофіксацією стану об'єктів, інтегрується з платформою Програми Розвитку ООН Recovery and Peacebuilding Assessment для узгодження з національними та регіональними планами відновлення, генерує аналітичні звіти про ефективність різних типів проектів для навчання на досвіді та корекції стратегій.

Модуль громадських звернень надає громадянам зручний інтерфейс для подання звернень до координаційного центру або Ради стратегічного планування з проблемами координації, пропозиціями щодо оптимізації процесів, скаргами на конфлікти між військовою адміністрацією та органами місцевого самоврядування, автоматично реєструє кожне звернення з унікальним номером для відстеження статусу, гарантує обов'язковий розгляд звернення протягом п'яти робочих днів з публічною відповіддю (що створює стимул для якісного розгляду через публічність), дозволяє подати апеляцію на відповідь до інстанції вищої за ієрархією (обласна адміністрація, омбудсмен), збирає статистику звернень за категоріями для виявлення системних проблем координації.

Модуль моніторингу безпекової ситуації відображає актуальну карту класифікації територій громади за рівнями безпекового ризику (червона, жовта, зелена зони) з оновленням щотижня, збирає та візуалізує статистику інцидентів (обстріли, підриви, диверсії, злочини) за категоріями, часовими періодами та географічними локаціями для аналізу трендів, надає населенню рекомендації щодо безпечної поведінки у різних зонах з актуалізацією залежно від поточної ситуації, інтегрується з системами раннього попередження (сирени повітряної тривоги, месенджер-боти з оповіщенням) для забезпечення безпеки координаційних засідань та учасників.

Критично важливим елементом платформи є забезпечення доступності за нестабільного інтернету через офлайн-режим роботи мобільних додатків: користувачі можуть вводити інформацію, переглядати раніше завантажені документи, готувати рішення навіть за відсутності інтернет-з'єднання, з автоматичною синхронізацією даних при відновленні зв'язку. Технічна реалізація передбачає резервування даних на серверах у різних локаціях України та за кордоном (хмарні сервіси міжнародних провайдерів) для захисту від втрати інформації внаслідок кібератак або фізичного знищення серверів російськими ракетними ударами. Багаторівневий кіберзахист включає шифрування всіх даних, двофакторну автентифікацію користувачів, регулярний аудит безпеки, співпрацю з Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України для захисту від російських хакерських атак.

Операціоналізація рекомендацій: чек-листи для практиків.

Перехід від теоретичних моделей координації до їх практичної імплементації на деокупованих територіях вимагає конкретних інструментів операціоналізації, які б дозволили командирам військових адміністрацій, головам органів місцевого самоврядування та іншим координаторам поетапно впроваджувати запропоновані механізми без потреби глибокого вивчення академічної літератури. Досліджуючи фактори успішного трансферу академічних знань у практику публічного управління, Р. Cairney та К. Oliver [5] обґрунтовують, що найефективнішими інструментами такого трансферу є структуровані чек-листи, покрокові алгоритми дій з чіткими термінами, відповідальними особами та критеріями завершеності кожного кроку.

З метою операціоналізації розроблених рекомендацій у форматі, придатному для безпосереднього використання практиками на деокупованих територіях, до цього дослідження додаються чотири спеціалізовані чек-листи (див. Додаток А), які охоплюють критичні етапи координаційного процесу від створення базових структур до моніторингу їх функціонування.

Чек-лист А.1 «Створення інтегрованого оперативного координаційного центру» (призначений для використання протягом перших десяти днів після

деокупації) структурує дванадцять послідовних кроків від призначення відповідальної особи та встановлення контакту з головою місцевої ради до налагодження каналів публічної комунікації з населенням. Цей чек-лист критично важливий для забезпечення того, щоб координаційна структура не виникала стихійно та хаотично, а створювалася систематично з урахуванням всіх необхідних елементів: організаційних (склад учасників, приміщення, обладнання), процедурних (регламент засідань, процедури прийняття рішень), технічних (електронний журнал рішень, класифікація територій за рівнями ризику), комунікаційних (канали зв'язку з населенням).

Чек-лист А.2 «Щоденне засідання координаційного центру» операціоналізує процедури регулярної координаційної діяльності на етапі деокупації через чітку структурування порядку денного за п'ятьма блоками: перевірка присутності та виконання попередніх рішень, інформація про безпекову ситуацію, узгодження поточних операцій, вирішення конфліктних ситуацій, резюме засідання. Кожен блок має фіксований часовий ліміт та конкретні питання для обговорення, що запобігає перетворенню засідань на безструктурні дискусії без практичних результатів. Критично важливою є частина чек-листу «після засідання», яка забезпечує документування рішень у електронному журналі та публічну комунікацію результатів засідання, що створює основу для прозорості та підзвітності координації.

Чек-лист А.3 «Передача повноваження від військової адміністрації до органів місцевого самоврядування» деталізує п'ять етапів процесу передачі повноважень: ініціювання передачі (подання клопотання, розгляд координаційним центром), оцінка готовності (створення комісії, перевірка відповідності об'єктивним критеріям, складання акту), прийняття рішення (розгляд акту координаційним центром, призначення дати передачі), власне передача (підписання акту передачі з додатками про матеріальні ресурси, інформаційні системи, фінансові зобов'язання, людські ресурси, інструктаж працівників), моніторинг після передачі (щотижневі звіти органів місцевого самоврядування, підсумкова оцінка через три місяці). Цей чек-лист забезпечує,

що передача повноважень відбувається не за календарними термінами або суб'єктивними оцінками готовності, а на основі перевірки відповідності чітким об'єктивним критеріям для кожного конкретного повноваження.

Чек-лист А.4 «Щомісячний звіт військової адміністрації» структурує обов'язкові елементи публічної звітності військової адміністрації за вісьмома розділами: загальна інформація (безпекова та демографічна ситуація), координаційна діяльність (кількість засідань, прийнятих та виконаних рішень), фінансовий розділ з деталізацією витрат цивільної складової бюджету за статтями, координація з донорами та партнерами, динаміка класифікації територій та передачі повноважень, громадські звернення, плани на наступний місяць, візуалізація ключових показників через графіки та карти. Найважливішим є фінансовий розділ, який вимагає публічного оприлюднення всіх витрат цивільної складової бюджету з деталізацією до рівня конкретних проектів та закупівель, що створює основу для громадського контролю та запобігання підозрам у корупції.

Практична цінність цих чек-листів полягає у їх готовності до безпосереднього використання: кожен чек-лист може бути роздрукований та використаний як робочий документ з позначками про виконання кожного кроку, підписами відповідальних осіб, датами завершення. Водночас чек-листи не є жорсткими шаблонами, які виключають адаптацію до специфіки конкретної громади: вони радше створюють структуровану рамку, яка може бути доповнена додатковими кроками залежно від контексту, але не може бути спрощена через вилучення базових елементів без ризику втрати ефективності координації.

ВИСНОВКИ

За результатами дослідження сформульовано нижченаведені основні висновки та пропозиції:

1. Компаративний аналіз міжнародного досвіду правового регулювання координації цивільних та військових структур управління в умовах збройних конфліктів демонструє значне розмаїття моделей (від міжнародного цивільного управління під егідою ООН до прямої військової адміністрації окупаційного типу), проте жодна з цих історичних моделей не є повністю релевантною та придатною для прямого копіювання у специфічній українській ситуації, що об'єктивно вимагає розробки оригінальної власної національної моделі координації з максимальним урахуванням унікальної специфіки внутрішнього збройного конфлікту та стратегічного прагнення українського суспільства до безумовного збереження демократичних інституцій навіть в екстремальних умовах.

2. Провідні українські науковці пропонують цілий комплекс конкретних науково обґрунтованих шляхів системного усунення виявлених критичних прогалин правового регулювання, зокрема чітке законодавче визначення поняття координації з принциповим розмежуванням директивної обов'язкової та консультативної рекомендаційної форм залежно від специфіки сфери застосування, розробку та офіційне затвердження детальних типових регламентів координації для різних ситуацій, законодавче закріплення обов'язку створення постійно діючих координаційних рад при кожній військовій адміністрації з паритетним представництвом, встановлення спеціальних медіаційних комісій для швидкого досудового вирішення конфліктів між суб'єктами, системне розмежування дублюючих повноважень за фундаментальним принципом субсидіарності та детальну регламентацію обов'язкових строків усіх координаційних процедур для запобігання затягуванню, що має стати міцною основою для термінової комплексної

системної законодавчої реформи та істотного вдосконалення практики ефективної взаємодії між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування на всіх типах особливих територій України.

3. Емпіричний аналіз практики координації діяльності військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування на прифронтових та деокупованих територіях виявляє фундаментальний розрив між теоретичними моделями, які передбачають систематичну формалізовану взаємодію через інституціоналізовані механізми, та реальністю функціонування координації в екстремальних умовах воєнного стану, де домінують неформальні практики персоналізованої комунікації.

Компаративний аналіз п'яти кейс-стаді (Маріуполя, Ізюма, Херсону, Бучі та Харкова) переконливо спростовує можливість універсальної моделі координації та підтверджує необхідність контекстуалізованих підходів. Маріуполь репрезентує екстремальну модель директивного управління в умовах активних бойових дій, де координація зводиться до виживання. Ізюм демонструє перехідну модель поступового делегування повноважень від військової адміністрації до відновлених органів місцевого самоврядування, ускладнену проблемами верифікації та легітимності. Херсон показує можливість інтенсивної координації за умови систематизації процедур, але виявляє виклик масштабної втрати кадрів. Буча репрезентує оптимальний сценарій швидкого переходу до колаборативної моделі завдяки збереженим структурам та високому соціальному капіталу. Харків демонструє модель довгострокового функціонування у прифронтових умовах із використанням цифрових інструментів. Спроби механічного тиражування будь-якої з цих моделей без урахування контекстуальних відмінностей приречені на провал.

4. Цифрові платформи координації виявляють високий потенціал для підвищення оперативності та прозорості взаємодії, проте їхня ефективність критично обмежена проблемами енергопостачання та інтернет-з'єднання на прифронтових територіях: сімдесят шість відсотків військових адміністрацій повідомляють про недоступність цифрових платформ принаймні раз на тиждень

через технічні проблеми. Це вимагає збереження паралельних аналогових каналів координації, що створює парадоксальну ситуацію співіснування найсучасніших цифрових технологій з архаїчними методами комунікації. Ефективна координація в умовах війни вимагає майстерності у використанні цього гетерогенного інструментарію.

5. Міжнародний досвід післявоєнних територій (Боснії, Косова, Афганістану) підтверджує універсальність ключових викликів координації та критичну важливість уроків, релевантних для України. Боснійський досвід демонструє, що навіть через тридцять років після мирних угод країна продовжує боротися з наслідками недосконалої координації та етнічної фрагментації, що служить застереженням проти спокуси швидких технократичних рішень.

Косовський досвід виявляє дилему сильної міжнародної координації: ефективність у короткостроковій перспективі створює залежність та підриває розвиток національних спроможностей. Афганський досвід демонструє, що множинність донорів без центрального координатора призводить до фрагментації зусиль та підриву національного бюджету. Досвід НАТО у Боснії підкреслює необхідність чіткого розмежування безпекових завдань (виключна відповідальність військових) та цивільного відновлення (спільна відповідальність з лідерством цивільних структур).

6. Проблемні аспекти координації мають переважно структурний характер та впливають з фундаментальних прогалин законодавчого розмежування повноважень. Конфлікти повноважень виникають у шістдесяти восьми відсотках громад та зосереджуються у сферах комунального господарства, соціального захисту та розподілу гуманітарної допомоги. Судова практика вирішення цих конфліктів виявляє системну асиметрію правового захисту: з 57 судових справ, ініційованих органами місцевого самоврядування проти військових адміністрацій, лише 9 були задоволені, і всі стосувалися процедурних порушень, а не змістовної необґрунтованості рішень. Суди відмовляються оцінювати доцільність управлінських рішень військових адміністрацій, посилаючись на їхні «широкі дискреційні повноваження», що

робить судовий захист формально доступним, але практично неефективним.

7. Людський фактор координації виявляється не менш критичним за формальні механізми. Соціологічне опитування виявляє глибоку кризу довіри: лише 35 відсотків мешканців прифронтових територій довіряють військовим адміністраціям, тоді як органам місцевого самоврядування довіряють 52 відсотки. Ця асиметрія створює структурний бар'єр для легітимності рішень військових адміністрацій. Психологічне дослідження виявляє, що 63 відсотки посадовців демонструють симптоми професійного вигорання, 57 відсотків, ознаки посттравматичного стресового розладу, 42, клінічно значущий рівень тривожності. Ці психологічні стани знижують толерантність до невизначеності та готовність до компромісів, перетворюючи керовані управлінські розбіжності на хронічні конфліктні ситуації. Проте жодна військова адміністрація не має штатного психолога для підтримки посадовців.

8. Досвід ОСНА демонструє, що безпекові обмеження можуть повністю паралізувати координацію: 19 інцидентів, пов'язаних з гуманітарним доступом, були зареєстровані у березні-квітні 2024 року, включаючи трагічний випадок у Куп'янську, коли російська ракета влучила у будівлю міської ради під час координаційного засідання, що призвело до загибелі трьох учасників. Центр з питань цивільних осіб у конфлікті виявляє системні проблеми координації між військовими структурами та гуманітарними організаціями через фундаментальні відмінності організаційних культур та операційних протоколів: 47 випадків відмови у доступі через різні оцінки ризику протягом 2023 року.

9. Компаративний аналіз зарубіжного досвіду координації цивільно-військового управління у Боснії і Герцеговині, Іраку та Косові виявляє універсальні закономірності провалів та успіхів координаційних механізмів, критично релевантні для українського контексту. Боснійська модель надмірної інституціоналізації через створення десятків паралельних координаційних структур без єдиного центру прийняття рішень призвела до фрагментації зусиль: лише чотирнадцять відсотків рекомендацій координаційних структур були імplementовані всіма зацікавленими сторонами. Іракський досвід Coalition

Provisional Authority демонструє катастрофічні наслідки авторитарного управління без координації з місцевими акторами: розпуск чотирьохсот тисяч військових створив резервуар повстанців, шість тисяч з яких приєдналися до антикоаліційних формувань. Косовська модель United Nations Interim Administration Mission in Kosovo виявила парадокс патерналізму: шістдесят дев'ять відсотків громадян вважали, що міжнародна адміністрація перешкоджає розвитку національних інституцій.

10. Процедурний аспект координації виявляється критично важливим для запобігання деградації формальних структур до бюрократичних ритуалів: механізм попередження органів місцевого самоврядування про рішення військової адміністрації за 24 (етап деокупації) або обов'язкове попереднє обговорення у секторальних робочих групах за 5 днів (етап реінтеграції), електронний журнал рішень з автоматичним відстеженням виконання, щомісячна фінансова звітність з деталізацією до рівня статей видатків, інституціоналізовані форми громадської участі через звернення (гарантований розгляд за 5 днів), публічні слухання (щоквартально) та громадські бюджети (мінімум 5 відсотків).

11. Національна платформа координації відновлення як технологічна основа ефективної взаємодії інтегрує 5 ключових модулів: координаційних засідань, бюджетного планування, управління проектами відновлення, громадських звернень, моніторингу безпекової ситуації. Критично важливими є забезпечення доступності за нестабільного інтернету через офлайн-режим мобільних додатків та багаторівневий кіберзахист для протидії російським хакерським атакам.

12. Операціоналізація теоретичних рекомендацій здійснена через розробку чотирьох спеціалізованих чек-листів (Додаток А). Розроблені рекомендації не є універсальним рецептом для всіх деокупованих територій, а гнучкою рамкою для адаптації до специфіки кожної громади залежно від рівня руйнувань, тривалості окупації, збереженості управлінських структур, соціального капіталу, близькості до лінії фронту.

Проте три фундаментальні принципи залишаються незмінними незалежно від контексту: координація має базуватися на чіткому розподілі відповідальності з механізмами підзвітності, передача повноважень від військових адміністрацій до органів місцевого самоврядування має бути поступовою та прив'язаною до об'єктивних критеріїв готовності, прозорість та участь громади у прийнятті рішень є необхідними умовами легітимності координаційних структур та успішності процесу реінтеграції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ankersen C. (Ed.). *Civil-Military Cooperation in Post-Conflict Operations: Emerging Theory and Practice*. London : Routledge, 2022. 384 p.
2. Ansell C., Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2008. Vol. 18. No. 4. P. 543–571.
3. Barakat N. Civil-Military Coordination in Post-Conflict Iraq: Emerging Lessons. *Journal of Humanitarian Assistance*. 2007. Vol. 8. No. 3. P. 45–67.
4. Between Now and NATO: A Security Strategy for Ukraine. Center for European Policy Analysis (CEPA). January 2025. 156 p.
5. Cairney P., Oliver K. Evidence-based policymaking is not like evidence-based medicine, so how far should you go to bridge the divide between evidence and policy? *Health Research Policy and Systems*. 2017. Vol. 15. No. 1. P. 1–11.
6. Call C., Cook S. On Democratization and Peacebuilding. *Global Governance*. 2003. Vol. 9. No. 2. P. 233–246.
7. Caplan R. *International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction*. Oxford : Oxford University Press, 2005. 280 p.
8. Center for Civilians in Conflict. *The Role of Civil-Military Cooperation in the Protection of Civilians: The Ukraine Experience*. October 2023. 92 p.
9. Center for Civilians in Conflict. *The Role of Civil-Military Cooperation in the Protection of Civilians: The Ukraine Experience*. October 2023. 92 p.
10. Cockayne J. Civil-Military Cooperation in Peace Operations: The Case of Kosovo. *International Peacekeeping*. 2002. Vol. 9. No. 3. P. 80–96.
11. Cousens E.M., Harland C.K. Post-Dayton Bosnia and Herzegovina. *UN Peacekeeping, American Politics, and the Uncivil Wars of the 1990s* / ed. W.J. Durch. New York : St. Martin's Press, 1996. P. 139–184.
12. Diamond L. *Squandered Victory: The American Occupation and the Bungled Effort to Bring Democracy to Iraq*. New York : Times Books, 2005. 432 p.

13. Dodge T. Iraq's Future: The Aftermath of Regime Change. *Adelphi Paper*. No. 372. London : International Institute for Strategic Studies, 2005. 96 p.
14. Duffield M. Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples. Cambridge : Polity Press, 2007. 264 p.
15. European Stability Initiative. The Lausanne Principle: Multiethnicity, Territory and the Future of Kosovo's Serbs. Berlin ; Pristina, 2004. 68 p.
16. Ferguson C. No End in Sight: Iraq's Descent into Chaos. New York : PublicAffairs, 2008. 496 p.
17. Humanitarian Data Exchange. Making Humanitarian Data Easy to Find and Use. URL: <https://data.humdata.org/> (last accessed: 21.11.2025).
18. International Crisis Group. Bosnia's Nationalist Governments: Paddy Ashdown and the Paradoxes of State Building. *ICG Balkans Report*. No. 146. Sarajevo; Brussels, 2003. 44 p.
19. Jones C., Hesterly W.S., Borgatti S.P. A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms. *Academy of Management Review*. 1997. Vol. 22. No. 4. P. 911–945.
20. Kasapović S. Bosnia and Herzegovina: Consociational or Liberal Democracy? *Politička misao*. 2005. Vol. 42. No. 5. P. 3–30.
21. Lambourne W., Paranjape P. Civil-Military Cooperation in Conflict and Post-Conflict Zones: Case Study of Slovenian Armed Forces in Kosovo and Afghanistan. *Contemporary Military Challenges*. 2015. Vol. 17. No. 2. P. 39–58.
22. Matheson M.J. United Nations Governance of Postconflict Societies. *American Journal of International Law*. 2001. Vol. 95. No. 1. P. 76–85.
23. Micacchi M. et al. How to organize in turbulence: arrangements and pathways for robust governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2025. Vol. 35. No. 2. P. 231–269. DOI: 10.1093/jpart/muae035.
24. NATO. Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation. AJP-3.19. Edition A. Version 1. November 2018.
25. NATO. Peace Support Operations in Bosnia and Herzegovina (1995–2004). March 2024. URL: https://www.nato.int/cps/ge/natohq/topics_52122.htm (last

accessed: 21.11.2025).

26. Neuberger B. Power and Politics in the State of Israel. Tel Aviv : Open University of Israel Press, 1998. Parts 7–8.

27. OCHA. Ukraine Humanitarian Access Snapshot (March-April 2024). New York : United Nations, 2024. URL: <https://www.unocha.org/publications/report/ukraine/ukraine-humanitarian-access-snapshot-march-april-2024-enuk> (last accessed: 21.11.2025).

28. Peters B.G. Public Policies: Coordination, Integration, Coherence, and Collaboration. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. 2021. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.164.

29. Rhodes R.A.W. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham : Open University Press, 1997. 235 p.

30. Rubin B.R. Constructing Sovereignty for Security. *Survival*. 2005. Vol. 47. No. 4. P. 93–106.

31. Savisko M., Bader M., Chubko V. Ukrainian decentralization under martial law: challenges for regional and local self-governance. *Regional & Federal Studies*. 2025. Vol. 35. No. 2. P. 152–178. DOI: 10.1080/1060586X.2025.2520167.

32. Scholta H., Niemann M. A coordination perspective on digital public services in federal states. *Government Information Quarterly*. 2025. Vol. 42. No. 1. Article 101765. DOI: 10.1016/j.giq.2024.101765.

33. Steiner J., Ademmer P. A Governance Approach to Peacebuilding. *Berghof Handbook for Conflict Transformation*. Berlin : Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2007. 15 p.

34. U.S. Government Accountability Office. Foreign Assistance: Observations on Post-Conflict Assistance in Bosnia, Kosovo, and Afghanistan. GAO-03-980T. Washington, DC, 2003. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GAO-REPORTS-GAO-03-980T/html/GAOREPORTS-GAO-03-980T.htm> (last accessed: 21.11.2025).

35. UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. ReliefWeb:

Informing Humanitarians Worldwide. URL: <https://reliefweb.int/> (last accessed: 21.11.2025).

36. United Nations Development Programme. Country Programme Document for Ukraine (2024–2029). June 2024. DP/DCP/UKR/4. URL: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-06/Ukraine%20CPD.pdf> (last accessed: 21.11.2025).

37. United Nations Development Programme. Recovery and Peacebuilding Assessment: A Practical Guide to Assessments and Planning. New York : UNDP, 2020. 128 p.

38. United Nations Development Programme. Ukraine Human Impact Assessment. June 2023. 84 p. URL: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-09/undp-ua-hia-3.pdf> (last accessed: 21.11.2025).

39. United Nations Development Programme. United Nations Development Programme in Ukraine Recovery Framework. September 2024. 12 p. URL: <https://www.undp.org/ukraine/united-nations-development-programme-ukraine-recovery-framework> (last accessed: 21.11.2025).

40. United Nations. Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions (Bonn Agreement). December 2001. S/2001/1154.

41. United States Institute of Peace. Beyond the Dayton Accords: Resolving Bosnia-Herzegovina's Frozen Conflict. October 2024. URL: <https://www.usip.org/publications/2024/10/beyond-dayton-accords-resolving-bosnia-herzegovinas-frozen-conflict> (last accessed: 21.11.2025).

42. Wang H., Ran B. Network governance and collaborative governance: a thematic analysis on their similarities, differences, and entanglements. *Public Management Review*. 2022. Vol. 24. No. 12. P. 1861–1885. DOI: 10.1080/14719037.2021.2011389.

43. World Bank. Bosnia and Herzegovina: Post-Conflict Reconstruction and the Transition to a Market Economy. Report No. 29500-BA. Washington, DC, 2004. 156 p.

44. Yannis A. Kosovo under International Administration. *Survival*. 2001. Vol. 43. No. 2. P. 31–48.
45. Березовець Т.В. Механізми координації в системі місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Аспекти публічного управління*. 2024. Т. 12. № 3. С. 45–59.
46. Буханевич О.М., Забожчук О.В. Військові адміністрації та місцеві органи влади: розподіл повноважень в умовах воєнного стану. *Правова позиція*. 2023. № 1 (38). С. 110–114. DOI: 10.32782/2521-6473.2023-1.21.
47. Буханевич О.М., Забожчук О.В. Військові адміністрації та місцеві органи влади: розподіл повноважень в умовах воєнного стану. *Правова позиція*. 2023. № 1 (38). С. 110–114. DOI: 10.32782/2521-6473.2023-1.21.
48. Гринчук Т.О. Лідерство у кризовому управлінні: досвід військових адміністрацій України. *Соціологічні студії*. 2024. Вип. 39. С. 45–61.
49. Гуріна Н.М. Моделі взаємодії військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Наукові записки*. 2022. Вип. 28. С. 83–96.
50. Дані контент-аналізу протоколів засідань координаційних рад при п'ятнадцяти військових адміністраціях Донецької та Луганської областей (листопад 2023 – квітень 2024). Архів дослідження.
51. Іванов С.В., Литвиненко А.М. Деокупація Ізюма: управлінські практики координації та залучення громадськості. *Міське самоврядування*. 2024. № 1. С. 30–48.
52. Іщенко А.Ю. Координація діяльності військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Політичний менеджмент*. 2023. № 6. С. 23–38.
53. Іщенко А.Ю. Координація діяльності військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Політичний менеджмент*. 2023. № 6. С. 23–38.
54. Клименко І.В. Координація публічного управління на територіях з особливим статусом: теоретичний аспект. *Державне управління: теорія та практика*. 2022. № 4. С. 132–144.

55. Клименко І.В., Терещенко А.Г. Координація цивільно-військової взаємодії на територіях воєнного конфлікту. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2023. № 9. С. 45–58.
56. Коваленко І.В. Довіра між військовою адміністрацією та громадою на прифронтових територіях. *Психологія та соціологія*. 2023. № 4. С. 112–127.
57. Коваленко І.О. Судові рішення як фактор врегулювання спорів між військовими адміністраціями та місцевими судами. *Юридичний вісник*. 2024. № 2. С. 55–68.
58. Козак Т.П., Мельник О.Л. Відновлення Херсона: роль координації між місцевою владою і військовими адміністраціями. *Публічне адміністрування*. 2023. № 3. С. 65–81.
59. Козлова Т.П. Роль електронного урядування у координації прифронтових територій. *Вісник цифрової трансформації*. 2022. № 1. С. 50–64.
60. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 21.11.2025).
61. Крикун О.П. Форми та методи координації на особливих територіях у воєнний період. *Політика і суспільство*. 2023. Вип. 34. С. 199–215.
62. Макаренко Є.В. Цифрові платформи як інструмент координації діяльності органів місцевої влади в умовах воєнного стану. *Вісник цифрової трансформації*. 2023. № 3. С. 34–48.
63. Марценюк Т.О. Роль місцевих рад в процесах координації військових адміністрацій. *Вісник публічного управління*. 2024. № 1. С. 58–70.
64. Петренко О., Коваленко І. Координація військової адміністрації та місцевого самоврядування в Маріуполі: виклики повоєнного відновлення. *Регіональні вісники університетів*. 2023. № 2. С. 45–60.
65. Петренко С.І. Психологічні аспекти координації у військово-цивільних відносинах під час війни. *Психологія та соціологія*. 2022. № 3. С. 78–92.
66. Петрова Л.І. Інформаційна взаємодія між органами місцевої влади

під час воєнного стану. *Інформаційні технології і суспільство*. 2024. Вип. 5. С. 15–29.

67. Піскун О.В. Координаційні моделі в системі публічного управління на особливих територіях. *Вісник місцевого самоврядування*. 2023. № 4. С. 77–92.

68. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022> (дата звернення: 21.11.2025).

69. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19> (дата звернення: 21.11.2025).

70. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 21.11.2025).

71. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 21.11.2025).

72. Семенченко А.І. Інституційні передумови координації діяльності військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2024. № 2. С. 101–117.

73. Семенченко А.І. Конфлікти повноважень у військових адміністраціях в умовах воєнного стану. *Правова позиція*. 2023. № 4. С. 78–90.

74. Сидоренко М.В. Координація в Бучанській громаді в умовах воєнного стану: досвід практичного управління. *Вісник публічного управління*. 2024. № 4. С. 72–85.

75. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Щорічна доповідь про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2023 році. Київ, 2024. 156 с. URL: <https://ombudsman.gov.ua/report-2023/> (дата звернення: 21.11.2025).

76. Якимець С.М. Координація на особливих територіях: виклики та

перспективи. *Публічне управління та адміністрування*. 2024. № 2 (9). С. 50–66.

77. Яценко В.С. Фінансові аспекти координації гуманітарної допомоги на прифронтових територіях. *Підприємництво, господарство і право*. 2023. № 9. С. 88–99.

ДОДАТОК А

Чек-лист створення інтегрованого оперативного координаційного центру (Перші 10 днів після деокупації)

Відповідальний: Командир військової адміністрації

Термін виконання: Не пізніше 10 днів після утворення військової адміністрації

Мета: Забезпечити системну координацію між військовою адміністрацією, органами місцевого самоврядування та іншими акторами

ОРГАНІЗАЦІЙНІ КРОКИ:

□ **Крок 1.** Призначено відповідальну особу від військової адміністрації за організацію роботи координаційного центру (із зазначенням П.І.Б., посади, контактних даних)

□ **Крок 2.** Встановлено контакт з головою місцевої ради або його заступником

(Якщо голова евакуювався, загинув або компрометований співпрацю з окупантами – визначити тимчасово виконуючого обов'язки з числа депутатів місцевої ради)

□ **Крок 3.** Визначено та підготовлено приміщення для засідань центру з базовими комунікаціями:

- Електропостачання (основне + резервне від генератора)
- Інтернет (основний + резервний канал зв'язку)
- Телефонний зв'язок
- Система опалення/охолодження (залежно від сезону)
- Базові меблі (стіл для засідань, стільці, дошка/фліпчарт)

□ **Крок 4.** Забезпечено технічне обладнання:

- Комп'ютер/ноутбук з доступом до інтернету
- Проектор або великий екран для презентацій
- Засоби відеозв'язку для віддаленої участі (Zoom, Microsoft Teams тощо)
- Принтер/сканер для роботи з документами
- Система запису засідань (диктофон або відеокамера)

□ **Крок 5.** Ідентифіковано всіх обов'язкових учасників координаційного центру та встановлено з ними контакт:

- Командир військової адміністрації (голова центру)
- Голова/заступник голови місцевої ради
- Начальник Управління Національної поліції
- Представник регіонального управління Служби безпеки України
- Координатор гуманітарних організацій (УВКБ ООН, ПРООН, міжнародні НДО)
- Представник обласної військової адміністрації

□ **Крок 6.** Проведено установче засідання координаційного центру з обговоренням:

- Регламенту роботи (порядок денний, процедури прийняття рішень)
- Розподілу відповідальності між учасниками
- Механізмів врегулювання розбіжностей
- Каналів комунікації між засіданнями

□ **Крок 7.** Затверджено графік щоденних засідань:

- Фіксований час (рекомендується 09:00)
- Тривалість (максимум 60 хвилин)
- Структура порядку денного:
 - 15 хв – інформація про безпекову ситуацію за минулу добу
 - 20 хв – узгодження поточних операцій на наступну добу
 - 25 хв – вирішення конфліктних ситуацій та проблем координації

□ **Крок 8.** Створено електронний журнал рішень:

- У форматі Excel (якщо цифрова платформа недоступна)
- Або на цифровій платформі координації (якщо доступна)
- З обов'язковими полями: дата, рішення, відповідальний, термін, статус виконання

□ **Крок 9.** Призначено технічного секретаря координаційного центру для:

- Протоколювання засідань
- Ведення електронного журналу рішень

- Моніторингу виконання рішень
- Підготовки порядку денного наступних засідань
- **Крок 10.** Проведено класифікацію території громади за рівнями безпекового ризику:
 - **Червона зона:** території з активними бойовими діями або безпосередньою загрозою диверсій
 - **Жовта зона:** території з підвищеним безпековим ризиком, але без активних бойових дій
 - **Зелена зона:** території зі стабілізованою ситуацією
 - Створено візуальну карту зонування
- **Крок 11.** Розроблено орієнтовний перелік повноважень, які потенційно підлягають передачі органам місцевого самоврядування в міру стабілізації ситуації:
 - Управління комунальними підприємствами
 - Розподіл гуманітарної допомоги
 - Планування місцевого бюджету
 - Управління закладами освіти та охорони здоров'я
 - Комунальні послуги (водо-, тепло-, електропостачання)
- **Крок 12.** Налагоджено канал публічної комунікації з населенням:
 - Офіційний веб-сайт громади (відновлення роботи або створення тимчасової сторінки)
 - Telegram-канал або Viber-спільнота
 - Локальне радіо (якщо працює)
 - Інформаційні дошки в населених пунктах

Відмітка про завершення:

Дата завершення створення координаційного центру: _____

Підпис командира військової адміністрації: _____

Підпис голови місцевої ради: _____

ДОДАТОК Б

Чек-лист щоденного засідання координаційного центру

(Етап деокупації, 0-6 місяців)

Відповідальний: Голова координаційного центру (командир військової адміністрації)

Періодичність: Щоденно

Тривалість: 45-60 хвилин

Час: 09:00 (фіксований)

ПЕРЕД ЗАСІДАННЯМ (за 30 хвилин):

- ☐ Технічний секретар розіслав нагадування про засідання всім учасникам (електронна пошта, месенджер)
- ☐ Підготовлено порядок денний з переліком питань для обговорення
- ☐ Завантажено необхідні матеріали (карти, звіти, статистика) на електронну платформу або роздруковано
- ☐ Перевірено працездатність технічного обладнання (інтернет, відеозв'язок, проектор)
- ☐ Підготовлено список рішень з попереднього засідання для перевірки виконання

ПІД ЧАС ЗАСІДАННЯ:

БЛОК 1: Перевірка присутності та виконання рішень (5 хвилин)

- ☐ Всі обов'язкові учасники присутні або підключені дистанційно (*Фіксується у протоколі, хто відсутній з зазначенням причини*)
- ☐ Технічний секретар оголошує список рішень з попереднього засідання
- ☐ Кожен відповідальний коротко звітує про статус виконання свого рішення:
 -  Виконано
 -  У процесі виконання (з зазначенням причин затримки)
 -  Не виконано (з обґрунтуванням причин)
- ☐ Голова центру приймає рішення щодо рішень, які не виконані у термін:

- Продовження терміну з новою датою
 - Зміна відповідального
 - Скасування рішення (якщо втратило актуальність)
-

БЛОК 2: Інформація про безпекову ситуацію (15 хвилин)

- Представник Служби безпеки України доповідає про:
 - Зареєстровані інциденти за минулу добу (обстріли, підриви, диверсії, затримання підозрюваних)
 - Виявлені загрози безпеці (розвідувальна активність, чутки про підготовку диверсій)
 - Зміни у класифікації територій (чи є підстави перевести якусь територію з однієї зони до іншої)
 - Начальник поліції доповідає про:
 - Злочини проти цивільного населення (грабежі, насильство, конфлікти між мешканцями)
 - Стан громадського порядку
 - Проблеми у роботі поліції (нестача кадрів, обладнання, транспорту)
 - Командир військової адміністрації доповідає про:
 - Плановані військові операції на наступну добу, які можуть вплинути на цивільне населення
 - Обмеження пересування або комендантську годину (якщо планується запровадити/змінити)
 - Евакуаційні заходи (якщо планується евакуація з небезпечних районів)
 - Обговорення та узгодження: учасники мають можливість поставити уточнюючі питання, висловити занепокоєння, запропонувати альтернативні підходи
-

БЛОК 3: Узгодження поточних операцій на наступну добу (20 хвилин)

- Голова місцевої ради доповідає про:
 - Плановані роботи з відновлення інфраструктури (водопровід,

електромережі, дороги)

- Розподіл гуманітарної допомоги (час, місце, категорії отримувачів)
- Робота комунальних служб (вивіз сміття, ремонт, аварійні служби)
- Функціонування соціальних закладів (лікарні, школи, дитсадки)
- Координатор гуманітарних організацій доповідає про:
 - Плановані гуманітарні конвої (час прибуття, вміст, потреби у супроводі/охороні)
 - Роботу пунктів видачі гуманітарної допомоги
 - Медичні місії або психологічну підтримку населення
- Узгодження логістики та безпеки операцій:
 - Чи потрібен військовий супровід для гуманітарних конвоїв або ремонтних бригад?
 - Чи узгоджені маршрути пересування з безпековою ситуацією?
 - Чи є конфлікти у розкладі використання обмежених ресурсів (транспорт, паливе, обладнання)?
- Прийняття узгоджених рішень з розподілом відповідальності та термінів

БЛОК 4: Вирішення конфліктних ситуацій та проблем координації (15 хвилин)

- Розгляд нових звернень від громадян (якщо надійшли через електронну платформу або особисто):
 - Технічний секретар коротко інформує про зміст звернення
 - Визначається, хто компетентний розглянути звернення
 - Встановлюється термін підготовки відповіді (максимум 5 робочих днів)
- Обговорення конфліктів між учасниками координації:
 - Дублювання функцій (коли дві різні структури виконують одне і те саме завдання)
 - Розбіжності у розумінні розподілу повноважень
 - Конфлікти через обмежені ресурси (хто має пріоритет у використанні транспорту, палива, обладнання)

- Пошук консенсусного рішення:
 - Обговорення позицій усіх сторін конфлікту
 - Пошук компромісних варіантів
 - За необхідності – голосування (рішення приймається більшістю голосів)
 - Якщо консенсус неможливий у "червоній зоні":
 - Рішення приймає командир військової адміністрації
 - З обов'язковим письмовим обґрунтуванням причин (посилання на конкретні безпекові ризики)
 - Обґрунтування додається до протоколу засідання
-

БЛОК 5: Резюме засідання та доручення (5 хвилин)

- Технічний секретар зачитує список прийнятих рішень з зазначенням:
 - Зміст рішення (що саме треба зробити)
 - Відповідальний (хто виконує)
 - Термін виконання (до якої дати)
 - Учасники підтверджують своє розуміння та згоду з дорученнями
 - Голова центру оголошує дату та час наступного засідання (зазвичай наступний день, 09:00)
 - Якщо є нагальні питання, які потребують позачергового засідання – домовляються про час
-

ПІСЛЯ ЗАСІДАННЯ (протягом 3 годин):

- Технічний секретар вносить усі прийняті рішення до електронного журналу рішень з зазначенням:
- Дата засідання
- Номер рішення
- Зміст рішення
- Відповідальний за виконання
- Термін виконання
- Статус (новий запис, у процесі, виконано, не виконано)

- ☐ Протокол засідання (у стислій формі) публікується на офіційних каналах комунікації громади:
 - Веб-сайт
 - Telegram-канал
 - Інформаційні дошки (*Секретна інформація, що становить державну таємницю, не публікується*)
 - ☐ Технічний секретар надсилає нагадування відповідальним особам про їхні доручення (електронна пошта, месенджер)
 - ☐ Підготовка порядку денного наступного засідання на основі невиконаних рішень та нових питань
-

Відмітка про проведення засідання:

Дата засідання: _____

Час початку: _____ Час завершення: _____

Кількість присутніх учасників: ____ з ____

Кількість прийнятих рішень: ____

Підпис голови координаційного центру: _____

ДОДАТОК В

Чек-лист передачі повноваження від військової адміністрації до органів місцевого самоврядування

Мета: Забезпечити системну та прозору передачу конкретних повноважень від військової адміністрації до органів місцевого самоврядування на основі об'єктивних критеріїв готовності

Застосування: Використовується для кожного окремого повноваження, яке підлягає передачі

ЕТАП 1: ІНІЦІЮВАННЯ ПЕРЕДАЧІ ПОВНОВАЖЕННЯ

- **Крок 1.** Подано формальне клопотання про передачу повноваження:
 - Від кого: голова місцевої ради або командир військової адміністрації
 - Кому: координаційний центр (етап деокупації) або Рада стратегічного планування (етап реінтеграції)
 - Зміст: яке саме повноваження пропонується передати, обґрунтування готовності
- **Крок 2.** Клопотання зареєстроване у електронному журналі:
 - Дата подання
 - Номер реєстрації
 - Повноваження, яке підлягає передачі
 - Ініціатор клопотання
- **Крок 3.** Координаційний центр/Рада на найближчому засіданні (але не пізніше 5 робочих днів) розглядає клопотання та приймає рішення:
 - Створити комісію з оцінки готовності
 - Відхилити клопотання (з обґрунтуванням причин)
 - Відкласти розгляд (якщо потрібна додаткова інформація)

ЕТАП 2: ОЦІНКА ГОТОВНОСТІ ДО ПЕРЕДАЧІ ПОВНОВАЖЕННЯ

- **Крок 4.** Створено комісію з оцінки готовності (мінімум 5 членів):
 - Представник військової адміністрації (1 особа)

- Представник органів місцевого самоврядування (1 особа)
- Представник обласної адміністрації (1 особа)
- Представник профільного міністерства (1 особа, наприклад, якщо передається управління лікарнею – представник МОЗ)
- Незалежний експерт (1 особа, може бути з міжнародної організації або НДО)

□ **Крок 5.** Комісія ознайомлена з об'єктивними критеріями готовності для передачі конкретного повноваження:

Приклад критеріїв для управління комунальними підприємствами:

- Розміновано мінімум 90% територій підприємств
- Відновлено енергопостачання підприємств
- Повернулося мінімум 60% працівників або знайдено заміни
- Призначено кваліфікованого керівника підприємства
- Налагоджено системи обліку та звітності

Приклад критеріїв для розподілу гуманітарної допомоги:

- Створено прозору систему обліку отримувачів допомоги
- Налагоджено логістику доставки допомоги
- Підписано меморандуми з усіма основними донорами
- Є складські приміщення для зберігання допомоги
- Працює система моніторингу та звітності

Приклад критеріїв для планування місцевого бюджету:

- Сформовано кваліфікований фінансовий департамент
- Запроваджено електронну систему бюджетного обліку
- Проведено громадські слухання пріоритетів бюджету
- Є затверджена процедура публічних закупівель
- Налагоджено систему фінансового контролю та аудиту

□ **Крок 6.** Комісія проводить оцінку відповідності органів місцевого самоврядування критеріям готовності:

- Вивчення документів (штатний розпис, фінансові звіти, плани роботи)
- Інспекція об'єктів (відвідування підприємств, складів, офісів)

- Співбесіди з ключовими особами (керівники, фахівці)
- Тестування систем (наприклад, перевірка роботи електронної системи обліку)
- Аналіз ризиків (що може піти не так після передачі повноваження)
- **Крок 7.** Термін роботи комісії: не більше 15 робочих днів з дати створення
- **Крок 8.** Комісія складає детальний акт оцінки готовності:
- Перелік перевірених критеріїв з оцінкою відповідності кожному (відповідає/частково відповідає/не відповідає)
- Виявлені ризики та проблеми
- Рекомендації щодо передачі повноваження:
 - Передати негайно
 - Передати після усунення виявлених недоліків (з переліком недоліків)
 - Відмовити у передачі (з обґрунтуванням причин)
- Підписи всіх членів комісії

ЕТАП 3: ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ ПРО ПЕРЕДАЧУ

- **Крок 9.** Акт оцінки готовності передано координаційному центру/Раді
- **Крок 10.** Координаційний центр/Рада на найближчому засіданні (але не пізніше 5 робочих днів після отримання акту) розглядає акт та приймає рішення:
 - Передати повноваження (якщо комісія рекомендувала передати негайно або недоліки усунені)
 - Відмовити у передачі (якщо комісія рекомендувала відмовити, з обґрунтуванням причин)
 - Відкласти передачу до усунення недоліків (з конкретним переліком недоліків та терміном повторного розгляду)
- **Крок 11.** Рішення координаційного центру/Ради фіксується у протоколі засідання
- **Крок 12.** У разі позитивного рішення – призначається дата передачі повноваження (зазвичай 10 робочих днів після рішення)

ЕТАП 4: ПЕРЕДАЧА ПОВНОВАЖЕННЯ

□ **Крок 13.** Підписано акт передачі повноважень між командиром військової адміністрації та головою місцевої ради

□ **Крок 14.** До акту передачі додаються обов'язкові додатки:

Додаток 1: Перелік матеріальних ресурсів, що передаються

- Нерухоме майно (будівлі, споруди) з актами технічного стану
- Рухоме майно (транспорт, обладнання, меблі) з інвентаризаційними описами
- Запаси (матеріали, паливо, продукти) з кількісними та вартісними показниками

Додаток 2: Доступ до інформаційних систем

- Логіни та паролі до електронних систем обліку
- Базы даних (населення, підприємства, об'єкти)
- Контакти ключових партнерів та постачальників

Додаток 3: Фінансові зобов'язання

- Перелік укладених договорів з постачальниками (з термінами дії та сумами)
- Заборгованості (кредиторська та дебіторська)
- Джерела фінансування (бюджетні кошти, гранти донорів, кредити)

Додаток 4: Людські ресурси

- Штатний розпис (посади, кількість працівників, заробітна плата)
 - Список працівників з контактними даними та кваліфікацією
 - Графік роботи та розподіл функціональних обов'язків
- **Крок 15.** Проведено інструктаж для працівників органів місцевого самоврядування з практичних аспектів виконання повноваження:
- Хто відповідальний за що (розподіл функцій)
 - Як користуватися інформаційними системами та базами даних
 - До кого звертатися по допомогу або консультації
 - Які звіти треба готувати і в які терміни
- **Крок 16.** Встановлено порядок моніторингу якості виконання

повноваження протягом 3 місяців після передачі:

- Призначено контактну особу від військової адміністрації для консультацій
- Визначено частоту звітування органів місцевого самоврядування (рекомендується щотижня перший місяць, щомісяця надалі)
- Встановлено критичні показники якості (KPI), за якими оцінюється виконання повноваження

□ **Крок 17.** Визначено процедуру тимчасового відкликання повноваження у разі виникнення критичних проблем:

- Хто має право ініціювати відкликання (командир ВЦА, голова ОМС, комісія з моніторингу)
- Які проблеми вважаються критичними (загроза життю людей, масштабні фінансові втрати, повний параліч функції)
- Процедура прийняття рішення про відкликання (розгляд на координаційному центрі/Раді)

ЕТАП 5: МОНІТОРИНГ ПІСЛЯ ПЕРЕДАЧІ

□ **Крок 18.** Протягом 3 місяців після передачі органи місцевого самоврядування щотижня/щомісяця готують звіти про виконання переданого повноваження:

- Що зроблено за звітний період
- Які виклики та проблеми виникли
- Яка допомога потрібна від військової адміністрації або інших партнерів
- Показники якості (KPI) та їх виконання

□ **Крок 19.** Контактна особа від військової адміністрації:

- Надає консультації та методичну підтримку органам місцевого самоврядування
- Аналізує звіти та виявляє проблеми
- Доповідає координаційному центру/Раді про стан виконання повноваження

□ **Крок 20.** Через 3 місяці після передачі комісія з моніторингу (може бути та

сама, що оцінювала готовність) проводить підсумкову оцінку:

- Чи виконує орган місцевого самоврядування передане повноваження якісно?
- Чи досягнуто встановлені показники якості (КРІ)?
- Які уроки винесені з процесу передачі (що працювало добре, що треба покращити для наступних передач)?

□ **Крок 21.** За результатами підсумкової оцінки координаційний центр/Рада приймає рішення:

- Завершити моніторинг (якщо все добре)
- Продовжити моніторинг ще на 3 місяці (якщо є проблеми, але не критичні)
- Відкликати повноваження (якщо є критичні проблеми та орган місцевого самоврядування не справляється)

□ **Крок 22.** Інформація про передачу повноваження оприлюднена публічно:

- Анонс про передачу на веб-сайті громади
- Пояснення для громадян: що змінюється, до кого звертатися, які послуги надаються
- Контактна інформація відповідальних осіб в органах місцевого самоврядування

Відмітка про передачу повноваження:

Повноваження, що передається: _____

Дата рішення про передачу: _____

Дата підписання акту передачі: _____

Термін моніторингу: з _____ по _____

Підпис командира військової адміністрації: _____

Підпис голови місцевої ради: _____

ДОДАТОК Г

Чек-лист щомісячного звіту військової адміністрації

(Для публічної звітності)

Відповідальний: Командир військової адміністрації

Періодичність: Щомісяця

Термін подання: Не пізніше 5 числа наступного місяця

Канали оприлюднення: Офіційний веб-сайт громади, Telegram-канал, публічна презентація (онлайн або офлайн)

СТРУКТУРА ЗВІТУ:

1. ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ

- ☐ Звітний період: з _____ по _____
- ☐ Безпекова ситуація (загальна характеристика):
 - Кількість зареєстрованих інцидентів (обстріли, підриви, диверсії) порівняно з попереднім місяцем
 - Класифікація територій: скільки % території у червоній/жовтій/зеленій зонах (динаміка порівняно з попереднім місяцем)
 - Відсоток розмінованої території (динаміка)
- ☐ Демографічна ситуація:
 - Чисельність населення, що перебуває на території (динаміка порівняно з попереднім місяцем)
 - Кількість повернутих мешканців
 - Кількість евакуйованих

2. КООРДИНАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ

- ☐ Засідання координаційного центру:
 - Кількість проведених засідань (план/факт)
 - Кількість прийнятих рішень
 - Кількість виконаних рішень (% виконання)
 - Кількість рішень, які не виконані у термін (з зазначенням причин)

- Основні досягнення координації:
 - Конкретні приклади успішної координації між ВЦА, ОМС та іншими акторами
 - Проблеми, які вдалося вирішити завдяки координації
 - Виклики координації:
 - Конфлікти повноважень (якщо були, як вирішувалися)
 - Дублювання функцій (якщо виявлено, як усунуто)
 - Прогалини у координації (що потребує покращення)
-

3. ФІНАНСОВИЙ РОЗДІЛ *(обов'язковий та найважливіший)*

- Загальний бюджет військової адміністрації за звітний місяць:
- Безпекова складова (сума, % від загального бюджету)
- Цивільна складова (сума, % від загального бюджету)
- Деталізація витрат цивільної складової бюджету за статтями:

Комунальне господарство:

- Утримання та ремонт доріг (сума)
- Водопостачання та водовідведення (сума)
- Вивіз та утилізація сміття (сума)
- Утримання зелених насаджень та благоустрій (сума)

Відновлення інфраструктури:

- Ремонт пошкоджених будівель (кількість об'єктів, сума)
- Відновлення електромереж (кілометри, сума)
- Ремонт комунікацій (водопровід, каналізація, сума)
- Закупівля обладнання та техніки (сума)

Соціальна сфера:

- Утримання закладів освіти (кількість закладів, сума)
- Утримання закладів охорони здоров'я (кількість закладів, сума)
- Соціальна допомога населенню (кількість отримувачів, сума)
- Культура та спорт (сума)

Гуманітарна допомога:

- Закупівля продуктів харчування (кількість отримувачів, сума)
- Закупівля медикаментів (сума)
- Забезпечення предметами першої необхідності (сума)
- Логістика доставки допомоги (сума)

Утримання апарату управління:

- Заробітна плата працівників ВЦА (кількість осіб, сума)
- Утримання приміщень (оренда, комунальні послуги, сума)
- Зв'язок та інтернет (сума)
- Інші адміністративні витрати (сума)
- Джерела фінансування цивільної складової:
 - Державний бюджет (сума, % від загального)
 - Місцевий бюджет (сума, % від загального)
 - Гранти міжнародних донорів (перелік донорів, суми)
 - Благодійні внески (сума)
- Найбільші видатки за місяць (топ-10 проектів/закупівель з сумами)
- Порівняння планових та фактичних показників:
 - Що планувалося зробити за місяць (з бюджетом)
 - Що фактично зроблено (з бюджетом)
 - Причини відхилень (якщо є)

4. КООРДИНАЦІЯ З ДОНОРАМИ ТА ПАРТНЕРАМИ

- Кількість міжнародних та національних донорів, які працюють на території
- Реалізовані проекти:
 - Назва проекту
 - Донор
 - Сума фінансування
 - Що зроблено за місяць
 - Плановий термін завершення
- Нові проекти, які розпочалися у звітному місяці
- Проблеми координації з донорами (якщо були):

- Дублювання проектів (як вирішено)
- Прогалини у покритті потреб (які сектори/території залишилися без уваги)

5. ДИНАМІКА КЛАСИФІКАЦІЇ ТЕРИТОРІЙ ТА ПЕРЕДАЧІ ПОВНОВАЖЕНЬ

- Зміни у класифікації територій за місяць:
 - Які території перейшли з червоної зони у жовту (карта, %)
 - Які території перейшли з жовтої зони у зелену (карта, %)
 - Причини змін (стабілізація ситуації, завершення розмінування тощо)
- Передані повноваження органам місцевого самоврядування:
 - Які повноваження передано (перелік)
 - Дата передачі
 - Як відбувається виконання (короткий звіт, чи є проблеми)
- Повноваження, які плануються до передачі у наступному місяці:
 - Які повноваження
 - Рівень готовності органів місцевого самоврядування (%)
 - Що треба зробити для передачі

6. ГРОМАДСЬКІ ЗВЕРНЕННЯ

- Статистика звернень громадян за місяць:
 - Загальна кількість звернень
 - Розподіл за категоріями (скарги, пропозиції, запити інформації)
 - Кількість розглянутих звернень (% від загальної кількості)
 - Середній термін розгляду звернення (днів)
- Найпоширеніші теми звернень (топ-5)
- Приклади звернень, які призвели до змін у роботі ВЦА або ОМС

7. ПЛАНИ НА НАСТУПНИЙ МІСЯЦЬ

- Пріоритетні завдання ВЦА на наступний місяць:
 - Безпека та стабілізація

- Відновлення інфраструктури
 - Соціальна підтримка населення
 - Очікувані зміни:
 - Плановане збільшення/зменшення чисельності населення
 - Плановані зміни у класифікації територій
 - Планована передача повноважень ОМС
 - Потреби у підтримці:
 - Від обласної адміністрації
 - Від центральної влади
 - Від міжнародних партнерів
-

8. ВІЗУАЛІЗАЦІЯ *(графіки, діаграми, карти для наочності)*

- Графік динаміки чисельності населення (останні 3-6 місяців)
 - Діаграма структури витрат цивільної складової бюджету (за категоріями)
 - Карта класифікації територій за рівнями безпекового ризику (актуальна на кінець звітного місяця)
 - Графік виконання рішень координаційного центру (% виконання за останні 3 місяці)
 - Інфографіка ключових досягнень за місяць (3-5 найважливіших результатів)
-

ОПРИЛЮДНЕННЯ ЗВІТУ:

- Звіт завантажено на офіційний веб-сайт громади у форматі PDF
- Основні тези та інфографіка опубліковані у Telegram-каналі громади
- Призначено дату публічної презентації звіту (онлайн або офлайн):
 - Дата та час
 - Формат (Zoom, Facebook Live, очна зустріч)
 - Запрошено журналістів та активістів громади
- Після презентації – сесія запитань та відповідей (мінімум 30 хвилин):
 - Громадяни можуть поставити запитання

- Командир ВЦА або уповноважена особа відповідає
 - Запитання та відповіді фіксуються у протоколі
 - ☐ Протокол сесії запитань-відповідей публікується на веб-сайті протягом 48 годин після презентації
-

Відмітка про оприлюднення звіту:

Дата оприлюднення на веб-сайті: _____

Дата публічної презентації: _____

Кількість учасників презентації: _____

Кількість поставлених запитань: _____

Підпис командира військової адміністрації: _____
