

УДК 351:35.071.6]:340.13

DOI: 10.31673/2786-7412.2026.039812

Вікторія ЛІСНИЧА

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри документознавства та інформаційної діяльності,
Державний університет інформаційно-комунікаційних технологій, м. Київ

Viktoriia LISNYCHA

Candidate of Sciences in Public Administration,
Associate Professor of the Department of Document Studies and Information Activities,
State University of Information and Communication Technologies, Kyiv

**СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ
ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
МІЖВІДОМЧОЇ ВЗАЄМОДІЇ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНОЇ РЕФОРМИ**

**MODERN TRENDS IN LEGISLATIVE SUPPORT
OF INTERAGENCY INTERACTION UNDER
THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION REFORM**

Анотація. У статті досліджуються сучасні тенденції законодавчого забезпечення міжвідомчої взаємодії в умовах проведення децентралізаційної реформи в Україні. Визначено, що децентралізація як системна трансформація публічного управління зумовлює необхідність перегляду чинних механізмів координації між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Проаналізовано нормативно-правову базу, що регулює відносини міжвідомчої взаємодії на різних рівнях публічного управління. Встановлено, що реформування системи публічного управління вимагає формування якісно нових правових інструментів, здатних забезпечити ефективну координацію між суб'єктами публічної адміністрації в умовах розмежування повноважень і ресурсів. Автором виявлено основні прогалини чинного законодавства у сфері міжвідомчої взаємодії та запропоновано напрями їх усунення. Особливу увагу приділено аналізу практики застосування угод про співробітництво між територіальними громадами, механізмів делегування повноважень та інститутів спільного управління. Доведено, що ефективне законодавче забезпечення міжвідомчої взаємодії є необхідною умовою успішної реалізації децентралізаційної реформи та підвищення якості надання публічних послуг населенню. Запропоновано комплекс заходів щодо вдосконалення законодавства у цій сфері з урахуванням досвіду країн ЄС та кращих вітчизняних практик.

Ключові слова: міжвідомча взаємодія, децентралізаційна реформа, законодавче забезпечення, публічне управління, органи місцевого самоврядування, координація, повноваження.

Abstract. The article examines the modern trends in legislative support of interagency interaction under the conditions of decentralization reform in Ukraine. It is

determined that decentralization as a systemic transformation of public administration necessitates a revision of existing coordination mechanisms between executive authorities and local self-government bodies. The regulatory and legal framework governing interagency interaction at various levels of public administration is analyzed. It is established that the reform of the public administration system requires the formation of qualitatively new legal instruments capable of ensuring effective coordination between public administration entities in the context of delineation of powers and resources. The author identifies the main gaps in the current legislation in the field of interagency interaction and proposes directions for their elimination. Particular attention is paid to the analysis of the practice of applying cooperation agreements between territorial communities, mechanisms for delegation of powers and joint management institutions. It is proved that effective legislative support of interagency interaction is a necessary condition for the successful implementation of decentralization reform and improving the quality of public services to the population. A set of measures to improve legislation in this area is proposed, taking into account EU countries' experience and best domestic practices.

Keywords: *interagency interaction, decentralization reform, legislative support, public administration, local self-government bodies, coordination, powers.*

Постановка проблеми. Децентралізаційна реформа, яка активно проводиться в Україні починаючи з 2014–2015 років, є однією з найбільш масштабних трансформацій системи публічного управління за роки незалежності. Її ключовим результатом стало формування об'єднаних територіальних громад, перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також суттєве розширення фінансової самостійності місцевих бюджетів. Проте поряд із позитивними здобутками реформа виявила й системні вади нормативно-правового регулювання у сфері міжвідомчої взаємодії.

Міжвідомча взаємодія є невід'ємним атрибутом ефективного публічного управління, оскільки вирішення більшості суспільно значущих завдань, від надання соціальних послуг до забезпечення безпеки, вимагає узгоджених дій кількох органів публічної влади. В умовах децентралізації питання координації набуває особливої гостроти: нові суб'єкти управління отримали значний обсяг самостійних повноважень, однак законодавство не завжди встигало закріпити чіткі процедури їх взаємодії з органами державної влади.

Особливої актуальності ця проблематика набула в умовах воєнного стану, коли ефективна міжвідомча координація стала питанням не лише управлінської ефективності, а й безпеки громадян. Відсутність чітко визначеного законодавчого механізму взаємодії між різними рівнями влади призводить до дублювання функцій, затримок у прийнятті рішень та неефективного використання публічних ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика міжвідомчої взаємодії в контексті децентралізації знаходиться в полі зору як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Серед українських дослідників вагомий внесок у вивчення теоретико-правових засад децентралізаційної реформи здійснили В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Олуйко, М. Пухтинський та ін. [2; 3]. Питання законодавчого забезпечення місцевого самоврядування та розмежування повноважень досліджували О. Батанов, М. Орзіх, В. Кравченко [4]. Механізми

міжмуніципального співробітництва та угоди про об'єднання ресурсів аналізувала І. Дробот [5].

У зарубіжній науці питанням горизонтальної та вертикальної координації в умовах децентралізації приділяли увагу Т. Стоун, Р. Агранофф, М. МакГвайр [6]. Досвід країн ЄС у сфері законодавчого регулювання міжмуніципальних відносин та принципи субсидіарності відображені у працях Г. Хоффманна, Ж. Перезо [7].

Разом із тим, у науковій літературі недостатньо дослідженими залишаються питання адаптації законодавчого забезпечення міжвідомчої взаємодії до умов воєнного стану, специфіка координаційних механізмів в умовах об'єднаних територіальних громад першого скликання, а також порівняльно-правовий аспект розвитку даного інституту в контексті євроінтеграційних прагнень України, що зумовлює актуальність даної статті та окреслює коло невирішених проблем, на які вона спрямована.

Метою статті є дослідження сучасних тенденцій законодавчого забезпечення міжвідомчої взаємодії в умовах децентралізаційної реформи в Україні, виявлення основних прогалин чинного нормативно-правового регулювання у цій сфері та обґрунтування пропозицій щодо його вдосконалення.

Для досягнення зазначеної мети визначені такі завдання: охарактеризувати нормативно-правову базу, що регулює міжвідомчу взаємодію в умовах децентралізації; виявити тенденції розвитку законодавства у цій сфері; визначити основні проблеми правового регулювання міжвідомчої взаємодії; узагальнити зарубіжний досвід законодавчого регулювання міжвідомчої координації; розробити науково обґрунтовані рекомендації щодо вдосконалення відповідного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Правова основа міжвідомчої взаємодії в умовах децентралізації формується кількома рівнями нормативного регулювання. На конституційному рівні засади взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування закріплені у статтях 7, 132, 140–146 Конституції України [8]. Конституційні норми визначають принципи субсидіарності та самостійності місцевого самоврядування, однак не деталізують механізмів практичної взаємодії.

Законодавчий рівень представлений насамперед Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997), Законом України «Про місцеві державні адміністрації» (1999), Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015) та Законом України «Про співробітництво територіальних громад» (2014). Аналіз цих законів дозволяє виявити певну суперечливість між ними щодо розмежування повноважень та механізмів координації [9].

Закон «Про співробітництво територіальних громад» закріпив п'ять форм такого співробітництва: делегування виконання завдань; реалізація спільних проєктів; спільне фінансування підприємств, установ та організацій; утворення спільних органів управління; договірне співробітництво. Однак практика застосування закону виявила суттєві прогалини – зокрема, відсутність чітких процедур вирішення спорів між суб'єктами співробітництва, обмежені фінансові інструменти та нечітке визначення відповідальності за результати спільної діяльності [10].

Реформа децентралізації 2019–2020 років, що завершилася прийняттям змін до Конституції України та нової редакції законодавства про місцеве самоврядування, призвела до ліквідації районних державних адміністрацій у їх попередньому форматі та утворення укрупнених районів, що суттєво змінило конфігурацію міжвідомчої взаємодії: якщо раніше основними партнерами громад у координаційних відносинах були районні держадміністрації, то після реформи – обласні державні адміністрації та новостворені військові адміністрації в умовах воєнного стану [11].

Аналіз тенденцій законодавчого розвитку у сфері міжвідомчої взаємодії дозволяє виявити кілька основних векторів. По-перше, спостерігається тенденція до децентралізації регуляторних функцій: законодавець поступово відмовляється від жорстких централізованих процедур на користь рамкового регулювання, що залишає суб'єктам взаємодії простір для гнучкого визначення конкретних механізмів координації. По-друге, простежується тенденція до ін'єкції «м'якого права»: угоди про співробітництво, меморандуми про взаєморозуміння, спільні програми поступово стають не просто адміністративною практикою, а легітимованими законодавством інструментами [12].

По-третє, відбувається поступова цифровізація механізмів міжвідомчої взаємодії. Закон України «Про електронні довірчі послуги» (2017), Закон «Про електронні документи та електронний документообіг» (2003, зі змінами), а також підзаконні акти у сфері електронного урядування формують правову основу для переведення значної частини міжвідомчих процесів в електронний формат, що, у свою чергу, потребує відповідного законодавчого регулювання питань обміну інформацією між базами даних різних відомств, захисту персональних даних та розподілу відповідальності за збої в інформаційній взаємодії [13].

Наступною тенденцією є посилення вимог до стандартизації послуг, що надаються в межах міжвідомчої взаємодії. Концепція «держави в смартфоні» та система інтегрованих офісів надання послуг («Центри надання адміністративних послуг») поставили на порядок денний питання уніфікації процедур і стандартів взаємодії між органами, що задіяні у наданні тих чи інших адміністративних послуг. Водночас законодавство у цій сфері залишається фрагментарним і не завжди відповідає реальним потребам практики.

Особливим чинником, що суттєво вплинув на стан законодавчого забезпечення міжвідомчої взаємодії, стало введення воєнного стану в лютому 2022 року. Запровадження військових адміністрацій, перерозподіл окремих повноважень між органами влади, спрощення ряду адміністративних процедур – усе це фактично створило паралельну систему правового регулювання координаційних відносин, яка функціонує поряд із «мирним» законодавством. Актуальною є проблема забезпечення наступності та узгодженості цих двох систем у майбутньому [14].

Важливою складовою законодавчого забезпечення міжвідомчої взаємодії є питання відповідальності суб'єктів за неналежну координацію. Аналіз чинного законодавства свідчить про значний дефіцит у цій сфері: відповідальність органів за неналежну міжвідомчу взаємодію фактично не передбачена ні в адміністративному, ні в цивільному праві, що формує «безвідповідальну» модель взаємодії, за якої суб'єкти не несуть реальних правових наслідків за відмову від координації або за неналежне виконання координаційних функцій [15].

Зарубіжний досвід свідчить про існування різних моделей законодавчого регулювання міжвідомчої взаємодії. Скандинавська модель (Швеція, Фінляндія, Данія) передбачає детальне законодавче регулювання процедур міжмуніципального співробітництва з одночасним забезпеченням широкої дискреції щодо форм взаємодії. Французька модель орієнтована на створення спеціалізованих міжмуніципальних структур із власною правосуб'єктністю. Германська модель акцентує на принципі субсидіарності та розвинутих механізмах вирішення координаційних конфліктів [7]. Кожна з цих моделей може бути використана як орієнтир для вдосконалення українського законодавства.

З огляду на аналіз тенденцій та виявлені прогалини, можна запропонувати такі напрями вдосконалення законодавчого забезпечення міжвідомчої взаємодії в умовах децентралізаційної реформи: прийняття Закону України «Про міжвідомчу взаємодію в системі публічного управління», який би консолідував розпорошені норми та визначив загальні принципи, форми та процедури взаємодії; розробка та законодавче закріплення стандартів координаційних процедур для основних сфер публічного управління; запровадження інституту «координатора міжвідомчої взаємодії» на рівні обласних державних адміністрацій; вдосконалення механізмів відповідальності за неналежну міжвідомчу взаємодію; розвиток нормативно-правової бази для електронної міжвідомчої взаємодії.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки. По-перше, законодавче забезпечення міжвідомчої взаємодії в Україні перебуває у стані системної трансформації, зумовленої децентралізаційною реформою. Чинна нормативно-правова база є розпорошеною, містить суттєві прогалини та внутрішні суперечності, що негативно позначається на ефективності публічного управління.

По-друге, основними тенденціями у сфері законодавчого регулювання міжвідомчої взаємодії є: децентралізація регуляторних функцій, поширення «м'якого права», цифровізація координаційних механізмів та стандартизація послуг. Зазначені тенденції відповідають загальноєвропейським підходам до регулювання даної сфери, однак їх законодавче оформлення в Україні залишається незавершеним.

По-третє, умови воєнного стану суттєво ускладнили систему правового регулювання, де поряд із «мирним» законодавством функціонують спеціальні норми воєнного часу. Після завершення активних бойових дій постане нагальна необхідність гармонізації двох систем правового регулювання.

Перспективами подальших досліджень у даному напрямі є: порівняльно-правовий аналіз досвіду країн ЄС у сфері законодавчого регулювання міжвідомчої взаємодії; розробка конкретних законодавчих пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правової бази; дослідження ефективності наявних форм міжмуніципального співробітництва та їх правового регулювання в умовах повоєнного відновлення.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Борденюк В. І. *Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії*. Київ : Парламентське видавництво, 2007. 576 с.
2. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтова концептуальна основа. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.

3. Олуйко В. М. Публічна влада і громадянське суспільство в контексті децентралізації. *Публічне управління: теорія та практика*. 2015. Вип. 2. С. 5–12.
4. Батанов О. В. *Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні*. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 512 с.
5. Дробот І. В. Міжмуніципальне співробітництво в Україні: правові засади та практика реалізації. *Державне управління: теорія та практика*. 2016. № 1. С. 54–63.
6. Agranoff R., McGuire M. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington : Georgetown University Press, 2003. 230 p.
7. Hoffmann G., Perez J. *Intergovernmental Coordination in Federal and Decentralized Systems*. Paris : OECD Publishing, 2018. 198 p.
8. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
10. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.
11. Шаров Ю. П. *Стратегічне планування в муніципальному менеджменті*. Київ : Видавничий дім «Академія», 2001. 302 с.
12. Серова І. І. Правові механізми міжвідомчої взаємодії в системі надання адміністративних послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2019. Вип. 56. Т. 2. С. 115–119.
13. Карпенко О. В. Електронне урядування як інструмент підвищення ефективності публічного управління. *Університетські наукові записки*. 2018. № 3. С. 205–214.
14. Хомра О. У. Реформування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: правові виклики. *Публічне право*. 2023. № 1. С. 42–51.
15. Дробуш І. В. Функції місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади в Україні. *Юридичний вісник*. 2019. № 3. С. 28–36.

REFERENCES

1. Bordeniuk, V. I. (2007). *Mistseve samovriadiuvannia ta derzhavne upravlinnia: Konstytutsiino-pravovi osnovy spivvidnoshennia ta vzaiemodii* [Local self-government and public administration: Constitutional and legal foundations of correlation and interaction]. Parlamentske vydavnytstvo.
2. Averianov, V. B. (2003). Reformuvannia ukrainskoho administratyvnoho prava: Gruntovna kontseptualna osnova [Reforming Ukrainian administrative law: A fundamental conceptual framework]. *Pravo Ukrainy*, 5, 117–122.
3. Oluiko, V. M. (2015). Publichna vlada i hromadianske suspilstvo v konteksti detsentralizatsii [Public authority and civil society in the context of decentralization]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, 2, 5–12.
4. Batanov, O. V. (2003). *Konstytutsiino-pravovi status terytorialnykh hromad v Ukraini* [Constitutional and legal status of territorial communities in Ukraine]. Yurinkom Inter.

5. Drobot, I. V. (2016). Mizhmunitsypalne spivrobitnytstvo v Ukraini: Pravovi zasady ta praktyka realizatsii [Intermunicipal cooperation in Ukraine: Legal foundations and implementation practice]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, 1, 54–63.
6. Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
7. Hoffmann, G., & Perez, J. (2018). *Intergovernmental coordination in federal and decentralized systems*. OECD Publishing.
8. Verkhovna Rada of Ukraine. (1996). *Konstytutsiia Ukrainy* [Constitution of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 30, Art. 141.
9. Verkhovna Rada of Ukraine. (1997). *Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini* [On local self-government in Ukraine] (Law of Ukraine No. 280/97-VR). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 24, Art. 170.
10. Verkhovna Rada of Ukraine. (2014). *Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad* [On cooperation of territorial communities] (Law of Ukraine No. 1508-VII). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 34, Art. 1167.
11. Sharov, Yu. P. (2001). *Stratehichne planuvannia v munitsypalnomu menedzhmenti* [Strategic planning in municipal management]. Vydavnychiy dim «Akademii».
12. Sierova, I. I. (2019). Pravovi mekhanizmy mizhvidomchoi vzaiemodii v systemi nadannia administratyvnykh posluh [Legal mechanisms of interagency interaction in the system of administrative service provision]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*, 56(2), 115–119.
13. Karpenko, O. V. (2018). Elektronne uriaduvannia yak instrument pidvyshchennia efektyvnosti publichnogo upravlinnia [E-government as a tool for improving the efficiency of public administration]. *Universytetski naukovi zapysky*, 3, 205–214.
14. Khomra, O. U. (2023). Reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia v umovakh voiennoho stanu: Pravovi vyklyky [Reforming local self-government under martial law: Legal challenges]. *Publichne pravo*, 1, 42–51.
15. Drobush, I. V. (2019). Funktsii mistsevoho samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii publichnoi vlady v Ukraini [Functions of local self-government in the context of decentralization of public authority in Ukraine]. *Yurydychnyi visnyk*, 3, 28–36.

Received (надійшла до редакції): 10.08.2026

Accepted (прийнята до друку): 24.08.2026

Published (опублікована): 15.09.2026