

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2026.3.16>

КИСЛИЧЕНКО П.В.

**КООРДИНАЦІЯ ТА ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
У СФЕРІ ЗАХИСТУ ФІНАНСОВИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ
ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

**COORDINATION AND INTERACTION BETWEEN STATE AUTHORITIES
IN PROTECTING THE FINANCIAL INTERESTS OF UKRAINE
AND THE EUROPEAN UNION**

Нормативне закріплення національного механізму координації взаємодії органів державної влади з метою захисту фінансових інтересів України та Європейського Союзу зумовлює потребу в точному визначенні змісту двох пов'язаних категорій – координації та взаємодії. Їх нерозрізнене вживання ускладнює встановлення правового становища учасників відповідних відносин, меж координаційних повноважень і юридичного значення дій, що вчиняються в межах міжвідомчої взаємодії. Метою дослідження є з'ясування адміністративно-правового змісту координації та взаємодії органів державної влади у сфері захисту фінансових інтересів України та Європейського Союзу, визначення їхніх ознак і співвідношення, а також оцінка нормативної конструкції «координація взаємодії». На підставі аналізу законодавства України, права Європейського Союзу та положень адміністративно-правової доктрини встановлено, що координація і взаємодія спрямовані на узгоджене досягнення визначеної мети, однак мають різне безпосереднє призначення. У досліджуваній сфері координація становить урегульовану адміністративно-правовими нормами організаційну діяльність, спрямовану на погодження мети, завдань, послідовності та способів діяльності суб'єктів, кожний із яких діє в межах власної компетенції. Взаємодія виявляється у погоджених взаємопов'язаних діях цих суб'єктів, що здійснюються в межах установлених повноважень у визначених правових та організаційних формах. Обґрунтовано, що зазначені категорії не є тотожними й не перебувають у простому співвідношенні роду і виду. У національному механізмі координація переважно виконує організаційну функцію, тоді як взаємодія виявляється у конкретних погоджених діях його учасників. За такого розуміння нормативна конструкція «координація взаємодії» має самостійне юридичне значення. Запропоновано послідовно розмежовувати координаційні повноваження, форми взаємодії та контрольні заходи, оскільки їх змішування ускладнює визначення змісту відповідних повноважень, правових наслідків учинених дій та відповідальності конкретних суб'єктів.

Ключові слова: координація, взаємодія, органи державної влади, фінансові інтереси, міжвідомча взаємодія, адміністративно-правові відносини, повноваження.

The legal establishment of a national mechanism for coordinating interaction among state authorities in order to protect the financial interests of Ukraine and the European Union requires a precise account of two related concepts: coordination and interaction. Treating them as interchangeable makes it difficult to determine the legal position of participating authorities, the limits of coordinating powers, and the legal significance of acts performed through inter-agency interaction. The article clarifies



the administrative-law meaning of coordination and interaction in this field, identifies their features and relationship, and assesses the legal formulation “coordination of interaction”. The analysis draws on Ukrainian legislation, European Union law, and administrative-law scholarship. Coordination and interaction are both directed towards the agreed achievement of a legally defined objective, but they serve different purposes. In the field examined, coordination is legally regulated organisational activity aimed at aligning the objectives, tasks, sequence and methods of action of authorities acting within their respective competences. Interaction consists in agreed and interrelated actions undertaken by those authorities within their powers and expressed through legally recognised organisational forms. The concepts are neither identical nor related simply as genus and species. Within the national mechanism, coordination primarily performs an organisational function, while interaction is manifested in specific agreed actions of the participating authorities. On this understanding, the legal formulation “coordination of interaction” has an independent legal meaning. The article also distinguishes coordination and interaction from subordination, cooperation, control and supervision. It concludes that legislation should distinguish coordinating powers, forms of interaction and control measures, since conflating them obscures the content of the relevant powers, the legal consequences of administrative action and the responsibility of particular authorities.

Key words: *coordination, interaction, state authorities, financial interests, inter-agency interaction, administrative-law relations, powers.*

Актуальність теми. Постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1110 запроваджено національний механізм координації взаємодії органів державної влади з метою захисту фінансових інтересів України та Європейського Союзу [1]. У самій назві акта поєднано дві близькі, але не тотожні категорії – координацію і взаємодію. Їх зміст визначає характер зв’язків між учасниками механізму, межі координаційних повноважень і юридичне значення дій, учинених у межах міжвідомчої взаємодії.

Постанова Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2024 року № 1031 доповнила чинне регулювання поняттями Служби координації боротьби із шахрайством, суб’єкта взаємодії та повідомлення про невідповідність, а також установила правила інформаційного обміну й розгляду таких повідомлень [2]. Національна стратегія протидії шахрайству та іншим порушенням для захисту фінансових інтересів України та Європейського Союзу, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 липня 2026 року № 701-р, визначила основні засади та напрями відповідної державної політики [3]. Водночас координаційні повноваження, форми взаємодії і контрольні заходи не завжди розмежовано з належною послідовністю.

Право Європейського Союзу також розрізняє координацію дій держав та співробітництво компетентних органів. Стаття 325 Договору про функціонування Європейського Союзу зобов’язує держави-члени координувати свої дії та організовувати разом із Комісією тісне й регулярне співробітництво компетентних органів [4]. Регламент (ЄС, Євратом) № 883/2013 передбачає національні служби координації боротьби із шахрайством для сприяння співробітництву й обміну інформацією з OLAF [5]. Тому співвідношення координації та взаємодії має не лише доктринальне, а й безпосереднє нормативне значення.

Метою статті є з’ясування адміністративно-правового змісту координації та взаємодії органів державної влади у сфері захисту фінансових інтересів України та Європейського Союзу, визначення їхніх характерних ознак і співвідношення, а також оцінка юридичного значення нормативної конструкції «координація взаємодії органів державної влади».

Стан опрацювання проблематики. У вітчизняній адміністративно-правовій науці координацію традиційно розглядають серед загальних функцій державного управління. У підручнику за редакцією Ю. П. Битяка її пов’язано з узгодженням діяльності систем управління та погодженням дій керівників різних управлінських структур [6, с. 128]. Цей підхід розкриває організаційне призначення координації, але не вичерпує питання про її співвідношення з взаємодією органів, кожний із яких діє в межах власної компетенції.

Ю. Л. Калгушкін досліджує теоретичне розуміння взаємодії та координації на прикладі суб’єктів територіальної оборони і пов’язує вдосконалення їх здійснення з належним законодавчим регулюванням [7, с. 121–126]. А. А. Русецький розглядає адміністративно-правові форми взаємодії та координації правоохоронних органів на регіональному рівні та звертає увагу на недостатню законодавчу визначеність форм такої взаємодії [8, с. 42–47]. Дослідження

координаційних органів доповнюють ці положення висновком про необхідність погодження дій у межах компетенції кожного учасника [9, с. 105–109], а сучасні праці – вимогою усувати дублювання повноважень і чітко визначати координуючий орган [10, с. 71–77].

У працях, присвячених взаємодії органів виконавчої влади, досліджуються її окремі форми та способи реалізації повноважень взаємодіючими суб'єктами [11, с. 210–215]. Дослідження координації діяльності кількох суб'єктів засвідчують значення визначеності їхніх повноважень і належної організації спільної діяльності [12, с. 134–140]. Проте співвідношення координації та взаємодії саме в нормативній конструкції національного механізму захисту фінансових інтересів України та Європейського Союзу потребує окремого адміністративно-правового аналізу.

Виклад основного матеріалу. Відносини координації та взаємодії органів державної влади набувають адміністративно-правового характеру за умови, що вони виникають і здійснюються на підставі норм адміністративного права. Вимога частини другої статті 19 Конституції України зберігає своє значення й у випадках узгодженої діяльності кількох органів: кожний із них зобов'язаний діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією і законами України [13]. Досягнення спільної мети, отже, не усуває компетенційної відокремленості органів і не дає одному з них права перебирати повноваження іншого.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» відносить спрямування і координацію роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади до повноважень Уряду [14]. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» також використовує координацію для позначення організаційного впливу в системі виконавчої влади [15]. Проте зміст координаційного зв'язку визначається не його назвою, а наданими законом повноваженнями та правовими наслідками рішень координуючого суб'єкта.

Класична доктрина відносить координацію до організаційних зв'язків поряд із підпорядкованістю, підконтрольністю і підзвітністю [6, с. 78]. Водночас допускається координація юридично рівноправних управлінських структур, зокрема на договірній основі [6, с. 155]. Звідси випливає, що координація не обов'язково утворює вертикальний владний зв'язок; вона може слугувати способом погодження діяльності суб'єктів, кожний із яких зберігає визначену законом компетенцію.

У досліджуваній сфері координація має організаційне призначення. Захист фінансових інтересів України та Європейського Союзу належить до відання різних органів, кожний із яких застосовує надані йому правові засоби. У межах національного механізму окремі завдання щодо виявлення невідповідностей, здійснення контрольних заходів, передання матеріалів та усунення наслідків порушень віднесено до повноважень різних суб'єктів [1–3]. Саме розподіл повноважень між ними зумовлює необхідність належної координації та взаємодії.

Координуючий суб'єкт не набуває загального права керувати всіма учасниками. Він може визначати канали обміну інформацією, погоджувати послідовність дій, організовувати спільний розгляд питань, запобігати дублюванню та узагальнювати результати. Обов'язкова вказівка, проведення перевірки чи застосування заходу реагування допустимі лише за наявності окремо встановленого повноваження.

Координацію треба відмежовувати від підпорядкування. Останнє передбачає стійкий вертикальний зв'язок і владні повноваження вищого органу щодо нижчого. Міжвідомча координація такого загального зв'язку не породжує. Наявність спеціального координатора є типовою для інституційно оформленого механізму, однак сама собою не надає йому права втручатися у вирішення справ, віднесених до відання іншого органу.

Контроль має інше безпосереднє призначення: встановлення фактичного стану та оцінювання відповідності діяльності вимогам законодавства. Застосування передбачених законом заходів реагування є правовим наслідком установлених порушень і залежить від компетенції відповідного органу. Нагляд також пов'язаний із перевіркою додержання законності. У працях про координаційну діяльність прокуратури обґрунтовано підкреслюється її організаційний характер і неприпустимість отождолення з наглядом [16, с. 230–231]. Отже, участь у координації не створює контрольних чи наглядових повноважень без прямої нормативної підстави.

Взаємодія виявляється в погодженому здійсненні учасниками конкретних дій. Якщо координація відповідає на питання, як упорядкувати діяльність кількох органів, то взаємодія показує, яким чином вони реалізують свої повноваження у зв'язку один з одним. Вона дістає вияв у конкретних погоджених діях суб'єктів, що здійснюються в межах наданих їм повноважень і у визначених правом формах.

Такими формами можуть бути інформаційний обмін, погодження рішень, виконання запитів, направлення матеріалів за належністю, спільне планування, робочі групи та сприяння під час перевірок. Їх перелік залежить від правового становища учасників і предмета діяльності [11, с. 213–215]. Контроль при цьому залишається самостійною функцією: взаємодія може забезпечувати його організацію, але не замінює контрольного повноваження.

Узгодженість дій не означає їх однаковості. Кожний орган виконує власне завдання і використовує надані йому засоби. Саме розподіл функцій породжує потребу у взаємодії. Для неї істотною не повна рівність учасників, а збереження компетенційної самостійності: дія одного органу може створювати передумови для діяльності іншого, проте не дає права підняти його рішення.

Взаємодію слід відрізнити і від співробітництва. Останнє може охоплювати тривалі партнерські відносини, навчання, консультації та обмін досвідом, не завжди пов'язані з виконанням конкретного владного повноваження. Взаємодія в національному механізмі має визначений зв'язок із виконанням завдань його учасників. У статті 325 Договору про функціонування Європейського Союзу для позначення відносин між компетентними органами держав-членів і Комісією використано поняття *cooperation* [4]. Тому його не слід автоматично ототожнювати з нормативною категорією «взаємодія», що використовується в законодавстві України.

Доктринальні підходи до співвідношення координації та взаємодії різняться: поняття ототожнюють, одне визнають формою іншого або розглядають їх як самостійні явища. Для національного механізму переконливішою є остання позиція. Ототожнення нівелює різницю між організуємим впливом і безпосередніми діями, а віднесення одного поняття до роду іншого не враховує, що взаємодія можлива й без постійного координатора.

У досліджуваному механізмі координація переважно виконує організаційну функцію, забезпечуючи погодження діяльності його учасників, тоді як взаємодія виявляється у конкретних взаємопов'язаних діях цих учасників. Координаційні дії можуть здійснюватися у формах взаємодії, наприклад під час спільного засідання або погодження проєкту рішення, однак це свідчить про взаємопов'язаність, а не тотожність понять.

Координацію органів державної влади у сфері захисту фінансових інтересів України та Європейського Союзу доцільно визначити як урегульовану адміністративно-правовими нормами організаційну діяльність, спрямовану на погодження мети, завдань, послідовності й способів діяльності суб'єктів, кожний із яких діє в межах власної компетенції.

Взаємодія в цій сфері становить погоджене здійснення органами державної влади в межах їхньої компетенції взаємопов'язаних дій у передбачених правом організаційних і процедурних формах. Акцент на взаємній зумовленості дає змогу відрізнити взаємодію від абстрактної спільності: дія одного учасника повинна мати юридичний або фактичний зв'язок із належним виконанням повноважень іншим.

Нормативна формула «координація взаємодії» відображає цей зв'язок. Об'єктом організуючого впливу є погоджена діяльність органів, а не їх компетенція чи загальне функціонування. За такого розуміння нормативна конструкція «координація взаємодії» набуває самостійного змісту за умови, що нормативний акт визначає суб'єктів координації та взаємодії, їхні повноваження, форми зв'язків і правові наслідки відповідних дій.

Чинне регулювання загалом підтверджує таке розмежування. Постанова № 1110 передбачає Міжвідомчу координаційну раду та спеціальний порядок міжвідомчої взаємодії [1]. Міжвідомча координаційна рада є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України [1]. Такий статус не наділяє її загальними повноваженнями адміністративного керівництва суб'єктами взаємодії; юридичне значення її діяльності визначається завданнями та формами роботи, установленними Положенням.

Після змін 2024 року функції Служби координації боротьби із шахрайством покладено на Державну аудиторську службу України [17]. Йдеться про спеціальні координаційні та інформаційні повноваження чинного центрального органу виконавчої влади, а не про створення органу з універсальною владою над учасниками. Їх зміст і межі повинні визначатися у взаємозв'язку постанов № 43, № 1110 і № 1031 [2; 17].

Міжвідомча взаємодія здійснюється через визначення уповноважених осіб, обмін інформацією, внесення і розгляд повідомлень про невідповідність, запит додаткових відомостей та передання інформації компетентним органам [1; 2]. Це конкретні форми реалізації взаємних прав і обов'язків. Їх належне застосування потребує чітких строків, вимог до змісту повідомлень, прав захисту інформації та відповідальності за її достовірність.

Офіційне визначення ролі AFCOS у Європейському Союзі також поєднує координацію зі співробітництвом. Національна служба забезпечує зв'язок з OLAF і, залежно від внутрішньої організації держави, координує законодавчі, адміністративні та розслідувальні завдання, пов'язані із захистом фінансових інтересів Союзу [18]. Це не встановлює єдиної моделі підпорядкування, а залишає визначення місця і повноважень AFCOS національному праву.

Стаття 325 Договору про функціонування Європейського Союзу послідовно розрізняє координацію дій держав і співробітництво компетентних органів із Комісією [4]. Стратегія передбачає участь різних органів у запобіганні, виявленні, розслідуванні та усуненні наслідків порушень [3]. Здійснення відповідних заходів не змінює встановленої законом компетенції цих органів, що впливає із загальних вимог до діяльності суб'єктів публічної влади [13–15].

Подальше вдосконалення регулювання має полягати не в заміні формули «координація взаємодії», а в послідовному розкритті її змісту. Нормативні акти повинні окремо визначати суб'єкта й обсяг координаційних повноважень, коло учасників і форми взаємодії, а також контрольні повноваження та заходи реагування. Таке розмежування дає змогу встановити правові наслідки рішень і запитів, строки їх виконання та відповідальність кожного учасника.

Висновки. Координація та взаємодія органів державної влади у сфері захисту фінансових інтересів України та Європейського Союзу є пов'язаними, але самостійними адміністративно-правовими категоріями. Їх спільною ознакою є спрямованість на погоджене досягнення визначеної законом мети; відмінність полягає в безпосередньому призначенні. У досліджуваному механізмі координація переважно виконує організаційну функцію, а взаємодія виявляється у конкретних взаємопов'язаних діях його учасників.

Координація у досліджуваній сфері становить урегульовану адміністративно-правовими нормами організаційну діяльність, спрямовану на погодження мети, завдань, послідовності та способів діяльності суб'єктів, кожний із яких діє в межах власної компетенції. Взаємодія виражається в погодженому здійсненні цими суб'єктами взаємопов'язаних дій у встановлених правових і організаційних формах. Поняття не перебувають у простому співвідношенні роду і виду.

Формула «координація взаємодії органів державної влади» має самостійне юридичне значення: предметом координаційного впливу є спільна діяльність органів, а не їх компетенція як така. Координацію не можна ототожнювати з підпорядкуванням, контролем або наглядом, а взаємодію – зводити до інформаційного обміну.

У нормативних актах доцільно послідовно розмежовувати координаційні повноваження, форми і процедури взаємодії та контрольні заходи. Окремого нормативного визначення потребують правові наслідки невиконання встановлених обов'язків, зокрема недодержання строків надання інформації та інших обов'язкових вимог у межах механізму.

Список використаних джерел:

1. Про запровадження національного механізму координації взаємодії органів державної влади з метою захисту фінансових інтересів України та Європейського Союзу : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 1110. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1110-2017-%D0%BF#Text>.
2. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43 і від 25 жовтня 2017 р. № 1110 : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.09.2024 № 1031. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1031-2024-%D0%BF#Text>.
3. Про схвалення Національної стратегії протидії шахрайству та іншим порушенням для захисту фінансових інтересів України та Європейського Союзу на період до 2028 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2026–2028 роках : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.07.2026 № 701-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/701-2026-%D1%80#Text>.
4. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Article 325. *Official Journal of the European Union*. 2012. С 326. Р. 188–189. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A12008E325>.
5. Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999. Consolidated version of 17.01.2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013R0883-20210117>.

6. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/Admin-Pravo.pdf.
7. Калгушкін Ю. Л. Взаємодія та координація між суб'єктами територіальної оборони: поняття, зміст і шляхи вдосконалення. *Право і суспільство*. 2018. № 3, ч. 2. С. 121–126. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/items/682d5f9a-3f14-4237-bdc0-0da96467cc04>.
8. Русецький А. А. Адміністративно-правові форми взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні. *Європейські перспективи*. 2018. № 3. С. 42–47. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/items/6b629602-1f42-4ffa-b84d-c2033247f817>.
9. Безпалова О. І. Сутність та значення координаційних органів як суб'єктів реалізації державної політики. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 105–109. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.6.19>. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/items/69fa65d1-e7cb-4e66-993b-d7c5aa6e2c66>.
10. Федорченко О. С. Удосконалення координації діяльності суб'єктів забезпечення національної системи кібербезпеки. *Нове українське право*. 2024. Вип. 5. С. 71–77. DOI: <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.5.10>. URL: <https://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/670>.
11. Антонюк О. М. Взаємодія органів виконавчої влади на базовому рівні у процесі оптимізації повноважень органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. Вип. 71. С. 210–215. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.71.35>. URL: <https://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/263411>.
12. Добрянська Н., Пушкар О. Адміністративно-правове забезпечення координації діяльності суб'єктів захисту прав дитини у сфері протидії домашньому насильству. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. Вип. 92, ч. 3. С. 134–140. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.17>. URL: <https://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/350535>.
13. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
14. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.
15. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.
16. Ковалів М. В. Координаційна діяльність прокуратури. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 2. С. 228–232. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.02.38>. URL: <https://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/282159>.
17. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text>.
18. Anti-fraud coordination service (AFCOS). European Anti-Fraud Office. URL: https://anti-fraud.ec.europa.eu/investigations/anti-fraud-coordination-service-afcos_en.

Дата першого надходження статті до видання: 06.05.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 29.05.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 15.06.2026