

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

РІВІС МИХАЙЛО МИХАЙЛОВИЧ

УДК 351:341.338.24 337

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТРАНСКОРДОННОГО
СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА КРАЇН-УЧАСНИЦЬ ЄС**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ М.М. Рівіс

Науковий керівник **Журавльов Дмитро Володимирович**, доктор юридичних наук, професор

Київ – 2018

АНОТАЦІЯ

Рівіс М. М. Публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2018.

Дисертаційне дослідження присвячено розкриттю наукового питання щодо вивчення особливостей публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС, з'ясуванню сильних і слабких сторін адміністративної діяльності вітчизняної публічної адміністрації в цій сфері, а також формуванню низки змін до вітчизняного законодавства на основі передового європейського досвіду.

Сформовано висновок, що транскордонне співробітництво України та країн-учасниць ЄС як об'єкт адміністративно-правових відносин – це будь-які законні спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами або/та органами державної влади, які перебувають під юрисдикцією України та країн-учасниць ЄС (з якими Україна має спільний кордон), направлені на укладання й виконання з цією метою відповідних угод або досягнення домовленостей у межах компетенції територіальних громад або/та місцевих органів виконавчої влади, з метою усунення адміністративних і технічних перепон, які можуть стримувати розвиток та безперешкодне здійснення взаємовигідного міжнародного співробітництва регіонів і спілкування людей.

З'ясовано, що транскордонне співробітництво України та країн-учасниць ЄС опосередковано наявністю різноманітних адміністративно-правових зв'язків, особливості яких зумовлені аналізованою сферою їх виникнення та адміністративними механізмами діяльності уповноважених

органів влади щодо реалізації останнього. Воно має власне нормативне забезпечення (регулювання), яке об'єктивоване у вигляді низки нормативно-правових актів (як національних, так і міжнародних), які у свою чергу загалом є його джерелами – зовнішнім виразом. В аналізованій сфері таке регулювання характеризується багатогранністю, низьким рівнем систематизованості та наявністю значних прогалин. Це в сукупності призводить до порушення як прав громадян, які проживають у прикордонних районах, так і загального публічного інтересу суспільства.

Доведено, що в загальному розумінні публічне адміністрування у сфері транскордонного співробітництва – це функція державного управління або ж форма реалізації владного впливу публічної адміністрації на визначену сферу державновладних і суспільних зв'язків, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу. У свою чергу публічна адміністрація у сфері реалізації публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС – це нормативно закріплений перелік уповноважених органів влади та делегованих ними представників на реалізацію стимулювання добросусідських відносин між територіальними громадами або/та органами державної влади, які перебувають під юрисдикцією України та країн-учасниць ЄС.

Визначені заходи співпраці України та країн-учасниць ЄС відображені в спільних проєктах та державних програмах і становлять собою сукупність попередньо обговорених і нормативно закріплених активних дій адміністративно-правового, організаційного, культурного, інфраструктурного характеру уповноважених суб'єктів публічної адміністрації країни щодо взаємовигідного регіонального (міжнародного) співробітництва, у результаті чого мають стиратися правові, ментальні, соціальні, економічні рівнобіжності між регіонами і народами.

Доведено, що адміністративно-правовий механізм публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та ЄС - це спосіб посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними

общинами або/та органами державної влади України та країн-сусідів, що реалізовується публічною адміністрацією в межах власної компетенції та у визначений вітчизняними та міжнародними нормативно-правовими актами за допомогою юридичних знарядь, основне призначення яких полягає у виконанні завдань публічного адміністрування аналізованої сфери.

З'ясовано, що транскордонне співробітництво України та країн-учасниць ЄС здійснюється різними за своєю природою публічними суб'єктами (органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, представниками Державної митної та Державної прикордонної служб на пропускних пунктах). Їх адміністративна діяльність розкривається через сукупність юридичних засобів (завдань, повноважень, відповідальності) з метою досягнення такого стану, коли зовнішній кордон України з ЄС стане прозорим і безбар'єрним як у фізично-технічному, так і формально-правовому розумінні.

Виявлено й узагальнено, що адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації в аналізованій сфері базується на низці принципів – верховенства права, європейських принципів належного врядування, забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування, принцип доброчесності й етичної поведінки суб'єктів публічної адміністрації, принципи ефективності, компетентності й спроможності у сфері транскордонного співробітництва та ін. Ці принципи є основою для засновування юридичних знарядь адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що реалізуються в межах визначеної законодавством компетенції з метою досягнення бажаного для транскордонного співробітництва результату. До інструментів публічного адміністрування транскордонного співробітництва належать: видання публічною адміністрацією нормативних і адміністративних актів, укладення угод про транскордонне співробітництво, затвердження планів і різноманітні фактичні дії.

Акцентована увага, що на національному рівні жодна європейська країна не має окремих законів про транскордонне співробітництво, і Україна є єдиною в цьому аспекті. Тому розгляд піднятого питання здійснювався з позиції практичної співпраці країн у чітко визначеній сфері на основі їх домовленостей. Ведучи мову безпосередньо про побудову закордонних моделей реалізації такої діяльності, уточнено, що її нормативну основу складає насамперед міжнародне законодавство (сукупність норм національного законодавства є уточнювальним чинником та не об'єктивовані у вигляді окремого спеціалізованого законодавства, оскільки питання, що врегульовуються, мають міжнародний характер). На стику міжнародної та національної юрисдикційності привілейоване становище мають саме ратифіковані норми міжнародних договорів і конкретних угод про співробітництво, а вже потім акти національного законодавства. Просто кажучи, основний механізм побудови та реалізації встановлюється міжнародними нормами, а особливості адміністративної діяльності публічної адміністрації уточнюються вітчизняним законодавством.

З'ясовано, що ключовою формою реалізації транскордонного співробітництва в Європі є так звані єврорегіони, які об'єднують місцеві органи влади декількох спільнокордонних країн із метою впровадження експериментальних різновидів співпраці в чітко визначеній сфері та передбачає наявність спеціально уповноваженого органу національного рівня, основна мета якого полягає у виконанні обов'язкових рішень правління єврорегіону й забезпеченні сталої організаційної та практичної складової його завдань.

Розроблено шляхи вирішення вітчизняних проблем у цій сфері. Зазначено, що удосконалення законодавства – це процес досить обтяжливий та такий, що потребує вкрай достатнього обґрунтування наявності більш дієвих механізмів. Зокрема мова йде про всебічний, розкритий та поглиблений аналіз конкретного явища чи діяння, яке має ознаки функціональності, але в силу об'єктивних чинників (які підлягають

корегуванню) реалізовується чи функціонує на рівні, що не відповідає державним чи суспільним потребам. В аналізованій сфері автором виділено низку проблемних питань, для вирішення яких пропонується запровадити деякі ефективні заходи.

Запропоновано конкретні зміни й доповнення до чинного законодавства щодо підвищення ефективності транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС:

1) доопрацювати Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004 № 1861-IV через ухвалення Проекту Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва» від 15.02.2017 №6085 в аспекті вирішення питань відсутності законодавчих підстав для створення та діяльності об'єднань євро регіонального співробітництва та європейських об'єднань територіального співробітництва;

2) з метою запобігання розкраданню зарубіжних коштів, що виділяються Україні для реалізації конкретного спільного заходу, суб'єкти нормотворення мають забезпечити адміністративними запобіжниками таку діяльність та окремо встановити відповідальність національних підрядників (суб'єктів господарювання), які взяли на себе зобов'язання з виконання конкретного доручення держави, пов'язаного з виконанням умов транскордонного співробітництва. Така норма з відсилювальним характером має бути передбачена в спеціалізованому законі. Окрім того змін потребує тендерне законодавство та система «ProZorro»;

3) забезпечити нормативно та практично запровадження спільних пропускних систем на кордонах з ЄС та окремо врегулювати питання контрабанди малим прикордонним рухом;

4) доповнити КУпАП адміністративною відповідальністю за необґрунтоване перевищення часу здійснення перевірок працівниками Державної прикордонної служби, а також перевірки товарів та вантажів Державною митною службою;

5) увести адміністративну відповідальність юридичної особи Державної митної служби за затримку вантажів на митниці понад розумні строки. При цьому розумні строки мають бути визначені відповідною Постановою Кабінету Міністрів України за різновидами вантажу та кодами товарів. Це налагодить деякі аспекти транскордонного співробітництва та в цілому призведе до плановості, прогнозованості та підвищення вітчизняної економіки, покращить сервіс і покладе початок налагодження дружніх стосунків між нашими країнами-сусідами.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані й аргументовані в дисертації теоретичні положення, висновки та пропозиції впроваджено й надалі може бути використано в науково-дослідній сфері для подальшого наукового розроблення проблем транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС; правотворчості – для налагодження деяких аспектів транскордонного співробітництва та в цілому впровадження плановості, прогнозованості та підвищення вітчизняної економіки, покращення сервісу та покладення початку ефективного будівництва дружніх стосунків між Україною та країнами-сусідами; навчальному процесі – під час розроблення та викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право України»; у правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС.

Ключові слова: адміністративна діяльність, євроінтеграція, ЄС, міжрегіональна співпраця, публічна адміністрація, публічне адміністрування, транскордонне співробітництво.

SUMMARY

Rivis M. Public administration of cross-border cooperation between Ukraine and EU member states. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

Thesis submitted for the degree of Candidate of Juridical Sciences, specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law. – Research Institute of Public Law, Kyiv, 2018.

In the early stages of scientific research, the author finds that the existence of a common border between the countries since ancient times prompted them to actively and fruitfully cooperate. Its essence is the creation of conditions for the high-quality and full-fledged provision of its citizens by all necessary resources.

The conducted study allowed the author to formulate the conclusion that on cross-border cooperation between Ukraine and EU member states as an object of administrative-legal relations is any joint actions aimed at strengthening and deepening of good-neighborly relations between territorial communities and / or state authorities that are under the jurisdiction of Ukraine and the EU member states with which Ukraine has a common border, aimed at concluding and fulfilling the relevant agreements or achievements agreed upon for this purpose within the competence of territorial communities and / or local authorities, in order to eliminate administrative and technical barriers that may hamper the development and unhindered implementation of mutually beneficial international cooperation of the regions and people's communication.

He also managed to find out that it is mediating by the presence of various administrative and legal ties, the peculiarities of which are caused by the analyzed sphere of their occurrence and the administrative mechanisms of the activity of the authorized bodies on the implementation of the latter. It has its own normative provision (regulation), which is objectified in the form of a number of normative legal acts (both national and international), which, in turn, in general, are its sources, an external expression. In the analyzed area, such regulation is characterized by a

multifaceted, low level of systematization and the presence of significant gaps. This, in aggregate, leads to a violation of both the rights of citizens living in the border areas and the general public interest of society.

In general, public administration in the field of cross-border cooperation is a function of public administration or a form of realization of the power of public administration influence on a certain sphere of state-power and public relations, which is carried out in order to meet public interest. In its turn, the public administration in the field of implementation of public administration of cross-border cooperation between Ukraine and the EU member states is a normatively entrenched list of authorized authorities and their delegated representatives to promote the promotion of good-neighborly relations between territorial communities and / or state authorities by the authorities under the jurisdiction of Ukraine and the EU member states through the conclusion and implementation of appropriate agreements for this purpose, within the competence of territorial communities about local authorities on removing administrative and technical obstacles.

It is also noted that concrete measures of cooperation between Ukraine and EU member states are reflected in joint projects and state programs and represent a set of previously discussed and regulated administrative actions of the administrative, legal, organizational, cultural and infrastructural nature of the authorized subjects of the public administration of the country on mutually beneficial regional (international) cooperation, as a result of which legal, mental, social, economic intergenerational cooperation between regions and peoples.

It is proved that the administrative and legal mechanism of public administration of cross-border cooperation between Ukraine and the EU is a way to strengthen and deepen good-neighborly relations between territorial communities and state authorities of Ukraine and the neighboring countries implemented by the public administration within its own competence and determined by the domestic and international legal acts with the help of legal instruments.

Analyzing the administrative and legal status of officials who carry out public administration of cross-border cooperation between Ukraine and EU member states, it

was found out that this legal status is different in nature by public entities (local self-government bodies, local authorities, representatives of the State Customs and state border services at checkpoints), which is disclosed through a set of legal means (tasks, powers, responsibilities) in order to achieve such a state, the number and the external border of Ukraine with the EU will become transparent and barrier-free both in the physical-technical and in the formal-legal sense. In addition, it should be noted that their administrative activities are based on a number of principles, including: rule of law, European principles of good governance, ensuring participation in decision-making and proper response, the principle of integrity and ethical behavior of public administration actors, principles of effectiveness, competence and capacities in the field of cross-border cooperation, and others. These principles serve as the basis for establishing legal instruments of administrative activity of public administration actors, which are implemented within the limits of the defined competence of the legislation in order to achieve the desired result for cross-border cooperation. The instruments of public administration of cross-border cooperation include: the issuance of normative and administrative acts by the public administration, the conclusion of cross-border cooperation agreements, approval of plans and various factual actions.

Separately, was analyzed the European experience of public administration of cross-border cooperation. Most importantly, the fact is that at the national level no European country has separate laws on cross-border cooperation, and Ukraine is the only one in this aspect. Therefore, consideration of the raised issue was considered from the point of practical cooperation of the countries in a clearly defined sphere on the basis of their agreements. Speaking directly about the construction of foreign models for the implementation of such activities, it is specified that its normative basis is, first of all, international law, that is, the set of norms of national legislation serve as a refining factor and not objectified in the form of a separate specialized legislation, since the issues that are regulated are international nature. At the junction of international and national jurisdictionalism, the ratified norms of international treaties and specific cooperation agreements, and only then acts of national legislation, have the privileged position. Simply put, the basic mechanism of construction and

implementation is established by international norms, and the peculiarities of administrative activity of public administration are specified by domestic legislation. It was also found that the key form of the implementation of cross-border cooperation in Europe is the so-called Euroregions, which unite the local authorities of several joint-border countries in order to introduce exaggerated types of cooperation in a clearly defined sphere and foresees the presence of a specially authorized national level body whose main purpose is to fulfill the mandatory decisions of the board of the Euroregion and provide a sustainable organizational and practical component of its mission.

Having examined the main mechanisms of implementation of cross-border cooperation between Ukraine and the EU on the basis of both national and European aspects, scientific work was continued in the search for optimal ways of solving domestic problems in this area. First of all, speaking about the improvement of the legislation, it is noted that this process is quite burdensome and requires a very substantiated justification for the existence of more effective mechanisms. In particular, it is a comprehensive, open and in-depth analysis of a specific phenomenon or act that has features of functionality, but due to objective factors (which are subject to correction), implemented or functioning at a level that does not meet public or social needs. Speaking about cross-border cooperation between Ukraine and the EU, one can identify a number of problem issues in this area, and the author proposes some effective measures to change this state of affairs. In particular, by introducing amendments and additions to the current legislation, the subjects of the rule-making should:

- 1) to finalize the Law of Ukraine " On Cross-Border Cooperation" dated June 24, 2004 No. 1861-IV by adopting the Draft Law "On Amendments to certain Laws of Ukraine On Cross-Border Cooperation " dated January 15, 2017 No. 6085 in the aspect of solving the issues of the absence of legal grounds for the creation and activities of associations of Euroregional cooperation and European territorial cooperation associations;

2) in order to prevent the theft of foreign funds allocated to Ukraine for the implementation of a specific joint action, the entities of rulemaking should provide administrative fuses with such activity and separately establish the responsibility of national contractors (economic entities) that have committed themselves to implementation the specific task of the state related to the implementation of the conditions of cross-border cooperation. Such a rule should be provided for in a specialized law. In addition, the tender legislation and the "Transparent" system is require changes;

3) to ensure the standard and practical introduction of common access systems on the borders with the EU and to separately resolve small border traffic smuggling issues;

4) supplement Code of Ukraine on Administrative Offenses with administrative responsibility for unreasonably exceeding the time of inspections by employees of the State Border Guard Service as well as checking of goods and cargoes by the State Customs Service;

5) introduce the administrative responsibility of the legal entity of the State Customs Service for delaying the goods at customs more reasonable terms. Moreover, these reasonable time limits should be determined by the relevant Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine on types of goods and commodity codes. This will fix some aspects of cross-border cooperation and, in general, lead to the planning, forecasting and enhancement of the domestic economy, improve service and start the establishment of friendly relations between our neighbors;

The practical significance of the results obtained is that the theoretical positions formulated and substantiated in the dissertation, the conclusions and propositions are implemented and can continue to be used in the research area for the further scientific development of the problems of cross-border cooperation between Ukraine and the EU member states; in the lawmaking area – to set up some aspects of cross-border cooperation and, in general, to implement planning, forecasting and enhancement of the domestic economy, improvement of service and initiation of effective building of friendly relations between Ukraine and neighboring countries; in the educational

process area – during the development and teaching of academic disciplines «Administrative Law of Ukraine»; in the law enforcement activities area – to increase the efficiency of cross-border cooperation between Ukraine and EU member states.

Key words: administrative activity, euro integration, EU, interregional cooperation, public administration, public administration, cross-border cooperation

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Рівіс М. М. Інструменти публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2015. Випуск 34. Ч. 2. С. 101-109
2. Рівіс М. М. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2016. Випуск 6-2. Т. 2. С. 188-194.
3. Ривис М. М. Понятие публичного администрирования трансграничного сотрудничества Украины и стран-участников ЕС. *Право и Политика*. 2017. № 3. С. 43-54 (Кыргызская Республика).
4. Рівіс М. М. Нормативне регулювання публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 6. Том 4. С. 143-150.
5. Ривис М. М. Особенности публичного администрирования трансграничного сотрудничества закарпатской области и стран-соседей Украины (Словакии, Венгрии, Польши, Румынии). *Право и Закон*. 2018. № 1. С. 74-83 (Кыргызская Республика).
6. Рівіс М. М. Нормативні акти як інструменти публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2018. № 3. С. 103-112.

7. Рівіс М.М. Принципи адміністративного права у сфері публічного адміністрування транскордонного співробітництва. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 5. С. 167-175.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Рівіс М. М. Змістовні характеристики публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. *Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 20–21 жовт. 2017 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 86-88.

9. Рівіс М. М. Адміністративний акт як інструмент публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. *Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, Україна, 7–8 верес. 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 60-63.

10. Рівіс М. М. Деякі принципи належного врядування у сфері публічного адміністрування транскордонного співробітництва. *Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 14–15 верес. 2018 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2018. С. 78-83.

які додатково відображають наукові результати дисертації

11. Рівіс М. М. Обговорення питання поводження з муніципальними відходами. *Закарпатська обласна рада*. 2018. URL: <http://zakarpattya-perejmala-dosvid-chehiv-z-haluzi-pererobky-pobutovyh-vidhodiv/?hlst=%D0%B3%E2%B3%F1>

12. Рівіс М. М. Обговорення питання прийому чеських партнерів. *Закарпатська обласна рада*. 2018. URL: <http://zakarpattya-ofitsijno-matyme-sche-odnoho-cheskoho-partnera-moravo-silezkyj-kraj/?hlst=%D0%B3%E2%B3%F1>

ЗМІСТ

ВСТУП.....	17
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА КРАЇН-УЧАСНИЦЬ ЄС.....	25
1.1. Транскордонне співробітництво України та країн-учасниць ЄС як об’єкт адміністративно-правових відносин.....	25
1.2. Поняття, особливості та зміст публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС.....	42
Висновки до розділу 1.....	57
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА КРАЇН-УЧАСНИЦЬ ЄС.....	63
2.1. Поняття та зміст адміністративно-правового механізму публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС.....	63
2.2. Адміністративно-правовий статус суб’єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС.....	79
2.3. Принципи адміністративної діяльності суб’єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС.....	94
2.4. Інструменти публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС.....	112
Висновки до розділу 2.....	128
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА КРАЇН-УЧАСНИЦЬ ЄС.....	138

3.1. Європейський досвід публічного адміністрування транскордонного співробітництва.....	138
3.2. Удосконалення національного законодавства у сфері публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС.....	158
Висновки до розділу 3.....	174
ВИСНОВКИ.....	181
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	186
ДОДАТКИ.....	206

ВСТУП

Обґрунтування теми дослідження. Європейський вибір України є незаперечним. Він зумовлений історичними, географічними, соціальними та економічними чинниками та безпосередньо закріплений в нормативних актах, найбільш значущим серед яких є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами.

Поетапне виконання означеної Угоди, можливості, надані громадянам України в результаті безвізового режиму з країнами-учасницями ЄС, позитивно вплинули на всі сфери суспільного життя. Проте режим перетину західного кордону України ще не став повністю прозорим, у той час як на східному залишаються певні складнощі різноманітного характеру. Іншими словами, юридичні, економічні, соціальні та психологічні чинники життя і праці українців та громадян країн-учасниць ЄС продовжують бути різними. У більшості випадків умови для життя й зайняття бізнесом у країнах-учасницях ЄС є більш сприятливими. Проте існують окремі аспекти переваг у бізнесовій, туристичній, культурній, освітній сферах і в Україні. Усе це стимулює міждержавне співробітництво між Україною та країнами-учасницями ЄС. На передовому плані у цій сфері є прикордонні західні області, які безпосередньо межують з країнами-учасницями ЄС.

Стимулювання транскордонного співробітництва між Україною і країнами-учасницями ЄС і протидія правопорушенням у цій сфері забезпечуються нормами майже всіх галузей національного права, провідне місце серед яких належить саме адміністративному, адже на його основі забезпечуються митний та прикордонний режими, підписуються договори про співпрацю, укладаються адміністративні угоди тощо. Разом із цим транскордонне співробітництво між Україною та країнами-учасницями ЄС має як позитивні, так і негативні сторони. Серед останніх передусім треба відзначити проблему контрабанди та нелегальної міграції, наявність цілої

низки механізмів блокування взаємодії, а також недостатній рівень їх правового забезпечення. Окрім того, не менш важливою є проблема «бар'єрного» перетину кордону, в якій не останню роль відіграють органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, які забезпечують публічне адміністрування транскордонного співробітництва України. На жаль, як засвідчують результати соціологічних досліджень, загальна довіра громадян до державного апарату складає дещо більше 11%¹.

Серед причин варто виділити такі: високі сподівання після Революції Гідності на органи державної влади, що ті без напруженої праці громадян забезпечать високі стандарти життя та подолають політичні суперечності всередині демократичної прозахідної коаліції, через які багато реформ провалені. Як результат, у різних сферах суспільного життя, зокрема транскордонного співробітництва, накопичуються системні виклики, які призводять до негативних наслідків. Наприклад, прямі іноземні інвестиції в Закарпатську область зменшуються, що в свою чергу впливає на рівень різних сфер суспільного життя (економічної, національно-культурної, соціальної тощо) та викликає незадоволення жителів краю. Усе це вимагає системних змін правотворчого, правореалізаційного та правозахисного характеру, більшість з яких можуть бути забезпечені шляхом розроблення, обговорення та ухвалення нових норм адміністративного права.

Отже, незадоволеність громадян України рівнем публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС, наявність системних проблем, недосконалість норм адміністративного права в цій сфері обґрунтовують актуальність аналізованого дослідження.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. З погляду науки державного управління, транскордонне співробітництво в умовах формування єврорегіональних територій в Україні проаналізувала

¹ Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації / *Центр Разумкова*. 2017. URL: <http://razumkov.org.ua/napryamki/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-hromadian-ukrainy-do-suspilnykh-institutiv-elektoralni-orientatsii-2>

О. Кравцова². Численні праці з аналізованої проблематики є у вчених-економістів, зокрема А. Балян розкрила питання міжрегіонального транскордонного співробітництва України та Угорщини в умовах розширення Європейського Союзу³. Однак спеціалізованих праць учених-адміністративістів і вчених-юристів інших галузей права з цієї проблематики немає.

До окремих аспектів публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС звертали свої наукові пошуки вчені І. Бабець, І. Бабинець, В. Галуцько, Ю. Гаруст, Е. Гетьман, Т. Губанова, П. Діхтієвський, О. Єщук, Д. Журавльов, О. Кобзар, В. Комірна, Л. Корольчук, О. Кузьменко, С. Кулина, А. Куліков, О. Кушніренко, М. Лізанець, А. Манжула, О. Лукаш, Г. Повх, Н. Ротар, Є. Рябінін, М. Савюк, С. Стеценко, Р. Федан, Д. Філеп, Г. Чубай-Федоренко, Ю. Шолох та ін. Проте безпосередньо предметом їх аналізу ця тема не була, свої наукові пошуки вони зосереджували на більш загальних, спеціальних чи суміжних питаннях.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертацію виконано відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, Плану заходів виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншої сторони, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106, а також плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права за темою «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів

² Кравцова О. Державне управління транскордон. співробітництвом в умовах формування єврорегіональних територій в Україні: теоретичні питання: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2011. 20 с.

³ Балян А. Міжрегіональне транскордонне співробітництво України та Угорщини в умовах розширення Європейського Союзу (питання методології, методів і практики): автореф. дис... д-ра екон. наук: 08.10.01.. Львів, 2006. 36 с.

суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає у визначенні засад та адміністративного інструментарію щодо підвищення ефективності публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС.

Для досягнення поставленої мети в дисертації потрібно вирішити такі *завдання*:

- виявити й описати юридичну природу транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС як об'єкта адміністративно-правових відносин;

- сформувати поняття, а також з'ясувати особливості та зміст публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС;

- сформувати поняття та розкрити нормативне регулювання адміністративно-правового механізму публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС;

- розкрити адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС;

- виявити й описати принципи адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС;

- сформувати інструменти публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС;

- виявити європейський досвід публічного адміністрування транскордонного співробітництва;

- удосконалити законодавство у сфері публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають під час публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС.

Предмет дослідження – публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС.

Методи дослідження. Під час написання дисертації використовувалась система методів наукового пізнання. *Діалектичний* метод надав можливість сформулювати за допомогою законів діалектики наукову новизну «вперше» (підрозділи 1.1, 1.2). Загальнологічні методи *аналізу* й *синтезу* використано в підрозділах першого і другого розділу дисертації для розкладання державно-правових та адміністративних положень на одиничні складові та формування на цій основі явищ іншої якості (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4). Загальнонауковий метод *індукції* використовувався для формування узагальненого змісту адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації (підрозділ 2.2), метод *дедукції* дав можливість описати принципи адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації (підрозділ 2.2).

Такі спеціальноюридичні методи наукового пізнання як *формально-догматичний* та метод *порівняльного законодавства* використовувалися в усіх без винятку підрозділах дисертації, перший – для тлумачення законодавства, другий – для порівняння національного законодавства та законодавства країн-учасниць ЄС.

Метод *порівняльного права* дав можливість виявити європейський досвід публічного адміністрування транскордонного співробітництва (підрозділ 3.1). Методи *правового прогнозування*, *правотворчості* та *юридичної техніки* дозволили вдосконалити національне законодавство (підрозділ 3.2). *Соціологічний* метод дозволив провести й обробити опитування громадян (додаток Б).

Нормативну основу дисертаційного дослідження становлять Конституція України, національні законодавчі та підзаконні нормативно-

правові акти, міжнародні договори, ратифіковані Верховною радою України, адміністративні міжнародні угоди, укладені між суб'єктами транскордонного співробітництва, які регламентують питання публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС.

Емпіричну базу дисертаційної роботи становить узагальнення адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють транскордонне співробітництво, адміністративна і судова практика, політико-правова публіцистика, довідкові видання та результати соціологічного опитування 796 респондентів з аналізованої проблематики.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в комплексному розкритті основних підходів до підвищення ефективності публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. У результаті проведеного дослідження вироблено відповідну теорію, сформульовано низку наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основними результатами, що відбивають сутність і характер новизни дослідження, є такі:

уперше:

- описано сутність об'єкта транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС як ефективного способу реального забезпечення потреб фізичних і юридичних осіб по обидві боки кордону, а також спільних адміністративних дій публічної адміністрації України та країн-учасниць ЄС;

- сформовано поняття публічного адміністрування у сфері транскордонного співробітництва як форми реалізації публічної влади з метою задоволення публічного інтересу суб'єктами транскордонного співробітництва різних держав;

удосконалено:

- змістовні характеристики адміністративно-правового механізму публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС, в основі якого поєднані елементи механізму

адміністративно-правового регулювання та специфічні елементи, що пов'язані з юридичною природою транскордонного співробітництва;

– розуміння адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС як правового становища різних за своєю природою публічних суб'єктів, складовими якого є сукупність певних юридичних засобів з метою досягнення більшої прозорості і безбар'єрності державного кордону між країнами-партнерами як у фізично-технічному, так і формально-правовому сенсі;

– інструменти публічного адміністрування транскордонного співробітництва як юридичні знаряддя адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації з метою досягнення найбільш бажаного для транскордонного співробітництва позитивного результату;

– концептуальні засади та конкретні зміни та доповнення до чинного національного законодавства щодо підвищення ефективності транскордонного співробітництва України та ЄС, зокрема запропоновано конкретні зміни до Закону України «Про транскордонне співробітництво»;

отримали подальшого розвитку:

– наукові розуміння принципів транскордонного співробітництва як найбільш загальних і стабільних вимог адміністративної діяльності публічної адміністрації, що сприяють утвердженню, захисту та розвитку транскордонного співробітництва між регіонами та країнами-сусідами України;

– наукові положення щодо європейського досвіду публічного адміністрування транскордонного співробітництва, що уособлює собою певний конкретноправовий механізм досягнення позитивного результату для фізичних і юридичних осіб по обидва боки кордону щодо спільного розвитку прикордонних територій на благо народів цих країн.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони використовуються та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого наукового розроблення проблем транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчості* – для налагодження деяких аспектів транскордонного співробітництва та в цілому впровадження плановості, прогнозованості та підвищення рівня вітчизняної економіки, покращення сервісу та прагматичного будівництва дружніх стосунків між Україною та країнами-сусідами (Додаток В);

– *навчальному процесі* – під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право України» (акт впровадження Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»);

– *правозастосовній діяльності* – для підвищення ефективності транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС (акт упровадження Інституту права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України).

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки було оприлюднено дисертантом на трьох науково-практичних конференціях: «Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті» (м. Львів, 2017 р.); «Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності» (м. Одеса, 2018 р.), «Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи» (м. Львів, 2018 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 217 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 185 найменувань на 20 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА КРАЇН-УЧАСНИЦЬ ЄС

1.1 Транскордонне співробітництво України та країн-учасниць ЄС як об'єкт адміністративно-правових відносин

Обличчям сучасної Європи є не лише спільна культура та історія, а й існування великої кількості кордонів між державами [77, с. 21]. Сьогодні загальна довжина державного кордону України становить 6993,63 км, з яких 24% збігаються з кордонами Європейського Союзу [53]. Вона має кордон із сімома державами, 19 із 27 адміністративно-територіальних одиниць є прикордонними. На території таких прикордонних областей, як Вінницька, Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Луганська, Одеська, Сумська, Харківська, Чернівецька, Чернігівська, Донецька, створено дев'ять єврорегіонів – Буг, Верхній Прут, Дністер, Дніпро, Карпатський, Нижній Дунай, Слобожанщина, Донбас та Ярославна, п'ять єврорегіонів створено з державами-членами ЄС (Польща, Словаччина, Румунія, Угорщина) [114].

Існування спільної межі між країнами ще здавна спонукало їх до активної та плідної співпраці, сутність якої полягала в створенні умов для якісного та повноцінного забезпечення країнами своїх громадян усіма необхідними ресурсами.

Ще 1994 року між ЄС та Україною було укладено Угоду про партнерство та співробітництво, яка стосувалася й транскордонного співробітництва. У п. 1 ст. 37 зазначалося, що сторони зобов'язуються вжити необхідних заходів з метою поступового збільшення обсягу послуг, які надаються компаніями Співтовариства або України, створеними на території іншої сторони. Цим було започатковано утвердження європейських принципів політики сусідства. Після набуття 2004 року сусідніми з Україною

державами членства в Європейському Союзі розпочато виконання програм сусідства «Польща – Білорусь – Україна», «Угорщина – Словаччина – Україна» та «Румунія – Україна», метою яких є поліпшення соціально-економічної ситуації у прикордонних адміністративно-територіальних одиницях держав-учасниць таких програм. Сусіди України «першого порядку» – Польща, Угорщина, Словаччина з 2004 р. як члени ЄС реалізують регіональну та транскордонну політику з Україною за європейськими стандартами [53].

Слід відзначити, що згідно зі ст. 2 Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або урядами (Мадрид, 21 травня 1980 р.) транскордонне співробітництво – це будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які перебувають під юрисдикцією двох або декількох Договірних Сторін, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей. Транскордонне співробітництво здійснюється в межах компетенції територіальних общин або властей, визначеної внутрішнім законодавством. Межі та характер такої компетенції цією Конвенцією не змінюються. При цьому визначено, що кожна Договірна Сторона прагне усунути будь-які юридичні, адміністративні або технічні труднощі, які можуть затримати розвиток і безперешкодне здійснення транскордонного співробітництва, та в разі необхідності проводить консультації з іншою або іншими зацікавленими договірними сторонами (ст.4 Конвенції) [32].

Тому не викликає подиву той факт, що транскордонне співробітництво України та країн-учасниць ЄС опосередковане наявністю різноманітних адміністративно-правових зв'язків, особливості яких зумовлені аналізованою сферою їх виникнення та адміністративними механізмами діяльності уповноважених органів влади щодо реалізації останнього.

Тут слід уточнити, що на сторінках юридичних видань висловлюються багато думок з приводу того, як слід розуміти адміністративні правові

відносини (або адміністративні правовідносини) [66, с. 74]. Так, адміністративно-правові відносини – це правовідносини, що виникають на базі адміністративно-правових норм і є юридичною формою відносин у сфері державного управління, де сторони беруть участь як носії прав і обов’язків [10, с. 76; 11 с. 35]. Зустрічаються також і такі визначення: адміністративно-правові відносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, які складаються у сфері державного управління [43]; урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що складаються в сфері управління, сторони яких постають як носії взаємних прав і обов’язків, установлених і гарантованих адміністративно-правовою нормою [64, с. 560]; відносини, які виникають з приводу виконання адміністративних зобов’язань публічною адміністрацією, характерною ознакою яких є те, що органи публічної адміністрації постають у них владною стороною, яка реалізує свої виконавчо-розпорядчі повноваження [50]; форма виявлення державноуправлінських відносин, результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб’єктів сфери державного управління, унаслідок чого між ними виникають сталі правові зв’язки державновладного характеру [86]; результат регулювального впливу адміністративно-правової норми на суспільні відносини, унаслідок чого вони перетворюються на правові відносини [1]; Ці визначення адміністративно-правових правовідносин відображають їх зміст, особливості суб’єктного складу, підстави виникнення, але не встановлюють мету їх виникнення [35, с. 66-67; 59, с. 43].

Таким чином, адміністративне право за своєю сутністю врегульовує значний масив державновладних і суспільних взаємозв’язків, які прийнято називати правовідносинами, а потенційні учасники яких наділяються адміністративною правосуб’єктністю та реалізують в їх межах свої адміністративні права та обов’язки чи навпаки. Передумовою їх виникнення можуть бути різноманітні чинники або ж, як доцільніше зазначити, об’єкти. Фактично це будь-які матеріальні та нематеріальні блага, об’єктивовані у

вигляді фактичних дій їх суб'єктів (належної поведінки) або речей чи цінностей. При цьому кожен такий об'єкт є унікальним, із властивими йому специфічними особливостями. Однак уточнимо, що не будь-яке благо чи цінність можна визначити об'єктом адміністративно-правових відносин, а тільки те, що нормативно закріплене.

З метою найповнішого розкриття дослідженої проблематики вважаємо за необхідне вказати, що транскордонне співробітництво має власне нормативне забезпечення (регулювання), яке об'єктивоване у вигляді низки нормативно-правових актів (як національних, так і міжнародних), які у свою чергу загалом є його джерелами – зовнішнім виразом.

Термін «джерело права» існує вже не одне століття, і науці відоме подвійне розуміння цієї категорії – у матеріальному сенсі й у формально-юридичному [168]. Адміністративне право як галузь права складається зі значної кількості правових норм, різноманітних за своїм змістом, цільовим призначенням і способом правового впливу на регульовані суспільні відносини [16]. При цьому потрібно передусім звернути увагу на зовнішню форму норм адміністративного права – джерела адміністративного права.

Джерела адміністративного права – це засіб зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм, який засвідчує їх державну загально-обов'язковість (засоби, форми вираження й закріплення публічної волі). До джерел адміністративного права відносять: національні джерела адміністративного права (Конституцію, інші закони України) та підзаконні нормативно-природного права (загальні принципи права); звичаї та традиції; норми моралі; судові рішення (судові прецеденти) – рішення Конституційного суду України та Верховного Суду України, Європейського Суду з прав людини, інших міжнародних судових установ [30].

Для більш точного визначення змісту, функціонального призначення й ролі кожного з джерел адміністративного права здійснюється їх поділ на певні групи та види. У межах правової системи джерела адміністративного права, розташовані за принципом їх ієрархічної підпорядкованості,

утворюють цілісну систему. Її вертикальна структура будується таким чином, що розпорядження одних джерел права видаються на основі вищих джерел. Чітка підпорядкованість джерел адміністративного права законодавчо закріплена, забезпечена за допомогою юридичних механізмів і має важливе соціально-політичне значення. Єдність системи цих джерел означає єдність вираженої в законі верховної волі Українського народу. У континентальних країнах Європи, зокрема в Україні, основним видом джерел адміністративного права є нормативно-правові акти – закони, укази, постанови, накази та ін. [3, с. 51-52].

Додамо, що нормативне регулювання в аналізованій сфері характеризується багатогранністю, низьким рівнем систематизованості та наявністю значних прогалин. Це в сукупності призводить до порушення як прав громадян, які проживають у прикордонних районах, так і загального публічного інтересу суспільства.

В умовах сьогодення провідним нормативним актом у сфері транскордонного та міжрегіонального співробітництва є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами – з іншої сторони, в якій ця категорія вживається тридцять п'ять раз. Зокрема, сторони взяли на себе зобов'язання підтримувати транскордонне й міжрегіональне співробітництво, а також визначили, що сторони мають забезпечувати співробітництво та координацію між усіма відповідними органами та агентствами на їхніх територіях з метою сприяння транзитним перевезенням та транскордонному співробітництву; створюють підкомітет з питань митного співробітництва, однією з функцій якого є транскордонне митне співробітництво та управління, а також взаємна адміністративна допомога в митних справах; визначено, що «транскордонне надання послуг» означає надання послуг, вагомим елементом транскордонного співробітництва є забезпечення транскордонного телебачення; не застосовувати та не підтримувати будь-яких заходів, які обмежують транскордонне надання

електронних комунікаційних послуг; підтримувати діалог з питань регулювання електронної торгівлі, що включає, *inter alia*, питання визнання сертифікатів електронних підписів, виданих населенню, та сприяти розвитку послуг транскордонної сертифікації [163].

Окрема глава (27) аналізованої Конвенції присвячена транскордонному та регіональному співробітництву, згідно з нею сторони сприяють взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталих територій та на територіальному співробітництву, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства. Сторони підтримують та посилюють залучення місцевих і регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва та відповідних управлінських структур з метою посилення співробітництва шляхом створення сприятливої законодавчої бази, підтримки та нарощування потенціалу розвитку, а також забезпечення зміцнення транскордонних і регіональних економічних зв'язків та ділового партнерства. Сторони зміцнюють та заохочують розвиток таких складових транскордонного та регіонального співробітництва, як, *inter alia*, транспорт, енергетика, комунікаційні мережі, культура, освіта, туризм, охорона здоров'я та інших сфер, охоплених цією Угодою, які містять елементи транскордонного та регіонального співробітництва. Сторони, зокрема, сприяють розвитку транскордонного співробітництва щодо модернізації, забезпечення обладнанням та координації роботи служб надання допомоги за умов надзвичайних ситуацій [163].

Ця угода має за своєю юридичною природою змішану природу: по-перше, вона належить до джерел міжнародного права; по-друге – до джерел

адміністративного права, адже ратифікована 16 вересня 2014 р. Верховною Радою України та Європейським Парламентом синхронно [123].

Хоча треба зазначити, що десятиліття до цього вступив у дію Закон України від 24 червня 2004 № 1861-IV «Про транскордонне співробітництво», який є унікальним у тому сенсі, що такого спеціалізованого Закону у сфері транскордонного співробітництва не має жодна з країн-учасниць ЄС. Згідно з цим Законом зокрема визначено, що транскордонне співробітництво – це спільні дії, спрямовані на встановлення й поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством; євро регіон – це організаційна форма співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав, що здійснюється відповідно до дво- або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво; суб'єкти транскордонного співробітництва – територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво; учасники транскордонного співробітництва – юридичні та фізичні особи, громадські організації, що беруть участь у транскордонному співробітництві [126].

Аналізовані вище закони отримали свій подальший розвиток у підзаконних нормативно-правових актах. Так, згідно із Постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» було затверджено план заходів з виконання Угоди, згідно з якою центральним і місцевим органам виконавчої влади були

поставлені конкретні завдання: створення правових передумов для початку реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади; ухвалення базових законів щодо реформування системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; упровадження реформи державного управління; законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади; забезпечення ефективної координації у сфері міжнародного технічного співробітництва з донорами; подальше законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади; удосконалення системи державного експортного контролю; удосконалення законодавства про захист персональних даних з метою приведення його у відповідність з Регламентом (ЄС) 2016/679; приєднання України до Розширеної часткової угоди Ради Європи про створення Групи зі співробітництва в боротьбі проти зловживання наркотиками та їх незаконним обігом; розвиток інфраструктури та матеріально-технічної бази для інтегрованого управління кордонами (обладнання пунктів пропуску через державний кордон автоматизованими робочими місцями для здійснення прикордонного контролю осіб з біометричними документами; забезпечення належної реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами та взаємодії зі стороною ЄС щодо отримання відповідної фінансової допомоги на її реалізацію; розвиток інфраструктури для прийому та утримання іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні та ін.) [107].

Ще одним вагомим нормативним актом у цій сфері є Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. №554. Згідно з нею пріоритетами транскордонного співробітництва із сусідніми державами, зокрема в рамках єврорегіонів, є такі: зі Словачською Республікою – співпраця у сфері реформування органів місцевого самоврядування; забезпечення розвитку туристично-рекреаційного потенціалу прикордонних регіонів; виконання культурно-мистецьких

програм; введення спрощеного механізму малого прикордонного руху та розширення території його дії; удосконалення та спрощення механізму малого прикордонного руху, модернізація та реконструкція пунктів пропуску на українсько-словацькому кордоні; мінімізація негативних наслідків впливу виробничої діяльності на соляних копальнях у смт. Солотвино Тячівського району Закарпатської області; з Румунією – оновлення існуючої та створення нової інфраструктури для покращення доступності до регіонів, забезпечення розвитку транспорту, зв'язку і туризму; посилення співпраці у сфері освіти, досліджень, технологічних розробок та інновації; забезпечення розвитку мережі автомобільних доріг і прикордонної інфраструктури; охорона навколишнього природного середовища, зокрема оцінювання ризиків та мінімізації негативних наслідків впливу виробничої діяльності на соляних копальнях у смт Солотвино Тячівського району Закарпатської області на навколишнє природне середовище, розв'язання загальних проблем щодо створення спільної системи поводження з відходами та управління водними ресурсами; економічне використання гирла р. Дунай та будівництво транспортної інфраструктури, зокрема мостів і поромів; з Угорщиною – забезпечення розвитку протипаводкового захисту та створення інтегрованої системи прогнозування паводків; забезпечення розвитку туристичних шляхів, зокрема велосипедних та пішохідних; поліпшення якості води; стале використання природних ресурсів, зокрема управління водними ресурсами та ведення лісового господарства; охорона навколишнього природного середовища, зокрема проведення оцінки ризиків та мінімізації негативних наслідків впливу виробничої діяльності на соляних копальнях у смт Солотвино Тячівського району Закарпатської області; забезпечення розвитку підприємництва; обмін досвідом з Угорською Стороною щодо енергоефективності та енергозбереження; співпраця між навчальними закладами; завершення реалізації проекту «Ефективний та безпечний кордон між Угорщиною та Україною»; з Республікою Польща – покращення доступності до регіонів, модернізація та забезпечення розвитку наявної

транскордонної інфраструктури для підвищення її пропускної спроможності; створення функціонального модуля «фільтр пункту пропуску» в міжнародному пункті пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення Рава-Руська, реконструкція пункту пропуску через державний кордон Устилуг та забезпечення розвитку IT-інфраструктури вітчизняної митної та прикордонної служб; забезпечення розвитку меліоративних мереж для сприяння розвитку сільських територій, електро- та водопостачання; забезпечення розвитку співпраці з урахуванням досвіду Республіки Польща в реформуванні та провадженні діяльності органів місцевого самоврядування, розвитку малого, середнього та соціального підприємництва; обмін досвідом у сфері енергоефективності; забезпечення безпеки та боротьба з організованою злочинністю, введення спрощеного режиму малого прикордонного руху, підтримка транскордонного співробітництва [114].

Крім того вагомими адміністративними актами Кабінету міністрів України в аналізованій сфері є Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2010 р. №1088 [28], Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385, а також численні угоди про транскордонне співробітництво, підписані між Україною та державами-сусідами [29].

Окремим рядком в аналізованій сфері слід виділити спеціальні закони, які встановлюють базові та інструментарні норми адміністративного права щодо адміністративної діяльності органів і посадових осіб виконавчої влади. Це насамперед закони України від 27.02.2014 № 794-VI «Про Кабінет Міністрів України» [118], від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» [115], від 21.05.1997 № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні» [119], від 7 червня 2001 р. № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування» [125].

Провідне місце в нормативному регулювання транскордонного співробітництва належить підзаконним нормативним актам обласних рад. Так, згідно з Програмою розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016-2020 роки, що затверджена Рішенням Закарпатської обласної ради Другої сесії VII скликання від 22 грудня 2015 р. № 96, визначено, що транскордонне співробітництво є одним з інструментів прискорення процесів наближення рівня життя населення прикордонних територій до середньоєвропейського та забезпечення вільного переміщення людей, товарів і капіталів через кордон. Таке співробітництво сприяє об'єднанню зусиль суб'єктів транскордонного співробітництва для розв'язання спільних проблем прикордонних регіонів, здійсненню євроінтеграційних заходів на регіональному рівні. Програмою передбачається створення комплексної системи розвитку транскордонного співробітництва, з урахуванням якої здійснюватиметься реалізація проектів транскордонної співпраці та відбудеться поглиблення відносин області з прикордонними регіонами сусідніх держав-членів Європейського Союзу в економічній, екологічній та гуманітарній сферах [128].

Основними напрямками виконання Програми є: розширення інтеграційних процесів у результаті транскордонного співробітництва з метою підвищення конкурентоспроможності Закарпаття, забезпечення його сталого розвитку на сучасній технологічній основі та високого рівня продуктивності праці і зайнятості населення; посилення взаємодії між учасниками транскордонного співробітництва в підприємницькій діяльності, туристичній галузі; модернізація і розвиток чинної транскордонної транспортної мережі для збільшення її пропускної спроможності; сприяння розвитку прикордонної інфраструктури з метою оптимізації режиму перетинання державного кордону особами, переміщення транспортних засобів і вантажів (товарів) та зменшення часу для здійснення прикордонних процедур; створення спільної системи захисту навколишнього природного середовища; заохочення транскордонного співробітництва у сфері освіти,

науки і культури; розроблення містобудівної документації прикордонних територій; активізація обміну інформацією; забезпечення розвитку взаємодії між територіальними громадами [128].

Крім того, серед нормативних актів обласних рад у сфері транскордонного співробітництва слід виділити Регіональну програму з міжнародного і транскордонного співробітництва, європейської інтеграції на 2018-2020 роки Львівської обласної ради, що затверджена Рішенням від 5.12.2017 р. №561 Львівської обласної ради XIII сесії VII скликання [134], та Програму фінансового забезпечення розвитку транскордонної співпраці органів місцевого самоврядування Закарпатської області на 2018 рік, яка затверджена Рішенням Закарпатської обласної ради від 21 листопада 2017 р [129].

Також вагоме регіональне значення у сфері транскордонного співробітництва мають нормативні акти обласних державних адміністрацій. Зокрема Планом заходів на 2018 рік для реалізації Програми розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016-2020 роки, яка затверджена розпорядженням Голови Закарпатської обласної державної адміністрації від 17.01.2018 № 20, передбачено такі заходи: організація та проведення міжнародних семінарів, конференцій, форумів, засідань за круглим столом, спрямованих на поглиблення співпраці з іноземними регіонами і міжнародними організаціями; проведення Європейських днів добросусідства, відзначення Дня Європи в Україні; проведення Днів добросусідства на українсько-угорському, українсько-словацькому, українсько-румунському та українсько-польському кордонах; організація та проведення робочих зустрічей керівництва області з іноземними делегаціями та представниками інших країн; проведення міжнародних публічних заходів із залученням громадськості, засідань міжурядових комісій; організація та здійснення міжнародних заходів з метою налагодження партнерства, сприяння участі делегацій Закарпатської області в культурно-мистецьких заходах з метою популяризації регіону в Україні та за кордоном;

забезпечення участі делегації від області, робочих груп, представників облдержадміністрації та обласної ради у міжнародних конференціях, семінарах, засіданнях за круглим столом, тренінгах, навчаннях з питань транскордонного співробітництва, участь делегації від області у засіданнях міжурядових комісій, координаційних рад, робочих зустрічах, нарадах з питань транскордонного співробітництва; створення та забезпечення роботи веб-сторінки з питань транскордонного співробітництва Закарпатської області [120].

До того часу, поки кордон України з ЄС не став повністю прозорим, неможливо не звернути увагу на закони і нормативні акти адміністративної діяльності Державної митної і державної прикордонної служб України. У першому випадку основним законом є Митний кодекс України від 13.03.2012 №4495-VI [76], у другому – Закон України 03.04.2003 № 661-IV «Про Державну прикордонну службу України» [111]. Також наявна низка підзаконних нормативних актів у цій сфері – це, наприклад, постанова Кабінету міністрів України від 18 серпня 2010 р. № 751 «Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю» [99].

Таким чином, до основних джерел нормативного регулювання у сфері транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС належать:

1) основоположні – Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони;

2) спеціальні закони, які встановлюють базові та інструментарні норми адміністративного права щодо адміністративної діяльності органів і посадових осіб виконавчої влади, – «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

3) закони, які регулюють діяльність Державної митної і державної прикордонної служб України, – Митний кодекс України, Закон України «Про Державну прикордонну службу України»;

4) підзаконні нормативні акти Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади – Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони»;

5) підзаконні нормативні акти органів місцевого самоврядування – Програма розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016-2020 роки;

6) міжнародні джерела права – Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 р.).

Усе вищевикладене дає можливість сформулювати такі висновки відносно характеристики транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС як об'єкта адміністративно-правових відносин:

– існування спільної межі між країнами ще здавна спонукало їх до активної та плідної співпраці, сутність якої полягала в створенні умов для якісного та повноцінного забезпечення країнами своїх громадян усіма необхідними ресурсами;

– в умовах сьогодення провідним завданням транскордонного співробітництва є зниження адміністративних бар'єрів між прикордонними регіонами України та регіонами країн-учасниць ЄС, налагодження доброзичливих, взаємовигідних та дружніх стосунків між громадами в усіх сферах суспільного життя, зокрема культурі, бізнесі, торгівлі, освіті, боротьбі з тероризмом і нелегальною міграцією. У свою чергу кінцевою метою такого співробітництва є подолання всіх видів адміністративних бар'єрів, зона вільної торгівлі без будь-яких обмежень щодо мит і квот, зближення

ментально громадян України і громадян сусідів країн-учасниць ЄС, підняття середнього рівня достатку громадян України до рівня в країнах сусідах, утвердження в Україні соціальних, антикорупційних, освітніх, інфраструктурних стандартів життя і праці, які б відповідали стандартам ЄС, – практично Західний кордон України має зникнути, залишившись виключно юридичною лінією на мапах. Однак одночасно з лібералізацією адміністративних чинних на Західному кордоні мають посилюватися прикордонні режимні заходи на Східному кордоні, адже незалежно від того, хто має владу в Росії, ментально більшість російського народу не сприймає українців як окремо незалежну від них націю;

– транскордонне співробітництво України та країн-учасниць ЄС опосередковане наявністю різноманітних адміністративно-правових зв'язків, особливості яких зумовлені аналізованою сферою їх виникнення та адміністративними механізмами діяльності уповноважених органів влади щодо реалізації такого співробітництва. Воно має власне нормативне забезпечення (регулювання), яке об'єктивоване у вигляді низки нормативно-правових актів (як національних, так і міжнародних), які у свою чергу загалом є його джерелами – зовнішнім виразом. В аналізованій сфері таке регулювання характеризується багатогранністю, низьким рівнем систематизованості та наявністю значних прогалин. Це в сукупності призводить до порушення як прав громадян, які проживають у прикордонних районах, так і загального публічного інтересу суспільства;

– джерело адміністративного права у сфері транскордонного співробітництва – це сукупність загальнообов'язкових, зовнішньо оформлених адміністративно-правових норм, що визначають засади та адміністративний інструментарій транскордонного співробітництва та уособлюють публічну волю українського народу щодо дотримання в цій сфері публічного інтересу забезпечення права громадян України вільно переміщатися, займатися зовнішньоекономічною діяльністю, реалізовувати свої культурні, спортивні, туристичні потреби по обидва боки кордонів:

1) основоположним нормативним актом у сфері транскордонного та міжрегіонального співробітництва є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, яка за своєю юридичною природою має змішану природу: по-перше, вона належить до джерел міжнародного права, по-друге, є джерелом адміністративного права, бо ратифікована 16 вересня 2014 р. Верховною Радою України та Європейським Парламентом синхронно;

– вагомими в аналізованій сфері є підзаконні нормативні акти Кабінету Міністрів України, зокрема Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 554 «Про Затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки»;

– окремим рядком в аналізованій сфері слід виділити спеціальні закони, які встановлюють базові та інструментарні норми адміністративного права щодо адміністративної діяльності органів і посадових осіб виконавчої влади. Це насамперед закони України від 27.02.2014 № 794-VI «Про Кабінет Міністрів України», від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації», від 21.05.1997 № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні», від 7 червня 2001 р. № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

– провідне місце в нормативному регулюванні транскордонного співробітництва належить підзаконним нормативним актам обласних рад – наприклад, Програмі розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016-2020 роки від 22 грудня 2015 р. № 96;

– вагоме регіональне значення у сфері транскордонного співробітництва мають нормативні акти обласних державних адміністрацій,

зокрема План заходів на 2018 рік для реалізації Програми розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016-2020 роки, затверджений розпорядженням Голови Закарпатської обласної державної адміністрації від 17.01.2018 № 20;

– поки кордон України з ЄС не став повністю прозорим, важливими є закони й нормативні акти адміністративної діяльності Державної митної та державної прикордонної служб України. У першому разі основним законом є Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI, у другому – Закон України від 03.04.2003 № 661-IV «Про Державну прикордонну службу України», а також низка підзаконних нормативних актів у цій сфері – наприклад, Постанова Кабінету міністрів України від 18 серпня 2010 р. № 751. «Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю»;

– серед міжнародних джерел провідним в аналізованій сфері є Європейська рамкова конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 р.).

Отже, транскордонне співробітництво України та країн-учасниць ЄС як об'єкт адміністративно-правових відносин – це будь-які спільні законні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або/та органами державної влади, які перебувають під юрисдикцією України та країн-учасниць ЄС (з якими Україна має спільний кордон), направлені на укладання і виконання з цією метою відповідних угод або досягнення домовленостей, у межах компетенції територіальних общин або/та місцевих органів виконавчої влади, з метою усунення адміністративних і технічних перепон, які можуть стримувати розвиток і безперешкодне здійснення взаємовигідного міжнародного співробітництва регіонів і спілкування людей.

1.2 Поняття, особливості та зміст публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС

У межах попереднього підрозділу нами вже було звернено увагу на деякі ключові моменти досліджуваного явища. Зокрема вдалось надати узагальнене уявлення про транскордонне співробітництво, його форми та суб'єктів реалізації. Наступним етапом є з'ясування концептуальних характеристик здійснення публічного адміністрування аналізованої сфери.

Розпочинаючи розгляд піднятого питання, першочергово слід уточнити, що відповідно до глосарію ООН публічне адміністрування має багато визначень. На думку деяких авторів, публічне адміністрування полягає в централізованій організації виконання державної політики та програм, а також координації діяльності персоналу. Інші фахівці в галузі державного управління визначають, що публічне адміністрування пов'язане з утіленням у життя законів та інших норм, ухвалених законодавчими органами держави. Ще інші стверджують, що публічне адміністрування використовується в управлінській, політичній та правовій теорії і є процедурою виконання дій законодавчої, виконавчої та судової гілок влади з метою здійснення державного регулювання та надання послуг населенню [24; 48, с. 42].

Наприклад, провідні вчені-адміністративісти В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та інші доводять, що публічне адміністрування – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу й негативно відмежовується від законодавчої судової та політичної діяльності [3, с. 18-21].

У свою чергу О. Шатило вважає, що це явище можна трактувати як вид організаційно розпорядчої діяльності, спрямованої на підготовку та

впровадження рішень, управління персоналом, надання послуг населенню [171, с. 5].

О. Амосов та Н. Гавкалова стверджують, що публічне адміністрування можна визначити як взаємовплив суб'єкта управління та носія влади на суспільні процеси та відносини відповідно до суспільно-значущих функцій і повноважень. У вузькому сенсі публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади і розглядається як: 1) професійна діяльність державних службовців, яка охоплює всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; 2) вивчення, розроблення і впровадження напрямків державної політики. У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють систему управління, представлену адміністративними інститутами в рамках прийнятої структури влади [6, с. 7].

Як бачимо, у теорії адміністративного права публічне адміністрування розглядається як форма реалізації публічної влади та характеризується зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади; адміністративною діяльністю публічної адміністрації; здійсненням з метою задоволення публічного інтересу; негативним відмежуванням від законодавчої діяльності; здійсненням правосуддя; політичною діяльністю виконавчої влади; діяльністю, спрямованою на задоволення приватних інтересів.

Додамо, що науковцями виділяються такі види публічного адміністрування: за змістом – надання публічною адміністрацією адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності; за спрямуванням владного впливу публічної адміністрації – зовнішня адміністративна діяльність публічної адміністрації; внутрішньоорганізаційна діяльність публічної адміністрації; за юридичними наслідками для об'єктів адміністративного впливу – втручальне публічне адміністрування та сприяльне публічне адміністрування, що має на меті сприяння приватним особам у реалізації наданих їм прав, свобод або законних інтересів; забезпечувальне адміністративне провадження, що

пов'язане із забезпеченням нормального існування приватних осіб. Окремим рядком у цій системі визначають діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо розбудови об'єктів інфраструктури [3, с. 18-21].

А тому загалом публічне адміністрування у сфері транскордонного співробітництва – це функція державного управління або ж форма реалізації владного впливу публічної адміністрації на визначену сферу державновладних і суспільних зв'язків, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу.

Окрім того вважаємо за необхідне уточнити, що публічна адміністрація, за твердженнями В. Малиновського, – це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є а) органи виконавчої влади; б) виконавчі органи місцевого самоврядування [70, с. 168–169]. Причому це поняття у вітчизняній правовій літературі прийшло на заміну категорії «суб'єкти державного управління». Необхідність такої заміни була пов'язана не з датиною часу, а з тими процесами, які відбувалися на початку 90-х рр. ХХ ст. у суспільному й державному житті України. Йдеться насамперед про зміну обсягу й глибини державного управління, що відповідно потягло за собою зміни й у складі тих суб'єктів, які мали його здійснювати. Звуження сфери державного управління, поява управління самоврядного (муніципального), розширення можливостей приватних осіб щодо участі в державному житті – усе це зрештою почало не узгоджуватися з тим змістом, який вкладався в поняття «суб'єкти державного управління», під якими розуміються організації, які є частиною державного апарату, мають певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, створюються в порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіють певними методами роботи, наділені повноваженнями виступати від імені й за дорученням держави й мають у порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом і адміністративно-політичною діяльністю [12, с.67-68].

Головним недоліком цього терміна, як бачимо, є його завузький зміст, в якому не знаходиться місця ані для суб'єктів, які представляють органи місцевого самоврядування, ані для так званих суб'єктів делегованих повноважень, хоча всі вони, як і державні органи, виконують частину функцій, пов'язаних із реалізацією публічного управління (публічних функцій). У зв'язку з цим цілком обґрунтовано ставиться під сумнів сама можливість пристосувати вчення про державне управління до доктрини правової демократичної держави [150], що й зумовило необхідність пошуку більш ємного за своїми змістовними межами поняття. Таким терміном є «публічна адміністрація» [94, с. 5].

Термін «публічна адміністрація» визначається польськими авторами в різних площинах (наприклад, з точки зору реалізованих справ чи суб'єктів їх реалізації). Відповідно існують різні поділи публічної адміністрації. Наприклад, відомий політолог Я. Боць [175] виділяє адміністрації урядову, самоврядуову та державну. Отже, йдеться про узагальнений термін, близький, на наш погляд, до українського аналога «публічне управління». Такий поділ чітко простежується і в польському законодавстві. Орган публічної адміністрації, як зазначено у Кодексі адміністративної поведінки, – це орган урядової адміністрації, орган територіального самоврядування, інший державний орган чи суб'єкт, якщо на підставі права він уповноважений до вирішення індивідуальних справ в адміністративній сфері. За іншими визначеннями, орган публічної адміністрації – це людина чи група людей, що діють в організаційній структурі держави чи територіального самоврядування з метою реалізації норм адміністративного права у визначений правом спосіб і в межах компетенції. У Законі «Про сектори урядової адміністрації» від 4 вересня 1997 р. з пізнішими доповненнями серед інших секторів урядової адміністрації першим пунктом виділено публічну адміністрацію. Значно вужчим є поняття «цивільна служба», яке стосується лише урядовців урядової адміністрації центрального та територіального рівня. Доцільно відзначити також наявність у польській

довідковій літературі точки зору на державну владу як форму публічної влади [65, с. 257-258].

Таким чином, публічну адміністрацію в сфері реалізації публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС можна визначити як нормативно закріплений перелік уповноважених органів влади та делегованих ними представників на реалізацію стимулювання добросусідських відносин між територіальними громадами або/та органами державної влади, які перебувають під юрисдикцією України та країн-учасниць ЄС.

У статті 1 спеціалізованого Закону [126] в досліджуваній сфері надається визначання терміна «транскордонне співробітництво», зі змісту якого випливає, що суб'єктами адміністративно-правових відносин різнорідного походження в аналізованій сфері є територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України та територіальної громади, відповідні органи влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством.

Відтак основними суб'єктами транскордонного співробітництва є органи місцевого самоврядування, місцеві органи державної виконавчої влади, громадські організації та представники центральних органів виконавчої влади на місцях.

За нашим баченням, особливості публічного адміністрування у сфері транскордонного співробітництва породжені безпосередньо межами та характером владного впливу, що реалізується в цих межах, самим об'єктом регулювання, суб'єктивним складом його реалізації та окремо засадами такої діяльності, а також сукупним інструментарієм, що є практичним чинником втілення в життя адміністративних актів в аналізованій сфері. При цьому в загальному його специфіка розкривається через відповідний адміністративний механізм, тоді як більш конкретизовано – це сукупність його основних складових, які визначають таку діяльність як виняткову,

суспільно необхідну та економічно доцільну з погляду сталого, суспільно орієнтованого та конкурентоспроможного розвитку нашої країни.

А тому його зміст можна розглядати у: 1) вузькому значенні – у вигляді комплексу відповідних заходів, що реалізуються суб'єктами публічного адміністрування в аналізованій сфері; 2) широкому значенні – як зовнішню та внутрішню сторону упорядкування різномірних адміністративно-правових зв'язків у сфері налагодження взаємовигідної співпраці нашої країни з її сусідами. Відповідно зовнішній бік – це безпосередньо заходи співпраці; внутрішній – це сукупність організаційних процесів забезпечення реалізації таких заходів, що виражені у вигляді відповідного механізму з його структурними елементами, зокрема: адміністративно-правовим статусом конкретних суб'єктів публічної адміністрації, нормативно закріпленими та гарантованими засадами їх діяльності та сукупним адміністративним інструментарієм, яким вони активно користуються.

Адміністративний механізм транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС нами буде досліджено в межах наступних етапів наукової праці, а тому доцільно звернути увагу саме на зовнішній бік змістовного наповнення аналізованого явища.

Слід указати, що конкретні заходи співпраці України та країн-учасниць ЄС відображені у спільних проектах та державних програмах.

Уточнимо, що впродовж останніх 10 років в Україні приділялася значна увага та надавалася політична підтримка розвитку транскордонного співробітництва, створено договірно-правову базу для такого співробітництва, встановлено правові механізми підготовки та реалізації спільних з державами-членами ЄС проектів прикордонного співробітництва, зокрема процедуру проведення конкурсного відбору проектів (програм) транскордонного співробітництва. Нагадаємо, що за такий період ухвалено дві державні програми розвитку транскордонного співробітництва – Державну програму розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня

2006 р. № 1819 (Офіційний вісник України, 2006 р., № 52, ст. 3510), та Державну програму розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2010 р. № 1088 (Офіційний вісник України, 2010 р., № 92, ст. 3264).

У результаті недофінансування завдання та заходи зазначених державних програм не виконано в повному обсязі, зокрема залишилися нерозв'язаними проблеми та нездійсненими заходи останньої, що передбачали: створення автоматизованих пунктів вимірювання показників якості поверхневих вод на транскордонних водних об'єктах Закарпатської, Волинської та Чернівецької областей, а також якості повітря та контролю за рівнем транскордонного забруднення повітря на великі відстані; упровадження спільного українсько-молдовського та українсько-румунського проектів з питань містобудівного розвитку регіонів. Тобто основними проблемами транскордонного співробітництва, як і в минулі роки, залишаються недостатні темпи соціально-економічного розвитку прикордонних областей України та нерозвинутість інструментів підтримки його реалізації. Новим викликом став конфлікт на сході України, до повного розв'язання якого реалізація прикордонними регіонами проектів транскордонного співробітництва з Російською Федерацією є неможливою [114].

У зв'язку з цим уряд передбачив заходи із забезпечення розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки, які нами класифіковано на:

1) адміністративно-правові: активізувати співробітництво в рамках єврорегіонів та діяльності міжурядових комісій з питань транскордонного співробітництва; забезпечити створення, функціонування та розвиток об'єднань єврорегіонального співробітництва; ініціювати в рамках ініціативи ЄС «Східне партнерство» реалізацію проектів, спрямованих на підтримку транскордонного та міжрегіонального співробітництва у межах існуючих в Україні єврорегіонів, зокрема: 1) підготувати проектні пропозиції щодо

започаткування проектів; 2) провести консультації із Стороною ЄС щодо залучення допомоги; забезпечити двосторонній обмін інвестиційними пропозиціями з метою активізації транскордонного співробітництва; забезпечити співфінансування проектів транскордонного співробітництва, пріоритетних для розвитку регіонів, у рамках виконання спільних операційних програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства на 2014-2020 роки відповідно до міжнародних договорів України; створити та забезпечити функціонування й розвиток транскордонних кластерів; створити сприятливі умови для поліпшення бізнес-клімату та надходження інвестицій в прикордонні регіони; забезпечити формування транскордонного лісо-деревообробного кластера для розвитку співробітництва в рамках Карпатської та Альпійської конвенцій у Дунайському басейні; удосконалити транскордонне співробітництво з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; створити та забезпечити функціонування українських ділянок транскордонних біосферних резерватів, водно-болотних угідь міжнародного значення, об'єктів всесвітньої природної та культурної спадщини; забезпечити налагодження співпраці вітчизняних та іноземних закладів охорони здоров'я, медичних та фармацевтичних закладів щодо підвищення якості та доступності надання медичних послуг, удосконалення системи медичної/фармацевтичної освіти; забезпечити співфінансування реалізації великомасштабних інфраструктурних проектів у рамках виконання програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та партнерства на 2007-2013 роки та ініціативи ЄС «Східне партнерство»;

2) організаційні: підвищити кваліфікацію посадових осіб місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань транскордонного співробітництва за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги та інших джерел; забезпечити інформування про результати моніторингу стану виконання спільних операційних програм прикордонного

співробітництва Європейського інструменту сусідства на 2014-2020 роки; забезпечити постійне оновлення інформаційної бази веб-сторінок з питань транскордонного співробітництва; забезпечити організацію та проведення форумів, бізнес-зустрічей, презентацій, виставково-ярмаркових заходів, засідань за круглим столом тощо в рамках укладених міжнародних угод про співробітництво між Україною та адміністративно-територіальними одиницями інших країн, зокрема сусідніх держав; активізувати співробітництво між українськими та іноземними суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва шляхом проведення спеціалізованих інформаційних семінарів, соціально-психологічних тренінгів з використанням індивідуальних методик з метою підвищення рівня зайнятості та заохочення громадян до провадження підприємницької діяльності; забезпечити проведення аналізу двосторонньої договірно-правової бази між Україною та сусідніми державами-членами Європейського Союзу з метою подальшого розвитку транскордонного та міжрегіонального співробітництва; провести аналіз впливу на європейську інтеграцію України двосторонньої договірно-правової бази між Україною та сусідніми державами (Російська Федерація, Республіка Білорусь); забезпечити проведення роз'яснювальної роботи щодо виконання місцевими органами виконавчої влади Порядку здійснення зовнішніх зносин Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, затвердженого Указом Президента України від 5 березня 2002 р. №217; провести на території України міжнародні спеціалізовані семінари, конференції, виставки і ярмарки, а також культурні та освітні заходи, спрямовані на розвиток транскордонного співробітництва; організувати та провести у рамках транскордонного співробітництва обмін учнями, студентами, викладачами, науковцями; активізувати співпрацю з Асоціацією європейських прикордонних регіонів з метою впровадження новітніх інструментів Європейського територіального співробітництва та розвитку об'єднань єврорегіонального співробітництва вздовж державного кордону; опрацювати питання приєднання України до

європейської системи високошвидкісних сполучень за напрямками Львів – Жешув – Краків – Катовіце – Вроцлав – Дрезден та Львів – Варшава – Гданськ із подальшим розвитком інших напрямків;

3) культурні: забезпечити проведення Європейських днів добросусідства;

4) інфраструктурні:

– водна: забезпечити оснащення підприємств, що належать до сфери управління Держводагентства, та територіальних органів Держекоінспекції у прикордонних регіонах плавзасобами та сучасними засобами вимірювальної техніки для визначення вмісту забруднюючих речовин з метою проведення моніторингу транскордонних водних об'єктів; створити інтегровану систему збору та утилізації відходів суден на українській ділянці р. Дунай; провести комплексний екологічний моніторинг у Дунайському регіоні та опрацювати питання щодо розроблення моделі прогнозування екологічного стану басейну дельти р. Дунай; забезпечити інтегроване управління ресурсами, зокрема водними, у басейнах річок Тиса, Прут і Сірет, зокрема запобігати виникненню надзвичайних ситуацій, здійснювати контроль за забрудненням із застосуванням кращих сучасних технологій згідно з рекомендаційним листом за пріоритетом 6 Стратегії ЄС для Дунайського регіону; забезпечити укріплення берегів р. Дунай; забезпечити відновлення та охорону ресурсів унікальних гідробіонтів р. Дунай та північно-західної частини Чорного моря; провести оцінку стану популяцій мігруючих водно-болотних птахів Дунайського регіону, зокрема загроз, спричинених господарською діяльністю, а також розробити план заходів щодо збереження найбільш вразливих видів; розширити зону природоохоронних територій, здійснити заходи у сфері охорони і відновлення екосистем водно-болотних угідь у дельті р. Дунай; утворити річкові інформаційні служби на українській ділянці р. Дунай; забезпечити реконструкцію або відновлення очисних споруд у с. Цекинівка Ямпільського району Вінницької області з метою недопущення екологічної катастрофи на р. Дністер;

– транспортна: забезпечити вирішення питання будівництва автомобільної поромної переправи Ізмаїл (Україна) – Тульча (Румунія) та берегового автомобільного комплексу; здійснити будівництво автомобільної дороги Одеса – Рені протяжністю 261 кілометр за параметрами першої категорії з мостовим переходом через Дністровський лиман; забезпечити вирішення питання будівництва залізничної магістралі від порту Рені до залізничної магістралі Одеса – Ізмаїл; забезпечити вирішення питання будівництва автомобільних під'їзних шляхів до пункту пропуску через державний кордон Дяківці; здійснити будівництво мосту м. Ямпіль (Україна) – с. Косеуци (Республіка Молдова); забезпечити реконструкцію та модернізацію пункту пропуску через державний кордон Могилів-Подільський – Атач; ужити заходів для будівництва автомобільної дороги Львів – Краковець (північний обхід м. Львова) та об'їзної автомобільної дороги (північний обхід м. Рави-Руської);

– прикордонна: забезпечити ефективну взаємодію правоохоронних органів України та сусідніх держав з метою боротьби з організованою злочинністю в прикордонних регіонах; забезпечити розвиток прикордонної інфраструктури, здійснити будівництво й реконструкцію пунктів пропуску через державний кордон, зокрема за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги; залучити допомогу в рамках Стратегії ЄС для Дунайського регіону з метою проведення комплексного аналізу для виявлення «вузьких місць» транспортної інфраструктури Дунайського регіону, а також розробити пропозиції та проекти щодо її вдосконалення; забезпечити вирішення питання будівництва місцевого (спрощеного) пункту пропуску через державний кордон Познань – Держинськ; забезпечити здійснення заходів щодо відкриття міжнародного пункту пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення Забрідь – Уліч; модернізувати інфраструктуру пунктів пропуску через державний кордон Переброди, Вичівка; забезпечити реалізацію великомасштабних інфраструктурних проектів у рамках виконання програм прикордонного співробітництва Європейського

інструменту сусідства та партнерства на 2007–2013 роки та ініціативи ЄС «Східне партнерство»; забезпечити здійснення заходів щодо: 1) відкриття міжнародного пункту пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення Лубня – Волосате; 2) відкриття міжнародного пункту пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення Біла Криниця – Клімеуць; 3) відкриття міжнародного пункту пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення Шепіт – Ізвоареле-Сучевей; здійснити будівництво пункту пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення Угнів – Диніска;

– рекреаційна: забезпечити розвиток рекреаційної інфраструктури та організацію транскордонних туристичних маршрутів, стимулювати створення інформаційної інфраструктури транскордонного туризму та забезпечити її розвиток; організувати транскордонні маршрути зеленого, сільського та винного туризму в Дунайському регіоні; забезпечити розвиток круїзного туризму в Дунайському регіоні; забезпечити розвиток туристичної сфери у басейні р.Дністер.

Таким чином, заходи щодо забезпечення розвитку транскордонного співробітництва між Україною та країнами учасниками ЄС – це сукупність попередньо обговорених та нормативно закріплених активних дій адміністративно-правового, організаційного, культурного, інфраструктурного характеру уповноважених суб'єктів публічної адміністрації країни щодо взаємовигідного регіонального (міжнародного) співробітництва, у результаті чого мають стиратися правові, ментальні, соціальні, економічні рівнобіжності між регіонами й народами.

Слід відзначити, що для найзахіднішої області України – Закарпаття, яке межує з чотирма країнами Європи – Словаччиною, Угорщиною, Польщею та Румунією, було завжди в пріоритеті напрацювання колосальних добросусідських зв'язків, які охоплюють не тільки традиційні економічні, а й різні аспекти життєдіяльності громад прикордоння. Маючи у своєму складі 64 обранців-представників різних націй і національностей, віросповідань і

політичних уподобань, Закарпатська обласна рада своїми рішеннями впроваджує програми розвитку транскордонного та міжрегіонального співробітництва, підтримує ініціативи в соціально-економічних, науково-технічних, екологічних, культурних зв'язках між громадами та веде пошуки ефективних джерел їх фінансування задля кращого життя жителів, розвитку соціальної сфери та інфраструктури прикордонних територій, створення умов для залучення інвестицій [68].

Для прикладу: за сприянням Закарпатської обласної ради в області на українсько-словацькому, українсько-угорському, українсько-румунському та українсько-польському кордонах систематично відбувається вишукане свято добрих сусідів. Так, на пункті пропуску «Ужгород – Вишне Немецке» збираються представники самоврядної та виконавчої влад прикордонних регіонів України та Словаччини, депутати різних рівнів, дипломати, культурні діячі та мистецькі колективи. Між Кошицьким самоврядним краєм і Закарпатською обласною державною адміністрацією підписано Меморандум про співпрацю, а окрім того угоди про співробітництво підписано на рівні голів окремих сільських рад країв-партнерів [80].

Окремо необхідно відзначити участь Закарпаття в новому унікальному форматі – ЄОТС ТИСА. В умовах жорстких бюджетних обмежень у країні – це шанс завдяки технічній та фінансовій допомозі ЄС провести реформи у всіх галузях – економіки, охорони здоров'я, освіти, реформування органів місцевого самоврядування. У рамках діяльності ЄОТС ТИСА сформовано понад 20 проектних пропозицій з соціальних, екологічних та інфраструктурних проблем, окремі з яких уже розпочали реалізовуватися [68].

Усе вищевикладене дає можливість сформулювати такі висновки:

– у теорії адміністративного права публічне адміністрування розглядається як форма реалізації публічної влади та характеризується зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади; адміністративною діяльністю публічної адміністрації; здійсненням з метою

задоволення публічного інтересу; негативним відмежуванням від законодавчої діяльності; здійсненням правосуддя; політичною діяльністю виконавчої влади; діяльністю, спрямованою на задоволення приватних інтересів;

– загалом публічне адміністрування у сфері транскордонного співробітництва – це функція державного управління або ж форма реалізації владного впливу публічної адміністрації на визначену сферу державновладних і суспільних зв'язків, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу;

– публічну адміністрацію у сфері реалізації публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС можна визначити як нормативно закріплений перелік уповноважених органів влади та делегованих ними представників на реалізацію стимулювання добросусідських відносин між територіальними громадами або/та органами державної влади, які перебувають під юрисдикцією України та країн-учасниць ЄС;

– особливості публічного адміністрування у сфері транскордонного співробітництва породжені безпосередньо межами та характером владного впливу, що реалізується в цих межах, самим об'єктом регулювання, суб'єктивним складом його реалізації та окремо засадами такої діяльності, а також сукупним інструментарієм, що слугує практичним чинником втілення в життя адміністративних актів в аналізованій сфері. Причому загалом його специфіка розкривається через відповідний адміністративний механізм, тоді як більш конкретизовано – це сукупність його основних складових, які визначають таку діяльність як виняткову, суспільно необхідну та економічно доцільну з погляду сталого, суспільно орієнтованого та конкурентоспроможного розвитку нашої країни;

– зміст публічного адміністрування у сфері транскордонного співробітництва можна розглядати: 1) у вузькому значенні – у вигляді комплексу відповідних заходів, що реалізуються суб'єктами публічного

адміністрування в аналізованій сфері; 2) у широкому значенні – як зовнішній та внутрішній боки упорядкування різномірних адміністративно-правових зв'язків у сфері налагодження взаємовигідної співпраці нашої країни з її сусідами. Відповідно зовнішній бік – це безпосередньо заходи співпраці; внутрішній – сукупність організаційних процесів забезпечення реалізації таких заходів, що виражені у вигляді відповідного механізму з його структурними елементами, зокрема: адміністративно-правовим статусом конкретних суб'єктів публічної адміністрації, нормативно закріпленими та гарантованими засадами їх діяльності та сукупним адміністративним інструментарієм, яким вони активно користуються;

– конкретні заходи співпраці України та країн-учасниць ЄС відображені в спільних проектах і державних програмах і становлять собою сукупність попередньо обговорених і нормативно закріплених активних дій адміністративно-правового, організаційного, культурного, інфраструктурного характеру уповноважених суб'єктів публічної адміністрації країни щодо взаємовигідного регіонального (міжнародного) співробітництва, у результаті чого мають стиратися правові, ментальні, соціальні, економічні рівнобіжності між регіонами і народами.

Отже, публічне адміністрування у сфері транскордонного співробітництва – це форма реалізації публічної влади (насамперед органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади), що характеризується їх адміністративною діяльністю щодо задоволення публічного інтересу стосовно стимулювання добросусідських відносин між територіальними громадами або/та органами державної влади, які перебувають під юрисдикцією України та країн-учасниць ЄС, шляхом укладання і виконання з цією метою відповідних угод у межах компетенції територіальних громад або/та місцевих органів виконавчої влади щодо усунення адміністративних і технічних перепон.

Особливостями публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-сусідів (Словаччини, Угорщини, Польщі,

Румунії) є комплекс заходів адміністративно-правового, організаційного, культурного, інфраструктурного характеру щодо взаємовигідного регіонального (міжнародного) співробітництва, у результаті чого мають стиратися правові, ментальні, соціальні, економічні рівнобіжності між регіонами і народами, а Україна має перетворюватися з переднього форпосту ЄС на невід’ємний культурний, економічний і освітній центр об’єднаної Європи, а наприклад, Закарпатська область – у провідний західний регіон неподільної України.

Висновки до розділу 1

1. Виявлено, що існування спільної межі між країнами ще здавна спонукало їх до активної та плідної співпраці, сутність якої полягала у створенні умов для якісного та повноцінного забезпечення країнами своїх громадян усіма необхідними ресурсами. В умовах сьогодення провідним завданням транскордонного співробітництва є зниження адміністративних бар’єрів між прикордонними регіонами України та регіонами країн-учасниць ЄС, налагодження доброзичливих, взаємовигідних і дружніх стосунків між громадами в усіх сферах суспільного життя, зокрема культурі, бізнесі, торгівлі, освіті, боротьбі з тероризмом і нелегальною міграцією. У свою чергу кінцевою метою такого співробітництва є подолання усіх видів адміністративних бар’єрів, зона вільної торгівлі без будь-яких обмежень щодо мит і квот, зближення ментально громадян України і громадян-сусідів із країн-учасниць ЄС, підняття середнього рівня достатку громадян України до рівня країн-сусідів, утвердження в Україні соціальних, антикорупційних, освітніх, інфраструктурних стандартів життя і праці, які б відповідали стандартам ЄС – практично західний кордон України має зникнути, залишившись виключно юридичною лінією на мапах. Однак одночасно з лібералізацією адміністративних чинних на західному кордоні мають посилюватися прикордонні режимні заходи на східному кордоні, адже

незалежно від того, хто має владу в Росії, ментально більшість російського народу не сприймає українців як окремо незалежну від них націю.

2. Стверджується, що транскордонне співробітництво України та країн-учасниць ЄС опосередковане наявністю різноманітних адміністративно-правових зв'язків, особливості яких зумовлені аналізованою сферою їх виникнення та адміністративними механізмами діяльності уповноважених органів влади щодо реалізації такого співробітництва. Воно має власне нормативне забезпечення (регулювання), яке об'єктивоване у вигляді низки нормативно-правових актів (як національних, так і міжнародних), які у свою чергу загалом є його джерелами – зовнішнім виразом. В аналізованій сфері таке регулювання характеризується багатогранністю, низьким рівнем систематизованості та наявністю значних прогалин. Це в сукупності призводить до порушення як прав громадян, які проживають у прикордонних районах, так і загального публічного інтересу суспільства.

3. Вважається, що джерело адміністративного права у сфері транскордонного співробітництва – це сукупність загальнообов'язкових, зовнішньо оформлених адміністративно-правових норм, що визначають засади та адміністративний інструментарій транскордонного співробітництва та уособлюють публічну волю українського народу щодо дотримання в цій сфері публічного інтересу забезпечення права громадян України вільно переміщатися, займатися зовнішньоекономічною діяльністю, реалізовувати свої культурні, спортивні, туристичні потреби по обидва боки кордонів:

– основоположним нормативним актом у сфері транскордонного та міжрегіонального співробітництва є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, яка за своєю юридичною природою має змішану природу: по-перше, належить до джерел міжнародного права, по-друге, є джерелом адміністративного права, бо ратифікована 16 вересня 2014 р. Верховною Радою України та Європейським Парламентом синхронно;

– вагомими в аналізованій сфері є підзаконні нормативні акти Кабінету Міністрів України, зокрема Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 554 «Про Затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки»;

– окремим рядком в аналізованій сфері слід виділити спеціальні закони, які встановлюють базові та інструментарні норми адміністративного права щодо адміністративної діяльності органів і посадових осіб виконавчої влади. Це насамперед закони України від 27.02.2014 № 794-VI «Про Кабінет Міністрів України», від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації», від 21.05.1997 № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні», від 7 червня 2001 р. № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

– провідне місце в нормативному регулюванні транскордонного співробітництва належить підзаконним нормативним актам обласних рад – наприклад, Програмі розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016-2020 роки від 22 грудня 2015 р. № 96;

– вагоме регіональне значення у сфері транскордонного співробітництва мають нормативні акти обласних державних адміністрацій, зокрема План заходів на 2018 рік для реалізації Програми розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016-2020 роки, затверджений розпорядженням Голови Закарпатської обласної державної адміністрації від 17.01.2018 № 20;

– поки кордон України з ЄС не став повністю прозорим, важливими є закони й нормативні акти адміністративної діяльності Державної митної й Державної прикордонної служб України. У першому разі основним законом є Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI, у другому – Закон

України від 03.04.2003 № 661-IV «Про Державну прикордонну службу України», а також низка підзаконних нормативних актів у цій сфері – наприклад, Постанова Кабінету міністрів України від 18 серпня 2010 р. №751. «Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю»;

– серед міжнародних джерел провідною в аналізованій сфері є Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 р.).

4. Доведено, що транскордонне співробітництво України та країн-учасниць ЄС як об'єкт адміністративно-правових відносин – це будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або/та органами державної влади, які перебувають під юрисдикцією України та країн-учасниць ЄС (з якими Україна має спільний кордон), направлені на укладання і виконання з цією метою відповідних угод або досягнення домовленостей у межах компетенції територіальних общин або/та місцевих органів виконавчої влади з метою усунення адміністративних і технічних перепон, які можуть стримувати розвиток та безперешкодне здійснення взаємовигідного міжнародного співробітництва регіонів і спілкування людей.

5. Виявлено, що в теорії адміністративного права публічне адміністрування розглядається як форма реалізації публічної влади та характеризується зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади; адміністративною діяльністю публічної адміністрації; здійсненням з метою задоволення публічного інтересу; негативним відмежуванням від законодавчої діяльності; здійсненням правосуддя; політичною діяльністю виконавчої влади; діяльністю, спрямованою на задоволення приватних інтересів.

6. Стверджується, що загалом публічне адміністрування у сфері транскордонного співробітництва – це функція державного управління або ж форма реалізації владного впливу публічної адміністрації на визначену сферу

державновладних та суспільних зв'язків, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу.

7. Доведено, що публічна адміністрація в сфері реалізації публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС – це нормативно закріплений перелік уповноважених органів влади та делегованих ними представників на реалізацію стимулювання добросусідських відносин між територіальними громадами або/та органами державної влади, які перебувають під юрисдикцією України та країн-учасниць ЄС.

8. Виявлено, що особливості публічного адміністрування у сфері транскордонного співробітництва породжені безпосередньо межами та характером владного впливу, що реалізується в цих межах, самим об'єктом регулювання, суб'єктивним складом його реалізації та окремо засадами такої діяльності, а також сукупним інструментарієм, що слугує практичним чинником втілення в життя адміністративних актів в аналізованій сфері. При цьому загалом його специфіка розкривається через відповідний адміністративний механізм, тоді як більш конкретизовано – це сукупність його основних складових, які визначають таку діяльність як виняткову, суспільно необхідну та економічно доцільну з погляду сталого, суспільно орієнтованого та конкурентоспроможного розвитку нашої країни.

9. З'ясовано, що зміст публічного адміністрування у сфері транскордонного співробітництва можна розглядати: 1) у вузькому значенні – у вигляді комплексу відповідних заходів, що реалізуються суб'єктами публічного адміністрування в аналізованій сфері; 2) у широкому значенні – як зовнішню та внутрішню сторону упорядкування різномірних адміністративно-правових зв'язків у сфері налагодження взаємовигідної співпраці нашої країни з її сусідами. Відповідно зовнішній бік – це безпосередньо заходи співпраці; внутрішній – це сукупність організаційних процесів забезпечення реалізації таких заходів, що виражені у вигляді відповідного механізму з його структурними елементами, зокрема: адміністративно-правовим статусом конкретних суб'єктів публічної адміністрації, нормативно закріпленими та

гарантованими засадами їх діяльності та сукупним адміністративним інструментарієм, яким вони активно користуються.

10. Відзначено, що конкретні заходи співпраці України та країн-учасниць ЄС відображені в спільних проектах та державних програмах і становлять собою сукупність попередньо обговорених та нормативно закріплених активних дій адміністративно-правового, організаційного, культурного, інфраструктурного характеру уповноважених суб'єктів публічної адміністрації країни щодо взаємовигідного регіонального (міжнародного) співробітництва, у результаті чого мають нівелюватися правові, ментальні, соціальні, економічні рівнобіжності між регіонами і народами.

11. Доведено, що публічне адміністрування у сфері транскордонного співробітництва – це форма реалізації публічної влади (насамперед органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади), що характеризується їх адміністративною діяльністю щодо задоволення публічного інтересу стосовно стимулювання добросусідських відносин між територіальними громадами або/та органами державної влади, які перебувають під юрисдикцією України та країн-учасниць ЄС, шляхом укладання і виконання з цією метою відповідних угод у межах компетенції територіальних громад або/та місцевих органів виконавчої влади щодо усунення адміністративних і технічних перепон. Особливостями публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-сусідів (Словаччини, Угорщини, Польщі, Румунії) є комплекс заходів адміністративно-правового, організаційного, культурного, інфраструктурного характеру щодо взаємовигідного регіонального (міжнародного) співробітництва, у результаті чого мають стиратися правові, ментальні, соціальні, економічні рівнобіжності між регіонами і народами, а Україна має перетворитися з переднього форпосту ЄС на невід'ємний культурний, економічний і освітній центр об'єднаної Європи, а Закарпатська область – у провідний західний регіон неподільної України.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА КРАЇН-УЧАСНИЦЬ ЄС

2.1 Поняття та зміст адміністративно-правового механізму публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС

Розкриваючи особливості публічного адміністрування сфери транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС неможливо оминати увагою таку його складову як адміністративно-правовий механізм реалізації та його основні елементи. Це зумовлено в першу чергу тим, що діяльність публічних інституцій регламентована нормативними актами та завжди має своїм підґрунтям конкретні процедурні етапи втілення в життя владного впливу, який традиційно іменується регулюванням.

При чому, у наукових колах досить часто точиться полеміка з приводу того, яка різниця між адмініструванням та регулюванням, в тому числі і механізмів їх реалізації. Основоположним завданням в межах даного підрозділу є з'ясування чинників їх розмежування а також формулювання відповідного механізму, що реалізується в окреслених межах.

Для початку, слід відзначити, що публічне адміністрування та адміністративно-правове регулювання мають тісний взаємозв'язок. Досить тривалий час вітчизняна наука апелювала виключно термінами «державного управління» та «державного регулювання», в тому числі адміністративно-правового. Однак, з плином часу, виокремилась тенденція до трансформування цих категорій до якісно нового категоріально апарату і, як наслідок, виникнення нової теоретичної конструкції «публічне адміністрування».

Нами вже зазначалось, що у теорії адміністративного права публічне адміністрування розглядається як форма реалізації публічної влади та характеризується зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади; адміністративною діяльністю публічної адміністрації; здійсненням з метою задоволення публічного інтересу; негативним відмежуванням від законодавчої діяльності; здійсненням правосуддя; політичною діяльністю виконавчої влади; діяльністю, спрямованою на задоволення приватних інтересів.

При чому, його процес – ускладнений і формалізований. Кожен крок передбачає наявність правової підстави, зафіксованої в нормативно-правовому акті, для того щоб суб'єкт, наділений адміністративною компетенцією в конкретній сфері, міг повноцінно реалізовувати свої повноваження [59, с. 75].

Ця конструкція набула масового поширення в зв'язку із кардинальними реформаційними змінами державного апарату як такого, та окремо організаційних чинників його побудови.

Перехід від моделі тоталітарного управління до визнання благ, цінностей та потреб людини як пріоритету державної політики викликав необхідність реалізації врегульовувальних процесів не тільки з боку держави, а й за допомогою інших, недержавних інституцій.

Для сфери транскордонного співробітництва України та ЄС це вкрай актуально, оскільки наявність різних форм його реалізації свідчить про важливу державну і соціальну функцію такої діяльності. При чому, нормативні обмеження виконавчої гілки влади, в деякій мірі, є зповільнювальним чинником налагодження комунікативної співпраці між прикордонними територіями країн-сусідів. В цьому випадку результативною є діяльність асоціацій та громадських об'єднань, які мають змогу оминати такі запобіжники.

Для прикладу, діяльність Центру транскордонної співпраці, що заснований в місті Чернігів, зумовлена таким завданням: сприяння

становленню громадянського суспільства, розвитку європейської інтеграції України, транскордонного і міжрегіонального співробітництва шляхом залучення широкого кола суб'єктів до співпраці, в т.ч. в рамках транскордонних об'єднань, практичного здійснення міжнародних, загальнодержавних, регіональних та місцевих проектів і програм, спрямованих на поліпшення соціально-економічного становища територіальних громад, залучених до транскордонної співпраці [185].

Для цього здійснюється: підтримка реалізації політики європейської інтеграції, транскордонного та міжрегіонального співробітництва; підготовка та реалізація проектів і програм міжрегіонального та транскордонного співробітництва; сприяння покращенню нормативно-правового поля, що регулює розвиток міжнародного та транскордонного співробітництва; інформаційна, організаційна та консультаційна підтримка територіальних громад, організацій громадянського суспільства, освітніх закладів та інших суб'єктів з питань транскордонного співробітництва; експертна, організаційна підтримка центральних та місцевих органів влади, які залучені до розвитку міжрегіонального і транскордонного співробітництва, реалізації відповідних програм та громадський моніторинг їх виконання; підтримка заходів, які проводяться в транскордонній сфері; вивчення проблематики транскордонного співробітництва, напрацювання та оприлюднення відповідних рекомендацій; сприяння налагодженню партнерських зв'язків та співробітництва між місцевими органами влади України та сусідніми державами, Європейським Союзом і його державами-членами; сприяння практичному здійсненню наукових, культурних, освітніх та інших проектів (програм) державних, загальноєвропейських, регіональних та місцевих масштабів у галузі європейської інтеграції, транскордонного та регіонального співробітництва, участь у розробці і реалізації цих проектів (програм), залучення експертів до реалізації цих проектів (програм), освітніх та наукових досліджень; сприяння виробленню ефективної інтеграційної

політики на місцевому рівні, створення у суспільстві попиту на інформацію про участь України в інтеграційних процесах [185].

Отже, ведучи мову про особливості співвідношення адміністративно-правового регулювання та адміністрування сфери транскордонного співробітництва слід вказати на їх суміжність однак не тотожність. Остання категорія є більш ширшою та поглинає своїм змістом попередню додаючи до своїх сутнісних особливостей декілька специфічних факторів: розуміння потреб людини як основоположної цінності; врахування громадської думки під час врегулювання державних та соціальних взаємозв'язків та активне їх залучення до такої діяльності; наявність у суб'єктів такої діяльності окремої функції – надання послуг.

А тому, механізми реалізації публічного адміністрування та адміністративно-правового регулювання сфери транскордонного співробітництва України та ЄС є різними, хоч і мають спільні ознаки та нормативне підґрунтя.

Додамо, що науковцями, в більшій мірі аналізоване явище розглядається як тотожне. Адміністрування через регулювання. При чому не завжди з врахуванням особливостей попереднього, що на нашу думку є не доречним. За нашим баченням механізм публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС передбачає наявність як ознак адміністративно-правового регулювання цього явища так і окремо власні особливості.

Переходячи безпосередньо до розгляду аналізованої проблематики, зазначимо, що під категорію «механізм» розуміється внутрішня будова, система чого-небудь або сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та ін. явище [14].

За переконаннями С. Алексеєва, під механізмом правового регулювання слід розуміти взятую в єдності всю сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. Тобто, поняття механізму охоплює дві сторони правового

регулювання. По-перше, - це забезпечення за допомогою сукупності правових засобів правового впливу на суспільні відносини і, отже, забезпечення ефективності правового впливу. По-друге, - це внутрішня будова механізму, його окремі елементи (частини), взяті в співвідношенні [5, с. 30].

Малько А. вважає механізмом правового регулювання систему правових засобів, організованих найбільш послідовним чином з метою подолання перешкод, що стоять на шляху задоволення інтересів суб'єктів права. Автор розглядає механізм правового регулювання як боротьбу з перешкодами, а головну мету механізму бачить у безперешкодному задоволенні інтересів суб'єктів. На його думку, в процесі впорядкування суспільних відносин зустрічаються численні перешкоди для реалізації позитивних інтересів суб'єктів, які без їх своєчасного усунення знижують ефект правового регулювання. До них відносять правопорушення, прогалини в законодавстві, колізійність правових норм і актів тощо. Механізм правового регулювання покликаний боротися з такими перешкодами [72]. А ось В. Колпаков, О. Кузьменко, І. Пастух, В. Сущенко вважають, що механізм адміністративно-правового регулювання - це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації адміністративних зобов'язань публічної адміністрації [50].

В свою чергу, механізми публічного адміністрування – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони в містах, міста, райони, області, уся країна) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами [151, с. 101].

Враховуючи існування декількох рівнозначних підходів до трактування поняття «механізму», що стосується і «механізмів публічного адміністрування», з метою дослідження та удосконалення, їх розділяють на

наступні типи: 1) механізми-знаряддя. Призначені для досягнення конкретної мети або здійснення цілеспрямованого впливу на який-небудь об'єкт або його оточення шляхом застосування одного або декількох узгоджених та відповідних до справи засобів; 2) механізми-системи. Надають можливість представлення будь-яких систем у якості механізмів, що відображають сукупність взаємодій між усіма їхніми підсистемами та елементами; 3) механізми-процеси. Становлять визначену послідовність здійснення певних дій щодо перетворення об'єктів, на які вони спрямовані, та відображають зміни у стані цих об'єктів під впливом зовнішніх або внутрішніх факторів [152, с. 125].

Таким чином, інтерпретуючи думки зазначених науковців маємо змогу виділити низку об'єднуючих чинників, які в будь-якому разі властиві аналізованому нами явищу. Зокрема, це: 1) наявність елементного складу, який виступає чинником реалізації врегульованих процесів щодо задоволення публічного інтересу в даній сфері; 2) уявляється як спосіб владного впливу на сферу транскордонної співпраці; 3) є засобом подолання об'єктивних перешкод належному стимулюванню добросусідських відносин; 4) передбачає порядок належної реалізації зобов'язань суб'єктів врегулювання сфери транскордонного співробітництва; 5) поділяється на різновиди в залежності від мети, яка планується досягнутись; 6) поєднує адміністративні та сервісні характеристики діяльності публічної адміністрації; 7) забезпечує взаємозв'язок державних та недержавних інституцій в процесі вирішення питань транскордонної співпраці.

Як зазначають автори підручника з адміністративного права України, зміст механізму адміністративно-правового регулювання законодавчо не прописано, тому провідним чинником його розуміння є доктринальні положення вчених. Змістовна ознака механізму адміністративно-правового регулювання передбачає визначення цілей такого регулювання. До таких цілей належить обов'язок публічної адміністрації засобами адміністративного права: 1) попередити протиправне посягання на права

свободи та публічні законні інтереси фізичних і юридичних осіб; 2) не допустити порушення фізичними та юридичними особами прав свобод і публічних законних інтересів третіх осіб; 3) припинити порушення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб; 4) застосувати всі передбачені компетенцією заходи щодо поновлення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб; 5) забезпечити притягнення винних осіб до адміністративної чи іншого виду юридичної відповідальності [4, с. 212].

З урахуванням особливостей побудови, механізми публічного адміністрування поділяються на: цільові механізми публічного адміністрування (спрямовані на досягнення певної мети), у свою чергу поділяються на адміністративні (у тому числі організаційні та розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціальні, психологічні, моральні та етичні, а також комбіновані та інформаційні механізми; механізми функціонування системи публічного адміністрування на різних історичних етапах суспільного розвитку країни (механізми, що на різних етапах становлення державності, формування та розвитку системи публічного адміністрування були характерні для Української держави); механізми здійснення процесу публічного адміністрування різними владними органами та окремими посадовими особами (являють собою чітко вибудовані послідовності дій, реалізація яких забезпечує здійснення публічного адміністрування відповідними органами або їх посадовими особами шляхом поступових перетворень у стані об'єктів публічного адміністрування) [152, с. 125].

Говорячи про адміністративно-правовий механізм публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та ЄС є сенс стверджувати, що це спосіб посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами або/та органами державної влади України та країн-сусідів, що реалізовується публічною адміністрацією в межах власної компетенції та у визначений нормативно-правовими актами за

допомогою юридичних знарядь, основне призначення яких полягає у виконанні завдань публічного адміністрування аналізованої сфери.

С. Алексєєв до елементів механізму правового регулювання відносить індивідуальні приписи застосування права як факультативний елемент, слушно зазначаючи, що часто виникає необхідність у додатковій четвертій стадії, яка або передуює виникненню правовідносин, або має забезпечити їх реалізацію (стадія застосування права характеризується тим, що компетентний владний орган видає владний індивідуальний акт) [5, с. 26].

Дещо іншої думки професор В. Галуцько, який відзначає, що сучасна юридична наука характеризується наявністю двох підходів до визначення формальних елементів механізму правового регулювання. Перший – широкий, що визначається множинністю елементів, зокрема норм права, юридичних фактів, правовідносин, тлумачення норм права, реалізацією норм права, законністю; правовою культурою і правосвідомістю, правомірною та протиправною поведінкою, юридичною відповідальністю. Другий – вузький, що включає лише деякі з вищезазначених елементів – наприклад, норми права, індивідуальні акти, правовідносини, правореалізацію та законність [4, с. 212].

Ми прибічники вузького розуміння елементного складу аналізованого явища, та вважаємо, що в нашому випадку його складають:

1) нормативне забезпечення (регулювання), яке об'єктивоване у вигляді низки нормативно-правових актів (як національних, так і міжнародних), які у свою чергу загалом є його джерелами – зовнішнім виразом;

2) адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС;

3) принципи адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС;

4) інструменти публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС.

Нагадаємо, що в Україні нормативні акти, що регулюють будь-які відносини, поділяються за певною класифікацією, яка визначає місце норми в механізмі правового регулювання, тобто створено певну структуру юридичної значимості цих актів [8, с. 11]. В межах попереднього розділу нами було з'ясовано систему нормативного забезпечення (регулювання) сфери транскордонної співпраці України та ЄС, де було виявлено, що до його основних джерел належать: 1) основоположні – Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [163]; 2) спеціальні закони, які встановлюють базові та інструментарні норми адміністративного права щодо адміністративної діяльності органів і посадових осіб виконавчої влади, – «Про Кабінет Міністрів України» [118], «Про місцеві державні адміністрації» [115], «Про місцеве самоврядування в Україні» [119], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [125]; 3) закони, які регулюють діяльність Державної митної і державної прикордонної служб України, – Митний кодекс України [76], Закон України «Про Державну прикордонну службу України» [111]; 4) підзаконні нормативні акти Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади – Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [107]; 5) підзаконні нормативні акти органів місцевого самоврядування – Програма розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016-2020 роки [128]; 6) міжнародні джерела права – Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 р.) [32].

З метою ґрунтовного аналізу піднято проблематики інші елементи адміністративно-правового механізму публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС будуть розглядатись окремо на наступних етапах нашої наукової праці.

Однак, окремо слід уточнити деякі особливості аналізованого механізму. Мова йде, перш за все, за властиві йому ознаки механізму міжнародно-правового регулювання транскордонних відносин, ефективність якого пов'язана з необхідністю переосмислення місця та функціональної ролі основного суб'єкту міжнародного права — держави в системі міжнародних відносин, відмовою від традиційних класичних підходів до аналізу сучасних трансформацій, що відбуваються в системі міждержавних відносин у часовому вимірі початку ХХІ століття [44, с. 20].

При чому, міжнародна спільноті виокремлює декілька різновидів такого врегулювання. Зокрема, на сьогодні сформований мінімально достатній, але цілком стійкий організаційно-правовий механізм регулювання системи транскордонного співробітництва, загальноєвропейські норми і принципи якого закріплені в документах Ради Європи. Головним із документів, який легалізує ці відносини, а також сприяє децентралізації прийняття рішень владними структурами прикордонних регіонів, є Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владою (ETS №106) – Мадрид, 21 травня 1980 р., а також два додаткових протоколи – 09.11.95 та 05.05.98 рр., що надають значно більших компетенцій регіонам у зовнішньоекономічних та політичних питаннях, сприяють міжнародній активізації регіонів [8, с. 47].

В свою чергу, міжнародно-правовий механізм регулювання міжнародних відносин на двосторонньому та багатосторонньому рівнях формується на основі угод між країнами. Предмет правового регулювання – транскордонне і міжрегіональне співробітництво різного ієрархічного рівня. Додамо, що транскордонне співробітництво, засноване на таких угодах, може здійснюватися також між громадськими організаціями на різних рівнях

(наприклад, державами і регіонами, регіонами і провінціями, регіонами і муніципалітетами, місцевими властями і міжнародними організаціями), і відповідно може стосуватись різних сфер співробітництва: політичні, економічні, торговельні, культурні та наукові [8, с. 48].

В загальному розумінні, механізм міжнародно-правового регулювання транскордонного та міжтериторіального співробітництва прикордонних країн-членів ЄС з Україною включає сукупність міжнародно-правових засобів та методів впливу на міждержавні правовідносини. Сутність юридичних особливостей міжнародно-правового регулювання відносин обумовлена наявністю таких елементів: а) двосторонніх та багатосторонніх угод, договорів, конвенцій, метою, яких є регулювання транскордонного та міжтериторіального співробітництва; б) наявністю політичної волі учасників на виконання міжнародних договірних зобов'язань; в) також існуючим балансом взаємних інтересів учасників транскордонних відносин, який виступає у формі рівноправних прав та зобов'язань; г) невід'ємною складовою міжнародно-правового регулювання є підсистема індивідуальних та колективних заходів учасниць – держав та міждержавних інституційних механізмів – міждержавних органів та організацій, якщо такі створені, метою яких є забезпечення виконання взятих на себе учасниками – державами договірних зобов'язань; г) наявність міждержавних організаційно-правових та інституційних механізмів, які виступають юридичною основою для впровадження політичних домовленостей [44, с. 30].

Як видно із вищенаведеного, міжнародно-правовий механізм транскордонного співробітництва – це сукупність способів, засобів та методів досягнення позитивного результату, в тому числі реалізації заходів співпраці, які закріплені в нормах міжнародного права та мають як загальний характер (застосовуються у всіх випадках) так і окремий (застосовуються в межах виконання конкретної угоди про транскордонне співробітництво між країнами).

При чому, враховуючи розуміння міжнародних механізмів як складових вітчизняних, маємо змогу доповнити ознаки адміністративно-правового механізму публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та ЄС наступними: 1) наявність потиличної волі як чинника досягнення спільних домовленостей; 2) зацікавленість сторін угоди у досягненні політичних, економічних, торговельних, культурних та наукових результатів розвитку підлеглих територій та їх жителів; 3) наявність рівноправної та взаємозобов'язальної діяльності по досягненню бажаного результату; 4) реалізація політичних домовленостей на базисі міжнародних норм та конкретних домовленостей; 5) наявність сукупного для сторін допоміжного інструментарію діяльності.

Вищенаведене спонукає до констатування врахування у вітчизняному адміністративно-правовому механізмі реалізації діяльності по налагодженню транскордонного співробітництва відповідних механізмів міжнародного регулювання. При чому, в зв'язку з наявністю спеціалізованого нормативного правового акту України в цій сфері, можемо стверджувати про «гібридну» модель побудови адміністративно-правового механізму публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та ЄС.

Також слід відзначити, що аналізоване явище з практичної точки зору має деякі проблемні питання, з приводу чого вже досить тривалий час точиться наукова полеміка та пропонуються шляхи їх вирішення.

Для прикладу, основними перепонами на шляху практичного впровадження Мадридської конвенції державами-акторами міжнародного права та додаткових Протоколів є відмінності у національних правопорядках та відсутність виразних соціально-економічних та політичних передумов. Ці розбіжності прямо перешкоджають прямому застосуванню систем і моделей Рамкової конвенції. Юридична характеристика Конвенції та Додаткових протоколів свідчить про те, що Конвенція і Додаткові протоколи – це є багатосторонні міжнародні договори, які створюють правові межі

міжнародно-правового регулювання транскордонного співробітництва. Приклади успішних прикордонних єврорегіонів є аргументами на користь позиції про те, що для залучення регіональних і місцевих влад у безпосереднє транскордонне співробітництво національні держави зобов'язані створити концептуально оновлені ефективні організаційно-правові та інституційні механізми для здійснення транскордонного співробітництва на основі перерозподілу обсягу повноважень між центральними владними структурами на користь територіальних общин або місцевих влад, що створить юридичні межі для ефективного транскордонного та міжтериторіального співробітництва. Разом з тим, виходячи з ключової тези, про те, що міжнародне право – це є міжнародна політика, було би логічним поглибити цю тезу, а саме: в основі створення та подальшого розвитку міжнародно-правового механізму регулювання транскордонних відносин України з європейськими сусідніми державами є політична воля учасників цього процесу. Така обставина претендує на роль системної утворюючої умови подальшої перспективи розвитку транскордонного співробітництва країн – членів ЄС та України і, відповідно, механізму міжнародно-правового регулювання транскордонних відносин міждержавних відносин [44, с. 33].

Усе вищевикладене дає можливість сформулювати такі висновки відносно дослідження адміністративно-правового механізму публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС:

- діяльність публічних інституцій регламентована нормативними актами та завжди має своїм підґрунтям конкретні процедурні етапи втілення в життя владного впливу, який традиційно іменується регулюванням. У наукових колах досить часто точиться полеміка з приводу того, яка різниця між адмініструванням та регулюванням, в тому числі і механізмів їх реалізації;

- публічне адміністрування та адміністративно-правове регулювання мають тісний взаємозв'язок. Досить тривалий час вітчизняна наука

апелювала виключно термінами «державного управління» та «державного регулювання», в тому числі адміністративно-правового. Однак, з плином часу, виокремилась тенденція до трансформування цих категорій до якісно нового категоріально апарату і, як наслідок, виникнення нової теоретичної конструкції «публічне адміністрування». Ця конструкція набула масового поширення в зв'язку із кардинальними реформаційними змінами державного апарату як такого, та окремо організаційних чинників його побудови;

– перехід від моделі тоталітарного управління до визнання благ, цінностей та потреб людини як пріоритету державної політики викликав необхідність реалізації врегульовувальних процесів не тільки з боку держави, а й за допомогою інших, недержавних інституцій. Для сфери транскордонного співробітництва України та ЄС це вкрай актуально, оскільки наявність різних форм його реалізації свідчить про важливу державну і соціальну функцію такої діяльності. При чому, нормативні обмеження виконавчої гілки влади, в деякій мірі, є зповільнювальним чинником налагодження комунікативної співпраці між прикордонними територіями країн-сусідів. В цьому випадку результативною є діяльність асоціацій та громадських об'єднань, які мають змогу оминати такі запобіжники;

– категорії адміністративно-правового регулювання та адміністрування сфери транскордонного співробітництва є суміжними, однак не тотожними. Остання категорія є більш ширшою та поглинає своїм змістом попередню додаючи до своїх сутнісних особливостей декілька специфічних факторів: розуміння потреб людини як основоположної цінності; врахування громадської думки під час врегулювання державних та соціальних взаємозв'язків та активне їх залучення до такої діяльності; наявність у суб'єктів такої діяльності окремої функції – надання послуг. А тому, механізми реалізації публічного адміністрування та адміністративно-правового регулювання сфери транскордонного співробітництва України та ЄС є різними, хоч і мають спільні ознаки та нормативне підґрунтя;

– адміністративно-правовий механізм публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС передбачає наявність як ознак адміністративно-правового регулювання цього явища так і окремо власні особливості:

1) національні особливості - наявність елементного складу, який виступає чинником реалізації регулювальних процесів щодо задоволення публічного інтересу в даній сфері; уявляється як спосіб владного впливу на сферу транскордонної співпраці; є засобом подолання об'єктивних перешкод належному стимулюванню добросусідських відносин; передбачає порядок належної реалізації зобов'язань суб'єктів врегулювання сфери транскордонного співробітництва; поділяється на різновиди в залежності від мети, яка планується досягнути; поєднує адміністративні та сервісні характеристики діяльності публічної адміністрації; забезпечує взаємозв'язок державних та недержавних інституцій в процесі вирішення питань транскордонної співпраці;

2) міжнародні особливості: наявність потиличної волі як чинника досягнення спільних домовленостей; зацікавленість сторін угоди у досягненні політичних, економічних, торговельних, культурних та наукових результатів розвитку підлеглих територій та їх жителів; наявність рівноправної та взаємозобов'язальної діяльності по досягненню бажаного результату; реалізація політичних домовленостей на базисі міжнародних норм та конкретних домовленостей; наявність сукупного для сторін допоміжного інструментарію діяльності;

– елементами адміністративно-правового механізму публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС є: 1) нормативне забезпечення (регулювання), яке об'єктивоване у вигляді низки нормативно-правових актів (як національних, так і міжнародних), які у свою чергу загалом є його джерелами – зовнішнім виразом; 2) адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування транскордонного співробітництва

України та країн-учасниць ЄС; 3) принципи адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС; 4) інструменти публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС;

– міжнародно-правовий механізм транскордонного співробітництва – це сукупність способів, засобів та методів досягнення позитивного результату, в тому числі реалізації заходів співпраці, які закріплені в нормах міжнародного права та мають як загальний характер (застосовуються у всіх випадках) так і окремий (застосовуються в межах виконання конкретної угоди про транскордонне співробітництво між країнами);

– у вітчизняному адміністративно-правовому механізмі реалізації діяльності по налагодженню транскордонного співробітництва враховуються відповідні механізми міжнародного регулювання (організаційно-правові та інституційні). В зв'язку з наявністю вітчизняного спеціалізованого нормативного правового акту, в Україні функціонує «гібридна» модель побудови адміністративно-правового механізму публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та ЄС;

– аналізоване явище з практичної точки зору має деякі проблемні питання, з приводу чого вже досить тривалий час точиться наукова полеміка та пропонуються шляхи їх вирішення.

Отже, адміністративно-правовий механізм публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та ЄС - це спосіб посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або/та органами державної влади України та країн-сусідів, що реалізовується публічною адміністрацією в межах власної компетенції та у визначений вітчизняними та міжнародними нормативно-правовими актами за допомогою юридичних знарядь, основне призначення яких полягає у виконанні завдань публічного адміністрування аналізованої сфери.

2.2 Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС

Як нам вдалося попередньо з'ясувати, публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС здійснюється не в якійсь безособовій формі, а персоналізованими суб'єктами публічної адміністрації – юридичними особами публічного права та їх посадовими і службовими особами. Нагадаємо, що основними суб'єктами транскордонного співробітництва є органи місцевого самоврядування, місцеві органи державної виконавчої влади, громадські організації та представники центральних органів виконавчої влади на місцях. Тож нашим основоположним завданням у межах цього підрозділу є з'ясування адміністративно-правового статусу саме цих представників публічної адміністрації в аналізованій сфері.

На жаль, станом на сьогодні в юридичній науці ще й досі не вироблено єдиного підходу до розуміння сутності понять «статус», «правовий статус», «правове положення (становище)», які досить часто використовуються як у правових актах, так і в спеціальній (як правило, юридичній) науковій літературі. Однак загалом вважається, що саме правовий статус певного суб'єкта адміністративно-правових відносин є передумовою реалізації владних повноважень у сфері публічного адміністрування. Ця категорія є однією з центральних у теорії держави й права та в усіх без винятку галузевих юридичних науках, що зумовлюється складністю та багатозначністю цього юридичного явища [115, с. 352].

Як приклад наведемо деякі наукові точки зору стосовно трактування цього явища вченими, якими він розглядається як: 1) система законодавчо встановлених і гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків суб'єкта суспільних відносин (Н. Оніщенко) [85]; 2) комплексна інтеграційна категорія, що відображає взаємовідносини суб'єктів суспільних

відносин, особи й суспільства, громадянина й держави, індивіда й колективу, а також інші соціальні зв'язки (А. Малько) [72]; 3) фактичний соціальний статус, той реальний стан людини в даній системі суспільних відносин (М. Вітрук) [18, с. 152]; 4) законодавчо встановлені державою і взяті в сукупності права, свободи і обов'язки особи (М. Марченко) [84, с. 189]; 5) багатоаспектна категорія, що, по-перше, має загальний, універсальний характер, включає статуси різних суб'єктів правовідносин – держави, суспільства, особи тощо; по-друге, відбиває індивідуальні особливості суб'єктів і реальне положення їх у системі багатоманітних суспільних відносин; по-третє, не може бути реалізований без обов'язків, що кореспондуються правом, без юридичної відповідальності, у необхідних випадках – без правових гарантій; по-четверте, категорія «правовий статус» визначає права та обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів для відкриття нових шляхів її вдосконалення (В. Корельський) [57]; 6) цілісна, чітко структурована категорія з визначеним порядком взаємодії її компонентів (Г. Борисов) [49; 88, с.95]; 7) система прав, свобод та обов'язків, які чітко закріплені в нормах права, що визначають політико-правовий стан особи (С. Комаров) [52, с. 152; 97, с. 81].

Відтак термін «правовий статус» здебільшого вживається під час характеристики таких категорій, як людина, громадянин, іноземець, особа без громадянства, державний службовець, які є фізичними особами [78, с. 63], і вже не так часто – для позначення фактичного становища державного органу в певній системі чи структурі. Однак науковцями дедалі частіше застосовується спеціалізована категорія в цій сфері – адміністративно-правовий статус, хоча й вона є достатньо спірною.

Найцікавіше, що на сьогодні в юриспруденції також спостерігається відсутність єдиного розуміння структури адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень. Різноманітність поглядів свідчить про триваючий пошук істини у відповідному секторі знань і вимагає подальших

теоретичних напрацювань. Виведення обґрунтованої сукупності елементів адміністративно-правового статусу того чи іншого органу є вагомим як для теорії, так і практики. Адже доктринальні прорахунки відображені у правотворчості, а негармонійність приписів статусних актів зумовлює зниження дієвості державних інституцій. Важливим є забезпечення достатньої повноти регламентації правового буття суб'єктів (інколи воно розглядається як принцип галузі) й одночасне уникнення надмірного насичення масиву спеціальних норм загальними приписами, що дублюватимуть нормативний матеріал, ускладнюватимуть розуміння та реалізацію права [166, с. 239].

Наприклад, за твердженнями В. Теремецького, адміністративно-правовий статус державних органів визначається їх компетенцією, тобто сукупністю владних повноважень відносно певних предметів ведення. До сукупності елементів адміністративно-правового статусу державних органів часто включають їх цілі, завдання, функції, що отримали юридичне закріплення. Водночас правовий статус окремих державних органів іноді має юридично розмитий характер через відсутність нормативного закріплення деяких із його обов'язкових елементів. Слід відзначити також дублювання прав органів та інші недоліки [158, с.82].

Однак ми прибічники думки більшості провідних науковців, які визначають адміністративно-правовий статус як сукупність юридичних засобів, що характеризують місце і роль особи в адміністративно-правових відносинах. Визначальними для аналізу адміністративно-правового статусу особи є такі юридичні елементи: публічні суб'єктивні права та юридичні обов'язки; обсяг і характер правосуб'єктності; адміністративна відповідальність; у деяких випадках – дисциплінарна відповідальність посадових осіб публічної адміністрації [4, с. 124].

Вагомим чинником для розуміння адміністративно-правового статусу посадових осіб, які здійснюють публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС, є положення Конституції

України щодо того, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19) [56]. При цьому треба зазначити, що не можна в повному обсязі погодитися із зазначеним підходом до змісту адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації у сфері транскордонного співробітництва, однак у цілому до аналізованих треба ще додати такі елементи, як завдання (функції) та повноваження суб'єктів публічної адміністрації. Іншими словами, реалізується другий тип правового регулювання, коли посадовим (службовим) особам у сфері транскордонного співробітництва заборонено робити все крім того, що прямо дозволено законодавством України.

Як уже стало зрозумілим, вагоме місце в системі суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування в аналізованій сфері, займають органи місцевого самоврядування, які розміщені у прикордонних областях. Хоча останнім часом такою діяльністю займаються не тільки прикордонні суб'єкти публічної адміністрації. Так, Харківська та Вінницька області ради в цьому питанні є досить активними [34; 162].

Згідно зі ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ – під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права, і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом [33].

Конституція України визнає, що в Україні гарантується місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, установленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні й обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів і з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції [56].

Зазначені конституційні норми уточнено в Законі України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. При цьому органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об’єднань органів місцевого самоврядування; до повноважень органів місцевого самоврядування в галузі

зовнішньоекономічної діяльності зокрема відноситься такі: укладення й забезпечення виконання у встановленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг; сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності; сприяння у створенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої та соціальної інфраструктури та інших об'єктів; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць; організація та контроль прикордонної й прибережної торгівлі; забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України [119].

Система суб'єктів місцевого самоврядування, які здійснюють транскордонне співробітництво, є досить широкою: практично вона повторює всю систему суб'єктів місцевого самоврядування. До її складу входять територіальні громади, сільські, селищні, міські ради, сільські, селищні та міські голови, виконавчі органи сільської, селищної та міської ради, старости, районні, обласні ради, органи самоорганізації населення [154, с. 483] прикордонних регіонів України. На наш погляд, до зазначеної системи органів також відносять спеціалізовані комісії обласних рад. Це, наприклад, Комісія з питань євроінтеграції, дерегуляції, зовнішньоекономічної діяльності, транскордонного співробітництва, агропромислового комплексу та зв'язків з українцями за кордоном Львівської обласної ради [54].

Провідне місце серед органів місцевого самоврядування щодо транскордонного співробітництва належить обласним радам. Обласна рада є органом місцевого самоврядування, який становить спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у рамках повноважень, визначених Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Стратегічними напрямками транскордонного співробітництва обласних рад України з прикордонними регіонами країн-сусідів є: транскордонна

співпраця служб управління надзвичайними ситуаціями та у сфері охорони здоров'я; розвиток транскордонної співпраці у сфері охорони здоров'я; стимулювання дій з метою створення та координації функціонування транскордонних територій, які захищаються; стимулювання транскордонних дій, спрямованих на охорону чистоти вод річкової системи спільних водойм; створення транскордонних туристичних продуктів; транскордонні дії заради захисту світової культурної спадщини; підтримка та координація транскордонних культурних і спортивних заходів; створення транскордонних мереж співпраці між установами та організаціями, які працюють у сфері природного середовища, культури, туризму та спорту; опрацювання й упровадження системи популяризації відновлювальних джерел енергії [119].

З виконання цих стратегічних напрямків транскордонного співробітництва обласні ради наділяються законодавством такими власними і делегованими повноваженнями: затвердження програм транскордонного співробітництва, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання; затвердження обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання з питань транскордонного співробітництва; розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій для транскордонного співробітництва; вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які будуть використовуватися для потреб транскордонного співробітництва; вирішення питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що використовуються для потреб транскордонного співробітництва; вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів обласного значення, а також про скасування такого дозволу, що використовуються для потреб транскордонного співробітництва; ухвалення рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні що використовуються для

потреб транскордонного співробітництва; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом, що будуть використовуватися для потреб транскордонного співробітництва; ухвалення за пропозицією відповідних сільських, селищних, міських рад рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, зміною у статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань, що будуть використовуються для потреб транскордонного співробітництва; надання згоди на передання об'єктів з державної власності у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст та ухвалення рішень про передання об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, що будуть використовуються для потреб транскордонного співробітництва, міст, що перебувають в управлінні обласних рад, у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності; затвердження правил забудови і благоустрою населених пунктів області що будуть використовуються для потреб транскордонного співробітництва; ухвалення в межах, що визначаються законами, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність за зачіпають питання транскордонного співробітництва; ухвалення рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень обласних рад, що зачіпають питання транскордонного співробітництва; заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень; ухвалення за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів

транскордонного співробітництва; ухвалення рішень щодо об'єднання в асоціації, вступ до асоціацій та інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також про вихід із них для потреб транскордонного співробітництва [56].

При цьому основними завданнями транскордонного співробітництва обласних рад України з прикордонними регіоналами країн-сусідів є такі:

1) у сфері транспортної та прикордонної інфраструктури досягнення такого стану, коли зовнішній кордон ЄС стане прозорим і безбар'єрним як у фізично-технічному, так і формально-правовому стані, що має зокрема здійснюватися шляхом: відкриття нових і модернізації вже існуючих пунктів пропуску, зокрема пішохідних і туристичних; покращення дорожньої доступності пунктів пропуску; збільшення кількості транскордонних транспортних сполучень; розширення зони малого прикордонного руху; відбуватиметься ревіталізація транскордонної залізничної інфраструктури; підтримка аеропортів у напрямку відкриття нових сполучень, зокрема транскордонних;

2) у сфері науки та вищої освіти – транскордонна наукова співпраця та обмін студентами серед найефективніших і найбільш динамічних сфер транскордонного співробітництва, що має здійснюватися шляхом: поширення болонської системи в усіх ВНЗ транскордонного регіону; підведення освітньої пропозиції до змінних вимог на знання економіки, при окремій увазі до транскордонної економіки; створення партнерства між різними ВНЗ з метою абсорбції зовнішніх коштів на наукові дослідження; концентрація науково-дослідного й освітнього потенціалу; покращення якості освіти та надання освітній пропозиції та науковим дослідженням на транскордонній території міжнародного характеру [119].

Отже, як бачимо, основними завданнями (функціями) обласних рад України щодо транскордонного співробітництва з прикордонними регіоналами країн-сусідів є попередження й усунення наслідків

надзвичайних ситуацій, охорона здоров'я, вирішення екологічних проблем, створення транскордонних туристичних потоків, захист світової культурної спадщини, стимулювання культурних і спортивних заходів туризму, відновлювальних джерел енергії. Для виконання визначних завдань обласні ради наділені відповідною компетенцією: затверджують програми та укладають договори транскордонного співробітництва, заслуховують звіти про їх виконання, виділяють бюджетні кошти, розподіляють субвенції, передають в оренду комунальну власність, надають дозволи на спеціальне використання природних ресурсів, ухвалюють рішення щодо створення природно-заповідного фонду місцевого значення, затверджують правила забудови і благоустрою населених пунктів, представляють спільні інтереси територіальних громад при здійсненні транскордонного співробітництва та ін. Конкретною метою транскордонного співробітництва обласних рад України з прикордонними регіонами країн-сусідів є досягнення такого стану, коли зовнішній кордон ЄС стане прозорим і безбар'єрним як у фізично-технічному, так і формально-правовому стані в усіх сферах суспільного життя прикордонних регіонів країн-сусідів.

У свою чергу транскордонне співробітництво на місцях здійснюють і місцеві органи державної виконавчої влади. Відповідно до Закону України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Так, до повноважень у галузі міжнародних і зовнішньоекономічних відносин належать: виконання зобов'язань за міжнародними договорами України на відповідній території; сприяння розвитку міжнародного співробітництва в галузі економіки, захисту прав людини, боротьби з тероризмом, екологічної безпеки, охорони здоров'я, науки, освіти, культури, туризму, фізкультури і спорту; укладання договорів

з іноземними партнерами про співробітництво в межах компетенції, визначеної законодавством; сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на її території, незалежно від форм власності; сприяння розвитку експортної бази і збільшенню виробництва продукції на експорт; організація прикордонної та прибережної торгівлі; сприяння діяльності митних органів та прикордонних служб, створенню умов для їх належного функціонування; внесення пропозиції щодо залучення іноземних інвестицій для розвитку економічного потенціалу відповідної території [115].

Провідне загальнодержавне і, в деяких аспектах, транскордонне значення мають Державна прикордонна служба та Державна митна служба України. Вони безпосередньо забезпечують прозоре, сприятливе, комфортне переміщення людей і товарів відповідно до законів України, міжнародних угод та особливостей міжрегіональних угод між прикордонними західними областями України та країнами-сусідами ЄС. Наприклад, згідно з міжнародним Протоколом між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Генеральним інспекторатом Прикордонної поліції Міністерства внутрішніх справ Румунії про порядок обміну статистичною та аналітичною інформацією про обстановку на державних кордонах України і Румунії від 31.05.2016 р. українські прикордонники і румунська прикордонна поліція здійснюють обмін статистичною та аналітичною інформацією про обстановку на державному кордоні та прогнозами її розвитку, а також про результати їх діяльності з метою забезпечення безпеки державного кордону [131].

Вагому складову у транскордонне співробітництво вносять громадські організації. Наприклад, Ужгородським інститутом транскордонного співробітництва в ході реалізації проекту надано політичні рекомендації, зокрема в частині раціонального використання фінансових, інформаційних та людських ресурсів, які в процесі транскордонної співпраці вже пройшли належну практичну апробацію. Одна з перших спроб практичного

застосування методології індексації транскордонного співробітництва була зроблена в рамках проекту «Індекс ТКС – інформування зацікавлених сторін», який було реалізовано під егідою Міністерства закордонних справ Норвегії [170].

Ще один практичний досвід використання методології індексації транскордонного співробітництва, зокрема щодо використання даних транскордонної статистики, отримано в результаті реалізації польсько-українського проекту «Рахуймося із кордонами». За розробленою ІТС в Ужгороді методологією, у стадії реалізації знаходяться також проекти «Транскордонне співробітництво на новому східному кордоні – вивчення фінського та норвезького досвіду» та щодо упровадження моніторингу транскордонних процесів між Республікою Молдова та Румунією, який виконується в рамках програми ЕІСП «Румунія-Молдова-Україна». Окрім цього конкретні рекомендації з оптимізації системи транскордонного співробітництва, зокрема щодо шляхів пом'якшення або й скасування візового режиму для українських громадян (адже Україна першою зробила такий гуманний крок для жителів ЄС ще у 2005 р.), були розіслані центральним урядам країн-сусідів України, регіональним очільникам, а також до євросоюзівських структур у Брюсселі. Серед подальших кроків з імплементації результатів проекту «Кордони для людей» Інститутом транскордонного співробітництва передбачається проведення систематичного моніторингу транскордонного співробітництва на окремих ділянках нового східного кордону ЄС, написання нарисів новітньої історії транскордонного співробітництва в Європі й видання першого словника транскордонного співробітництва, заснування й розгортання діяльності Міжнародного інституту транскордонного аналізу і менеджменту [170].

Звичайно, вирішення наявних і майбутніх проблем транскордонного співробітництва вимагатиме пошуків компромісів між Україною та Європейським Союзом, а також формування постійно діючого активного діалогу та співпраці як центральних і регіональних органів влади, так й

громадськості у конструктивному вирішенні проблемних питань, зокрема узгодження інтересів сторін у наступних проблемах: вплив візового режиму Шенгену на зміну характеру кордонів ЄС та України; – проблеми безпеки на нових східних кордонах ЄС; проблеми трудової міграції та нелегальної міграції; міжнародне співробітництво в сфері охорони кордону; розвиток ефективних напрямів й форм транскордонної й регіональної співпраці. Щодо останнього транскордонна взаємодія з сусідніми державами – новими членами Європейського Союзу може стати для України одним із ефективних каналів участі в європейській інтеграції. Вона цілком відповідає концепції «Європи регіонів» та новітнім теоріям міжрегіональної інтеграції. Уже сьогодні статус єврорегіонів зокрема і транскордонного співробітництва України взагалі з центральноєвропейськими державами піднявся на якісно вищий щабель, що слід вважати беззаперечним позитивом. На транскордонному, міжрегіональному рівні стосунки України з ЄС майже не обтяжені проблемами і претензіями як політичного, так і економічного характеру. Тому взаємодія України з ЄС та країнами-членами ЄС у сфері єврорегіонального, транскордонного співробітництва може бути навіть більш динамічною та ефективною, ніж на міждержавному рівні. Безумовно, що ефективна єврорегіональна інтеграція через транскордонне співробітництво суттєво розширить базу включення України до європейських інтеграційних процесів [170].

Усе вищевикладене дає можливість сформулювати такі висновки:

- публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС здійснюється персоналізованими суб'єктами публічної адміністрації – юридичними особами публічного права та їх посадовими і службовими особами;
- до елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації відноситься сукупність юридичних засобів: завдання (функції), повноваження (адміністративні обов'язки і права) та відповідальність

суб'єктів публічної адміністрації за неналежно (протиправне) здійснення транскордонного співробітництва;

– провідним сутнісним чинником розуміння адміністративно-правового статусу посадових осіб, які здійснюють публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС, є положення ст.19 Конституції України щодо того, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, іншими словами – реалізується другий тип правового регулювання, коли посадовим (службовим) особам у сфері транскордонного співробітництва заборонено робити все крім того, що прямо дозволено законодавством України;

– вагоме місце в системі суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування в аналізованій сфері, займають органи місцевого самоврядування, розміщені у прикордонних областях, серед яких провідне місце належить обласним радам;

– основними завданнями (функціями) обласних рад України щодо транскордонного співробітництва з прикордонними регіонами країн-сусідів є попередження й усунення наслідків надзвичайних ситуацій, охорона здоров'я, вирішення екологічних проблем, створення транскордонних туристичних потоків, захист світової культурної спадщини, стимулювання культурних і спортивних заходів туризму, відновлювальних джерел енергії;

– для виконання визначних завдань обласні ради наділені відповідною компетенцією: затверджують програми та укладають договори транскордонного співробітництва, заслуховують звіти про їх виконання, виділяють бюджетні кошти, розподіляють субвенції, передають в оренду комунальну власність, надають дозволи на спеціальне використання природних ресурсів, приймають рішення щодо створення природно-заповідного фонду місцевого значення, затверджують правила забудови і благоустрою населених пунктів, представляють спільні інтереси

територіальних громад при здійсненні транскордонного співробітництва та ін.;

– конкретною метою транскордонного співробітництва обласних рад України з прикордонними регіонами країн-сусідів є досягнення такого стану, коли зовнішній кордон ЄС стане прозорим і безбар'єрним як у фізично-технічному, так і формально-правовому стані в усіх сферах суспільного життя прикордонних регіонів країн-сусідів;

– місцеві державні адміністрації у сфері транскордонного співробітництва здійснюють виконання законів, нормативних і адміністративних актів центральних органів виконавчої влади та обласних і районних рад у сфері транскордонного співробітництва, зокрема щодо виконання зобов'язань за міжнародними договорами, сприяння розвитку міжнародного співробітництва в галузях економіки, захисту прав людини, боротьби з тероризмом, екологічної безпеки, охорони здоров'я, науки, освіти, культури, туризму, фізкультури і спорту, у розвитку експортної бази і збільшенні виробництва продукції на експорт, організації прикордонної та прибережної торгівлі, діяльності митних органів та прикордонних служб, залученні іноземних інвестицій для розвитку економічного потенціалу відповідної території;

– Державна прикордонна служба та Державна митна служба України безпосередньо забезпечують прозоре, сприятливе, комфортне переміщення людей і товарів відповідно до законів України, міжнародних угод та особливостей міжрегіональних угод між прикордонними західними областями України та країнами-сусідами ЄС.

Отже, адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС, – це правове становище різних за своєю природою публічних суб'єктів (органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, представників Державної митної і державної прикордонної служб на пропускних пунктах),

яке розкривається через сукупність юридичних засобів (завдань, повноваження, відповідальності) з метою досягнення такого стану, коли зовнішній кордон України з ЄС стане прозорим і безбар'єрним як у фізично-технічному, так і формально-правовому розумінні.

2.3 Принципи адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС

Україна є Європою географічно та ментально [63]. Після підписання і вступу в дію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами [36; 163; 122], з іншої, реальність стати повноцінним членом ЄС значно зросла. В Україні майже не залишилося впливових політичних сил, які би прагнули іншого, адже соціологія однозначно висвітлює, що понад 70% громадян підтримують вступ до ЄС [100].

При цьому ЄС – це насамперед цінності, які визначені, прописані та виконуються громадянами (підданими) країн-учасниць. А цінності – це насамперед принципи. Принципи є провідною категорією права всіх правових систем, які належать до романо-германської правової сім'ї.

Однак шлях до ЄС є тернистим, адже кілька століть бездержавності наша держава перебувала під іноземним впливом, що не могло не вплинути на різні сфери суспільного життя народів, які проживали під юрисдикцією іноземних держав. У результаті цього основоположні засади життя і діяльності українського народу зазнали певної трансформації. І якщо в західних областях така трансформація була переважно позитивною, то в східних вона характеризується негативним промосковським спрямуванням. Однак і в першому, і другому випадках найбільш загальні сталі засади транскордонної співпраці вимагають узагальнення й подальшого виявлення,

опису та прищеплення громадянам як засобами громадянського суспільства, так і в процесі адміністративної діяльності публічної адміністрації. Це має здійснюватися на основі цінностей, які визнанні Європейською спільнотою.

Таким чином, потреба забезпечення транскордонного співробітництва на засадах цінностей ЄС, виявлення й опису найбільш загальних сталих засад у цій сфері обґрунтовує актуальність розгляду піднятої проблематики.

Окрім того, що публічне адміністрування транскордонного співробітництва здійснюється не хаотично, його реалізація має своїм підґрунтям певні правові принципи. Принципи є провідною категорією в адміністративному праві всіх континентальних європейських країн. У принципах зміст права розкривається поглиблено, у них безпосередньо виявляється сутність права, його основи, закономірності суспільного життя, тенденції та потреби. У теорії права під принципами розуміють найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють утвердженню та захисту суспільних цінностей, визначають характер права і напрямки його подальшого розвитку [93, с. 39-40].

Дослідники розглядають певні конструкції з використанням аналізованої категорії [23; 42; 45; 67; 73; 96; 155; 160]. На думку провідних учених-адміністративістів, характерними рисами принципів адміністративного права є такі: вони формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина й нормального функціонування громадянського суспільства та держави; визначають найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють їх утвердженню та захисту суб'єктами публічної адміністрації, визначають характер адміністративного права і напрямки його подальшого розвитку; установлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організується діяльність суб'єктів адміністративного права; принципи адміністративного права характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб'єктів адміністративного права, які є реально досяжними. Загалом під принципами

адміністративного права розуміють найбільш загальні та стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення права, свобод і законних інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [3, с. 39-40].

Нагадаємо, що публічне адміністрування у сфері транскордонного співробітництва характеризуються такими ознаками: провідним завданням транскордонного співробітництва є зниження адміністративних бар'єрів між прикордонними регіонами України та регіонами країн-сусідів України, налагодження доброзичливих, взаємовигідних і дружніх стосунків між громадами в усіх сферах суспільного життя, зокрема культурі, бізнесі, торгівлі, освіті, боротьбі з тероризмом і нелегальною міграцією; кінцевою метою такого співробітництва є подолання всіх видів адміністративних бар'єрів, зона вільної торгівлі без будь-яких обмежень щодо мит і квот, подальше ментальне зближення громадян України і громадян сусідніх країн-учасниць ЄС, підняття середнього рівня достатку громадян України до рівня в країнах сусідах, утвердження в Україні соціальних, антикорупційних, освітніх, інфраструктурних стандартів життя і праці, які б відповідали стандартам ЄС, – практично західний кордон України має зникнути, залишившись виключно юридичною лінією на мапах; одночасно з лібералізацією адміністративних чинних на західному кордоні мають посилюватися прикордонні режимні заходи на східному кордоні, адже незалежно від того, хто має владу в Росії, ментально більшість російського народу не сприймає українців як окрему незалежну від них націю; транскордонне регіональне співробітництво – це спільні регіональні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами, які перебувають під юрисдикцією України, та країнами-сусідами, направлені на укладання й виконання з цією метою відповідних угод або досягнення домовленостей у межах компетенції територіальних громад з метою усунення адміністративних і технічних

перепон, які можуть стримувати розвиток та безперешкодне здійснення взаємовигідного регіонального співробітництва регіонів різних держав і спілкування громадян; провідним нормативним актом у сфері транскордонного та міжрегіонального співробітництва є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; переважна більшість юридичних норм у сфері транскордонного співробітництва належить нормам міжнародного й адміністративного права, зокрема на їх основі забезпечується митний і прикордонний режими, підписуються договори про співпрацю, укладаються адміністративні угоди; публічне адміністрування у сфері транскордонного співробітництва – це форма реалізації публічної влади та характеризується зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) публічної влади – їх адміністративною діяльністю, здійснюється з метою задоволення публічного інтересу.

З урахуванням вищенаведеного принципи транскордонного співробітництва – це найбільш загальні й стабільні вимоги адміністративної діяльності публічної адміністрації, що сприяють утвердженню, захисту та розвитку транскордонного співробітництва між регіонами та країнами-сусідами України з метою забезпечення першочергового розвитку всіх елементів транскордонного співробітництва за органічного поєднання загальнодержавних потреб усього українського народу.

Універсальним принципом правової системи демократичних правових держав є принцип верховенства права. Принцип верховенства права є конституційним: за ст. 8. У КАСУ проголошується, що суд у вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави; суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини. Складовими принципу верховенства права є такі особливості: найвищою цінністю визнається Людина, її права і свободи, усі ж

інші цінності, зокрема держава і закон, є вторинними; законодавство і право – нетотожні, нормативний акт, який порушує права і свободи людини, є неправовим і не підлягає виконанню, а його виконання є карним; законодавство, яке відповідає теорії природного права, підлягає беззаперечному виконанню, його невиконання є карним; принцип верховенства права визначає зміст і спрямованість діяльності держави, зокрема суддів адміністративних судів та суб'єктів публічної адміністрації. Загалом значення принципу верховенства права полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації визнають право як найвищу цінність, що забезпечує права і свободи приватних осіб та публічний інтерес суспільства [47; 3, с. 40-41].

У сфері транскордонного співробітництва принцип верховенства права означає, що публічна адміністрація, яка здійснює транскордонне співробітництво, визнає та забезпечує права і свободи усіх людей незалежно від належності до громадянства України чи країн-учасниць ЄС; гарантуються пріоритети та цінності їх життя здоров'я, честь і гідність визнаються найвищими цінностями, а все інше – вторинним. У випадку колізії цих цінностей і позитивістського державного законодавства і права нормативний акт, який порушує права і свободи людини, має визнаватися неправовим, а його невиконання суб'єктами публічної адміністрації – карним [105].

Похідним від принципу верховенства права у сфері публічного адміністрування є європейські принципи належного врядування. У країнах-учасниках ЄС щодо принципів належного врядування погодженою є така позиція: вони встановлюють стандарти та стимулюють публічних службовців на забезпечення публічного інтересу. При цьому їх формальна легалізація здійснюється в різних нормах адміністративного права – від конституцій до окремих нормативних актів і судових прецедентів. Тим самим значення принципів належного врядування для публічного адміністрування полягає в тому, що вони встановлюють стандарти та стимулюють публічних службовців на забезпечення публічного інтересу. Сутнісною відмінністю

принципів належного врядування в країнах-учасницях ЄС та України є те, що вони – не просто ідеї, засновані на чийсь добрій волі, а реально виконуються на всіх рівнях публічного адміністрування, дієво захищаються від порушень незалежними органами контролю, системою юстиції, судовою владою та парламентським контролем [3, с. 41-42].

На думку В. Галуцька, сутністю принципів належного врядування в країнах-учасницях ЄС є те, що вони реально виконуються на всіх рівнях публічного адміністрування, адже дієво захищені від порушень – громадським контролем, виконавчим контролем системи органів юстиції, судовою владою та парламентським контролем. У сфері права Європейського Економічного Співтовариства Європейський суд визначив багато принципів адміністративного права, давши посилення на його загальні принципи, характерні на сьогодні для держав-членів ЄС. У судовій практиці Європейського суду з прав людини визначаються вагомі принципи, що мають виконуватися всіма державами-членами ЄС, зокрема це: принцип адміністрування через закон, принципи пропорційності, юридичної визначеності, захисту законних очікувань, недопущення дискримінації, право на слухання в ході адміністративних процедур щодо ухвалення рішень; забезпечувальні заходи; справедливі умови доступу громадян до адміністративних судів; позадоговірна відповідальність публічної адміністрації [3, с. 41-42; 51].

Тобто це єдині сталі вимоги до процесу врегулювання суспільних та державновладних зв'язків у сфері транскордонного співробітництва країн учасниць ЄС, які стосуються побудови національного законодавства країни та окремо функціонування всіх гілок влади та забезпечують стаке й ефективне здійснення адміністративної діяльності публічної адміністрації, яка безпосередньо опікується питаннями прозорості та безбар'єрності кордонів як у фізично-технічному, так і формально-правовому розумінні.

Слід додати, що саме принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування найбільше підходить до публічного адміністрування

транскордонного співробітництва. Адже як в Україні, так і в країнах-учасниках ЄС діє консенсусна модель управлінської культури, що передбачає існування згоди між громадянами з приводу механізмів ухвалення публічних рішень, а також стосовно головних проблем, які постають перед суспільством, і засобів їх вирішення [149]. При цьому така діяльність базується на участі громадськості у процесі ухвалення рішень, залученні учасників до викладення свого бачення формату їхньої участі; визнанні та обговоренні потреб та інтересів усіх учасників, зокрема осіб, які ухвалюють рішення; наданні громадськості можливості впливати на рішення; доведенні до відома учасників, яким чином їх внесок вплинув на ухвалене рішення [13].

Наприклад, профільна депутатська комісія з питань транскордонного співробітництва розвитку туризму та рекреації Закарпатської обласної ради перед винесенням на сесію ради здійснювала публічний розгляд проблемних і кадрових питань комунального підприємства «Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва «Закарпаття» Закарпатської обласної ради» та проекту змін і доповнень до Програми розвитку туризму і курортів у Закарпатській області на 2016-2020 рр. [132].

Таким чином, принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування у сфері публічного адміністрування транскордонного співробітництва полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації здійснюють свою адміністративну діяльність прозоро, забезпечують доступ громадськості до всіх документів, проектів, рішень і висновків, які мають значення для транскордонного співробітництва.

У свою чергу принцип прозорості характеризує доступність інформації про внутрішню діяльність органів влади. Відкритість і прозорість дозволяє кожному дізнатися про механізми ухвалення управлінських рішень та створює умови органам нагляду для проведення зовнішніх перевірок. Відкритість влади поєднує три головні елементи: прозорість (transparency), іншими словами – перебування під публічним контролем; доступність

(accessibility) кожному в будь-який час, всюди; чутливість до нових ідей і вимог. Поняття «відкритість» має ширше значення, ніж широковживаний термін «прозорість». Відкритість передбачає ще два аспекти – «доступність» та «чутливе реагування», що є іншими характеристиками якості взаємодії органів влади з громадськістю, якій вона слугує [31]. Наприклад, прикордонники Мукачівського загону регулярно проводять «День відкритих дверей», під час якого демонструють відвідувачам технічні засоби, які використовуються під час охорони державного кордону, зразки зброї, спеціальні засоби, оптичні прилади, засоби прикордонного контролю і зв'язку, а також автомобільну техніку, яку використовують прикордонники для охорони держрубежу [161].

Тим самим принцип прозорості адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері транскордонного співробітництва характеризує доступність громадян і юридичних осіб до інформації про внутрішню діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка здійснює транскордонне співробітництво, що дозволяє дізнатися громадськості про механізми ухвалення управлінських рішень та створює умови для ініціювання в разі необхідності зовнішніх перевірок, породження корупційних та таких, що порушують етичні норми, дій посадових осіб.

Принцип доброчесності й етичної поведінки суб'єктів публічної адміністрації у сфері транскордонного співробітництва. Категорія «доброчесність» належить до фундаментальних категорій науки, під нею розуміють високу моральну чистоту, чесність. Виходячи з цього, діяльність суб'єктів публічної адміністрації має відбивати особистості стійкі позитивні моральні якості, спрямовані на досягнення добра (публічного інтересу) як для окремої особи, так і суспільства загалом. Принцип етичної поведінки суб'єктів публічної адміністрації включає в себе засади етики публічної служби, які ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про державну службу (служби в органах місцевого самоврядування) та запобігання корупції, а саме: служіння народу України та суспільству

(забезпечувати публічний, а не відомчий інтерес); гідна поведінка (бути ввічливими у стосунках з громадянами, колегами й підлеглими); неупередженість і політична нейтральність (не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій [31].

Усі ці чесноти мають бути в повному обсязі притаманні суб'єктам публічної адміністрації, які здійснюють транскордонне співробітництво. Наприклад, працівники Державної митної служби зобов'язані дотримуватися таких етичних правил: діяти в загальнонаціональних інтересах, не використовувати своє службове становище в інтересах окремих осіб за рахунок інтересів інших осіб; розглядати конфлікт між інтересами різних осіб неупереджено та виключно з позиції законних прав, загальноприйнятих у суспільстві уявлень про справедливість та моральні цінності; не надавати привілеїв чи застосовувати обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками; не повинні публічно демонструвати свої релігійні або політичні переконання чи уподобання, свої симпатії, антипатії чи виняткову увагу до окремих осіб чи груп осіб; свідомо, добровільно дотримуватись установлених державою, окремими її органами й установами правил, норм та приписів; проявляти відданість, повагу і коректність до держави, усіх державних і громадських інститутів; підтримувати позитивний імідж митної служби, постійно сприяти зміцненню її авторитету; у випадку принципової незгоди з політикою, яку проводить держава або конкретний митний орган, посадовою особою якого митник є, звільнитися зі служби та ін. [104].

Таким чином, принцип доброчесності й етичної поведінки суб'єктів публічної адміністрації у сфері транскордонного співробітництва полягає у визначенні і, найголовніше, у свідомому і стійкому дотриманні всіма суб'єктами публічної адміністрації моральних та професійно-етичних чеснот, зокрема стосовно забезпечення публічного, а не відомчого чи приватного інтересів, діяльності виключно в загальнонаціональних інтересах; у разі ж

принципової незгоди з політикою, яку проводить держава або конкретний публічний суб'єкт у сфері транскордонного співробітництва, особа має звільнитися з публічної служби.

Принципи ефективності, компетентності й спроможності у сфері транскордонного співробітництва полягають у тому, що публічне адміністрування має бути ефективним і своєчасним, таким, що забезпечує благо народів, не порушує публічного інтересу держав, спрямоване на майбутнє з урахуванням попереднього досвіду. Так, Волинська обласна рада для ефективного впровадження Стратегії транскордонного співробітництва за сприяння і фінансової підтримки (за рахунок гранту від Міністерства закордонних справ Польщі) у партнерських регіонах створила мережу прикордонного співробітництва, що складається з контактних пунктів, які працюють у кожному з регіонів, що покриваються Стратегією, зокрема в Люблінському воєводстві Республіки Польща. Контактні пункти відповідають за наповнення інформації й організацію роботи в межах створеної мережі. Основною метою їх діяльності є передання польського досвіду та кращих практик, головним чином на регіональному та місцевому рівні, у співпраці між місцевими органами влади і соціально-економічними партнерами, і допомога Україні в реалізації спільних транскордонних проектів. Громадяни та юридичні особи мають можливість реалізувати проекти в рамках програми транскордонного співробітництва шляхом звернень у Відділ з питань бюджету, економічної політики та проектної діяльності обласної ради [157].

Принципи інноваційності та відкритості до змін у сфері транскордонного співробітництва полягають у тому, що необхідність імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої, не залишає інших варіантів для вітчизняної публічної адміністрації, як здійснювати адміністративну діяльність через трансформацію (запозичення) наукових досліджень і публічних управлінських розробок у практику публічного адміністрування,

використовуючи нові підходи до надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності з метою адаптації їх до стандартів ЄС і подальшого розвитку. Українська публічна адміністрація має працювати більш відкрито, активно обмінюватися інформацією з державами-членами ЄС, прищеплювати високі європейські стандарти. Наприклад, на кордоні України з Угорщиною було відкрито перший для цієї ділянки спільний контактний пункт «Захонь». Це ще одна нова комунікаційна платформа на основі фундаменту транскордонної співпраці прикордонників з європейськими колегами. Серед основних завдань, які виконуватиме зазначений центр, – підтримання інформаційної взаємодії та обмін повідомленнями між прикордонниками обох країн, а також забезпечення координованості дій під час проведення спільних заходів з охорони українсько-угорської ділянки кордону та протидії протиправній діяльності [79].

Принцип сталості та довгострокової орієнтованості транскордонного співробітництва полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації в цій сфері мають виходити з концепції поступового зближення всіх сфер суспільного життя по два боки кордону, стратегічною метою чого має стати перенесення корону ЄС із заходу на схід України.

Принципи поваги до прав людини та культурної різноманітності у транскордонному співробітництві є провідними в адміністративному праві, адже з погляду теорії природного права, право є справедливе та гуманне, основним його завданням однозначно визнається забезпечення природних прав і свобод людини та громадянина – життя і здоров'я, честі, гідності, безпеки, права на опір насиллю тощо; виходячи з цього, будь-яке джерело адміністративного права лише тоді може вважатися правовим, коли відповідає природному праву та узгоджується з ним; основними глобальними напрямками діяльності суб'єктів публічної адміністрації, з погляду філософії природного праворозуміння, є пріоритет забезпечення охорони прав і свобод людини [4, с. 78].

Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження визначила зміст принципу поваги до прав людини та основоположних свобод («Охорона та заохочення культурного розмаїття можливі тільки тоді, коли гарантовано права людини та основоположні свободи, як-от: свободу вираження думок, інформації та комунікації, а також можливість для окремих осіб вибирати форми культурного самовираження») та принципу рівної гідності й поваги до всіх культур [55].

В Україні ця проблема стоїть гостро, адже тільки в Закарпатській області проживають представники понад 100 національностей. Згідно з переписом населення 2001 р. тут налічується 1010,1 тис. українців (80,5%), зокрема 10,1 тис. русинів, 151,5 тис. угорців (12,1%), 32,1 тис. румун (2,6%), 31,0 тис. росіян (2,5%), 14,0 тис. ромів (1,1%), 5,6 тис. словаків (0,5%), 3,5 тис. німців (0,3%), а також 1540 білорусів, 565 євреїв, 518 поляків, 490 вірмен та інші. З огляду на це, одним із пріоритетних завдань місцевих органів влади є подальше зміцнення історично-традиційної атмосфери міжетнічної злагоди, толерантності співжиття та високого рівня взаєморозуміння між представниками різних національних груп, конкретне вирішення їхніх запитів щодо збереження своєї національної ідентичності. Національні меншини, їхні громадські організації мають можливість вільно встановлювати і підтримувати зв'язки з особами своєї національності за межами України, брати участь у діяльності міжнародних неурядових організацій. А з боку держави цим відносинам сприяє діяльність міждержавних змішаних і двосторонніх, зокрема українсько-румунської, українсько-словацької та українсько-угорської комісій з питань забезпечення прав національних меншин [82].

Принцип злагоженості на рівні країн-учасниць ЄС полягає в тому, що всі заходи мають відповідати один одному та бути легкозрозумілими. Потреба в злагоженості всередині ЄС стає все більш актуальною, кількість завдань збільшується. Розширення ЄС призводить до ще більшого різноманіття. Такі проблеми, як кліматичні або демографічні зміни, не

можуть бути вирішені в рамках лише одного з напрямків політики, на якій було побудовано ЄС. Регіональна й місцева влада все частіше беруть участь у реалізації такої політики. Злагодженість вимагає політичного лідерства та відповідальності інституцій ЄС для забезпечення послідовного підходу в складній системі.

Принцип підзвітності у виконавчому процесі ЄС має бути більш зрозумілим. Кожна з інституцій ЄС має пояснювати і брати відповідальність за те, що вона робить для Європи. Більша ясність і відповідальність також вимагається від держав-членів ЄС та всіх інших агентів, що задіяні в розробленні й упровадженні політики ЄС на будь-якому рівні [13].

У сфері публічного адміністрування транскордонного співробітництва це означає, що сутність і зміст забезпечення соціальної згуртованості та підзвітності полягають у тому, що всі заходи різноманітних суб'єктів публічної адміністрації, а в багатьох випадках – і законодавчої гілки влади – мають погоджуватися один з одним як усередині суверенних держав, так і на рівні регіонів держав-сусідів, а також між урядами та парламентами (останні – шляхом ратифікації міжнародних угод) і мають бути націлені на найбільш повне забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб по обидва боки кордону, забезпечення публічного інтересу держав-сусідів і збалансованості потреб усіх цих суб'єктів.

Крім вище розкритих принципів адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері транскордонного співробітництва, вагоме місце замають спеціальні принципи, притаманні будь-якій сфері, зокрема й аналізованій. На наш погляд, провідним принципом транскордонного співробітництва є принцип збалансованості загальнодержавних і транскордонних інтересів, який ще не має свого сталого опису в юридичній та іншій гуманітарній літературі.

Проблема централізації та децентралізації є постійною. На кожному історичному етапі розвитку державної правової дійсності вона виникає по-новому з новими специфічними аспектами. Історія знала й сильно

централізовані імперії, й аморфні конфедерації. Проте і перші, і другі, як правило, зазнавали краху. Істина, як завжди, міститься десь посередині. У цьому питанні квінтесенцією завжди є соціальний і правовий компроміс щодо врахування інтересів усіх сторін. В умовах інтеграції всіх сфер життя України до стандартів ЄС, безвізового режиму з ЄС це питання постає в новій гостроті. Громадяни прикордонних західних областей України регулярно відвідують країни-учасниці ЄС, у яких рівень життя є вищим, кращі дороги, інфраструктура, низький рівень корупції, значно кращий рівень медичного і соціального забезпечення. І люди в тих країнах працюють не більш напружено, ніж в Україні.

У теорії державного будівництва існують дві основні моделі реформування державно-правової дійсності: перша – рівномірний розподіл ресурсів між усіма регіонами; друга – визначення пріоритетних територій, які роблять своєрідний соціально-економічний скачок, а потім до них підтягуються інші регіони. Перша модель, хоча і формально відображає рівність, однак є популістським гаслом, адже природі, зокрема соціальній, не притаманна рівність. Більшість країн світу, які здійснили якісний соціально-економічний скачок, розвивалися через вільні економічні зони. В Україні, на жаль, ця інституція себе не виправдала. В умовах сьогодення в Україні позитивно здійснюється децентралізація соціально-фінансового життя регіонів. Ми у свою чергу пропонуємо здійснити перенесення інфраструктурного кордону ЄС із заходу на схід поступово, використовуючи можливості транскордонного співробітництва. Спочатку здійснюються масштабні інфраструктурні проекти за стандартами європейської спільноти в західних областях, потім – у центральних, південних, північних і східних.

Таким чином, спеціальний принцип збалансованості загальнодержавних і транскордонних інтересів полягає в органічному поєднанні загальнодержавних потреб усього українського народу та жителів прикордонних територій щодо першочергового розвитку інфраструктури та

інших елементів транскордонного співробітництва, що значно підвищує якість життя, праці і відпочинку громадян.

Також цікавими є принципи транскордонного співробітництва, висвітлені в стратегії транскордонного співробітництва Люблінського воєводства, Львівської області, Волинської області та Брестської області на 2014-2020 рр., а саме: принцип партнерства, який означає спільну та рівноправну заангажованість польських, білоруських та українських партнерів; принцип відповідності іншим стратегічним документам, які було розроблено на регіональному, національному та європейському рівні; принцип гнучкості, який полягає у пристосуванні до зовнішніх обумовлень, які змінюються та ендогенних потенціалів, що означає необхідність моніторингу реалізації документа, а також залежно від потреб – проведення його актуалізації; принцип тематичної концентрації, який полягає у виборі кількох найголовніших сфер для функціонування транскордонної території та просторової концентрації шляхом визначення транскордонних сфер стратегічного втручання, у рамках яких проводитиметься виконання напрямів стратегічних заходів; принцип достовірності даних, що використовуються в процесі опрацювання документа та походять як зі статистичних, так й інших джерел [157].

Усе вищевикладене дає можливість сформулювати такі висновки:

– ЄС – це насамперед цінності, які визначені, прописані та виконуються громадянами (підданими) країн-учасниць. А цінності – це насамперед принципи. Принципи є провідною категорією права всіх правових систем, які належать до романо-германської правової сім'ї;

– шлях до ЄС для України є тернистим, адже кілька століть бездержавності наша держава перебувала під іноземним впливом, що не могло не вплинути на різні сфери суспільного життя народів, які проживали під юрисдикцією іноземних держав. У результаті цього основоположні засади життя і діяльності українського народу зазнали певної трансформації. І якщо в західних областях така трансформація була переважно позитивною,

то в східних вона характеризується негативним промосковським спрямуванням. Однак і в першому, і другому випадках найбільш загальні сталі засади транскордонної співпраці вимагають узагальнення й подальшого виявлення, опису та прищеплення громадянам як засобами громадянського суспільства, так і в процесі адміністративної діяльності публічної адміністрації. Це має здійснюватися на основі цінностей, які визнані Європейською спільнотою;

– публічне адміністрування транскордонного співробітництва має своїм підґрунтям певні правові принципи, які є основою для реалізації адміністративної діяльності суб'єктами публічної адміністрації в цій сфері. Зокрема проведене дослідження свідчить про наявність таких принципів:

1) верховенства права, який означає, що публічна адміністрація, яка здійснює транскордонне співробітництво, визнає всіх людей незалежно від належності до громадянства України чи країн-учасниць ЄС рівними у правах і свободах. Їх громадянські (особисті) права є найвищими цінностями. У випадку колізії цих цінностей і позитивістського державного законодавства і права держава зобов'язана визнати нормативний акт неправовим, у той час як законодавство, яке відповідає теорії природного права у сфері транскордонного співробітництва, підлягає беззаперечному виконанню;

2) європейські принципи належного врядування – єдині сталі вимоги до процесу врегулювання суспільних та державновладних зв'язків у сфері транскордонного співробітництва країн-учасниць ЄС, які стосуються побудови національного законодавства країни та окремо функціонування усіх гілок влади та забезпечують стале й ефективне здійснення адміністративної діяльності публічної адміністрації, яка безпосередньо опікується питаннями прозорості та безбар'єрності кордонів як у фізично-технічному, так і формально-правовому розумінні;

3) принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування, який полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації здійснюють свою адміністративну діяльність прозоро, забезпечують доступ

громадськості до всіх документів, проектів, рішень і висновків, які мають значення для транскордонного співробітництва. Принцип прозорості адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері транскордонного співробітництва характеризує доступність громадян і юридичних осіб до інформації про внутрішню діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка здійснює транскордонне співробітництво, що дозволяє дізнатися громадськості про механізми ухвалення управлінських рішень та створює умови для ініціювання в разі необхідності зовнішніх перевірок, породження корупційних і таких, що порушують етичні норми, дій посадових осіб;

4) принцип доброчесності й етичної поведінки суб'єктів публічної адміністрації, який полягає у визначенні і, найголовніше, у свідомому та стійкому дотриманні всіма суб'єктами публічної адміністрації фундаментальних чеснот щодо високої моральної чистоти, чесності, зокрема стосовно забезпечення публічного, а не відомчого чи приватного інтересу, діяльності в загальнонаціональних інтересах, бути ввічливими у стосунках з громадянами, колегами й підлеглими; у разі ж принципової незгоди з політикою, яку проводить держава або конкретний публічний суб'єкт у сфері транскордонного співробітництва, особа має звільнитися з публічної служби;

5) принципи ефективності, компетентності й спроможності у сфері транскордонного співробітництва полягають у тому, що публічне адміністрування має бути ефективним і своєчасним, таким, що забезпечує благо народів, не порушує публічного інтересу держав, спрямоване на майбутнє з урахуванням попереднього досвіду;

6) принципи інноваційності та відкритості до змін у сфері транскордонного співробітництва полягають у тому, що необхідність імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої, не залишає інших варіантів для вітчизняної публічної адміністрації, як здійснювати адміністративну діяльність через трансформацію (запозичення) наукових досліджень і публічних управлінських розробок у практику публічного адміністрування,

використовуючи нові підходи до надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності з метою адаптації їх до стандартів ЄС і подальшого розвитку. Українська публічна адміністрація має працювати більш відкрито, активно обмінюватися інформацією з державами-членами ЄС, прищеплювати високі європейські стандарти;

7) принцип сталості та довгострокової орієнтованості транскордонного співробітництва, який полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації в цій сфері мають виходити з концепції поступового зближення всіх сфер суспільного життя по два боки кордону, стратегічною метою чого має стати перенесення корону ЄС із заходу на схід України;

8) принципи поваги до прав людини та культурної різноманітності у транскордонному співробітництві полягають у класичному розумінні людини як найважливішої цінності, а її права, свободи та інтереси мають охоронятись та захищатись від свавілля, зокрема ґендерного, расового чи будь-якого іншого дискримінування;

9) принцип злагожденості який означає, що сутність забезпечення соціальної згуртованості та підзвітності полягає в тому, що всі заходи різноманітних суб'єктів публічної адміністрації, а в багатьох випадках – і законодавчої гілки влади – мають погоджуватися один з одним як усередині суверенних держав, так і на рівні регіонів держав-сусідів, в також між урядами та парламентами (останні шляхом ратифікації міжнародних угод) і мають бути націлені на найбільш повне забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб по обидва боки кордону, забезпечення публічного інтересу держав-сусідів і збалансованості потреб усіх цих суб'єктів;

10) крім означених вище принципів адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері транскордонного співробітництва, вагоме місце займають спеціальні принципи, які притаманні будь-якій сфері, зокрема й аналізованій. У цьому сенсі провідним принципом транскордонного співробітництва є принцип збалансованості загальнодержавних і транскордонних інтересів, який ще не має свого сталого

опису в юридичній та іншій гуманітарній літературі. На наш погляд, він полягає в органічному поєднанні загальнодержавних потреб усього українського народу та жителів прикордонних територій щодо першочергового розвитку інфраструктури та інших елементів транскордонного співробітництва, що значно підвищує якість життя, праці й відпочинку громадян;

11) окремі принципи транскордонного співробітництва висвітлені у відповідних стратегіях співробітництва, зокрема партнерства, відповідності іншим документам, гнучкості тощо.

Отже, принципи транскордонного співробітництва – це найбільш загальні й стабільні вимоги адміністративної діяльності публічної адміністрації, що сприяють утвердженню, захисту й розвитку транскордонного співробітництва між регіонами та країнами-сусідами України з метою забезпечення першочергового розвитку всіх елементів транскордонного співробітництва за органічного поєднання загальнодержавних потреб усього українського народу.

2.4 Інструменти публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС

Закінчуючи розгляд особливостей реалізації механізму публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС, настав час звернути увагу на практичний бік такої діяльності, тобто на арсенал інструментарію, яким користується публічна адміністрація в аналізованій сфері.

Європейський досвід публічного врядування переконує, що ресурси публічної влади, способи та методи впливу носіїв влади на підвладні об'єкти є досить різноманітними й можуть реалізовуватися в діапазоні від м'якого і гуманного впливу до застосування заходів репресивного та насильницького

змісту. Тобто мова фактично йде про засоби, за допомогою яких влада керує, організовує, регулює і контролює розвиток суспільства [167].

Нагадаємо, що публічна адміністрація у сфері реалізації публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС – це нормативно закріплений перелік уповноважених органів влади та делегованих ними представників на реалізацію стимулювання добросусідських відносин між територіальними громадами або/та органами державної влади, які перебувають під юрисдикцією України та країн-учасниць ЄС. Інститут інструментів її діяльності є одним із найважливіших у загальному адміністративному праві. Це пов'язано з тим, що саме завдяки використанню різноманітних інструментів публічна адміністрація здатна взаємодіяти з приватними суб'єктами й виконувати закріплені за нею завдання [89, с. 59].

Слід уточнити, що аналіз вітчизняної та зарубіжної літератури з адміністративного права показує, що українські автори, на відміну від своїх європейських колег, характеризуючи діяльність суб'єктів публічної адміністрації, ведуть мову не про інструменти їх діяльності, а про форми державного управління, через які, власне, і виявляється функціонування останніх. Ми підтримуємо думку І. Патерило і вважаємо, що подібний підхід є застарілим і таким, що не відповідає ані сучасним тенденціям розвитку національного законодавства, ані поглядам європейських вчених на зазначену проблематику [90, с.124].

Більше того, деякі сучасні науковці розкривають цю категорію окрім розуміння форм публічного адміністрування ще й через призму ймовірних елементів публічного механізму врегулювання суспільних зв'язків. Тобто у їх розумінні інструменти публічного адміністрування – це сукупність форм, методів, процедур та інших його складників, які в сукупності або окремо один від одного слугують чинниками впливу публічної адміністрації на конкретні об'єкти регулювання.

У зв'язку з цим вважаємо за необхідне уточнити, що згідно зі словником української мови «інструмент» – це знаряддя для праці [41]. Що стосується інструментів як загальнотеоретичної категорії в праві, то в доктрині зазначається, що за більш ніж сторіччя закон маршалувався як засіб для досягнення конкретної мети [176, с. 469]. Тобто інструмент у праві, як правило, ототожнюється з теоретико-правовими конструкціями, спрямованими на регулювання конкретних суспільних відносин. На думку І. Патерило, інструментом правового регулювання є цінності права – як увесь арсенал, увесь спектр правових феноменів різних рівнів, що відокремлюються та розглядаються не тільки з позицій одних лише потреб юридичної практики, а й з позицій їх функціонального призначення, тобто тих рис, які характеризують їх як інструменти вирішення за їх допомогою економічних, політичних чи соціальних завдань [91]. У такому розумінні, на переконання С. Алексєєва, йдеться про спеціальний юридичний аспект інструментарію механізму правового регулювання, який охоплює весь комплекс засобів, весь юридичний інструментарій, який «працює» в процесі правового регулювання [5, с. 12]. Як бачимо, для формулювання сутності інструменту в праві застосовується широкий підхід, відповідно до якого інструменти – це весь комплекс засобів правового регулювання/ впливу [21, с. 40-41].

Відтак установлення норм адміністративного права, які визначають адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права, формальна фіксація принципів адміністративного права так би й залишилися прописними істинами, які ніколи не були реалізовані на практиці, якщо б в арсеналі суб'єктів публічної адміністрації не було належних й ефективних інструментів публічного адміністрування. Використовуючи їх, суб'єкти публічної адміністрації вступають в адміністративно-правові відносини й досягають бажаного для публічного адміністрування якнайповнішого забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб публічного інтересу держави й суспільства загалом. Інструменти публічного

адміністрування характеризуються такими ознаками: вони є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; відображають правову динаміку публічного адміністрування; залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації; їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найбільш ефективний варіант діяльності [3, с. 143-144].

У цілому провідні вчені-адміністративісти доводять, що інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату [3, с. 143-144]. При цьому конкретні інструменти діяльності публічної адміністрації необхідно розкривати через призму системи її інституціонально-функціональних характеристик. На думку Р. Мельника, до інструментів діяльності публічної адміністрації включають нормативні акти публічної адміністрації, адміністративний акт та адміністративний договір [75, с. 9-10]. На наше переконання, усі елементи, які входять до обсягу досліджуваного поняття, запропонованого дослідником, є повною мірою прийнятними.

Разом із тим, такий перелік інструментів може бути розширеним, оскільки в діяльності публічної адміністрації можуть використовуватися також регуляторно-планувальні, організаційно-технічні, інформативні та ін. правові прийоми, засоби та способи, про які йде мова, зокрема, у підручнику «Загальне адміністративне право» за редакцією І. Гриценка. Так, його автори до переліку інструментів діяльності публічної адміністрації зарахували адміністративний акт, адміністративний договір, акти-дії, плани, приватноправові інструменти, нормативні акти, адміністративний розсуд,

електронне урядування [21, с. 434; 25, с. 559–564] і фактичні дії як інструменти публічного адміністрування [3, с. 143-144].

З таким підходом щодо розуміння юридичної природи інструментів публічного адміністрування, на наш погляд, можна погодитися і щодо сфери транскордонного співробітництва. Проте, ураховуючи специфіку аналізованих відносин, треба відзначити специфічні інструменти діяльності публічної адміністрації в аналізованій сфері. Так, суб'єкти транскордонного співробітництва України можуть укладати угоди про транскордонне співробітництво і забезпечувати їх виконання; беруть участь у розробленні та реалізації спільних проектів програм; ухвалюють рішення про вступ до відповідних міжнародних асоціацій, інших об'єднань; вносять пропозиції щодо запровадження спеціального порядку пропуску через державний кордон; вносять пропозиції щодо внесення змін до актів законодавства з питань транскордонного співробітництва [3, с. 145; 126]. Відтак в аналізованій сфері такими інструментами є видання публічною адміністрацією нормативних і адміністративних актів, укладення угод про транскордонне співробітництво, затвердження планів і різноманітні фактичні дії.

Видання підзаконних нормативно актів – це правотворчий напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів через розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру. Установлення норм права підзаконного характеру в процесі діяльності публічної адміністрації – це адміністративна правотворчість, яка здійснюється у формі видання органами та посадовими особами публічної адміністрації актів неперсоніфікованого характеру. Це викликано тим, що загальні норми і правила поведінки, сформульовані в законах, не в змозі охопити всіх аспектів, які потребують додаткового врегулювання нормами адміністративного права. У цілому вчені-адміністративісти вважають, що нормативний акт – це владні ухвалені у процесі підзаконної розпорядчої діяльності суб'єктами публічної адміністрації приписи загального характеру з питань компетенції всіх органів

(посадових осіб), установ, що породжують юридичні наслідки щодо конкретизації та деталізації законів до стадії їх правозастосування [3, с. 145-146].

При цьому треба зазначити, що транскордонне співробітництво розглядається як складовий елемент та невід'ємна частина державної регіональної політики України. Усе це зумовлює потребу подальшого розвитку національного законодавства України, зокрема шляхом створення більш ефективної державної підтримки, а також посилення координації транскордонного співробітництва як основи цього процесу. Інституціональне забезпечення реалізації державної регіональної політики здійснюється на трьох основних рівнях – національному, регіональному та місцевому. Кожен рівень характеризується діяльністю суб'єктів, наділених владою компетенцією [77, с. 58]. Виходячи з таких позицій слід зазначити, що нормативні акти в аналізованій сфері за виданням слід розділити на національні (центральні), регіональні та місцеві.

До перших належать відповідні укази Президента України (наприклад, Указ Президента України від 12 січня 2015 р. №5 «Про затвердження Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [156]) та постанови Кабінету міністрів України (наприклад, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. №1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» було затверджено план заходів з виконання Угоди, згідно з якою центральним і місцевим органам виконавчої влади були поставлені конкретні завдання щодо створення правових передумов для початку реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади; ухвалення базових законів щодо реформування системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, упровадження реформи державного управління; законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування і

територіальної організації влади; забезпечення ефективної координації у сфері міжнародного технічного співробітництва з донорами) [107].

На регіональному рівні провідними нормативними актами є рішення обласних рад (наприклад, згідно з Програмою розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016-2020 роки, що затверджена Рішенням Закарпатської обласної ради Другої сесії VII скликання від 22 грудня 2015 р. № 96, визначено, що транскордонне співробітництво є одним з інструментів прискорення процесів наближення рівня життя населення прикордонних територій до середньоєвропейського та забезпечення вільного переміщення людей, товарів і капіталів через кордон. Таке співробітництво сприяє об'єднанню зусиль суб'єктів транскордонного співробітництва для розв'язання спільних проблем прикордонних регіонів, здійсненню євроінтеграційних заходів на регіональному рівні [28; 128].

Що стосується місцевого рівня, то слушним прикладом буде спільний нормативний акт «Районна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2017-2020 роки», що схвалена Розпорядженням голови Березнівської райдержадміністрації 04.01.2017 №02 та затверджена Рішенням Березнівської районної ради Рівненської обл. 26.05.2017 № 283. Згідно з нею передбачається: поліпшити бізнес-клімат і створити сприятливі умови для надходження інвестицій в економіку району; здійснити обмін спеціалістами, провести спільні з іноземними партнерами культурно-мистецькі та освітні заходи, спрямовані на розвиток транскордонного співробітництва; поліпшити спільне стратегічне планування, визначити пріоритети та заходи для розвитку взаємовигідного транскордонного співробітництва, розширити договірно-правову базу транскордонного та міжрегіонального співробітництва; забезпечити реалізацію проектів, що пройшли відбір відповідно до правил і процедур програм прикордонного співробітництва в рамках Європейського інструменту сусідства на 2014-2020 роки; підвищити кваліфікацію посадових осіб місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань транскордонного співробітництва;

ініціювати реалізацію проектів у рамках ініціативи ЄС «Східне партнерство», спрямованих на підтримку транскордонного та міжрегіонального співробітництва; забезпечити розвиток рекреаційної інфраструктури та транскордонних туристичних маршрутів [133; 114].

Таким чином, підзаконний нормативний акт як інструмент публічного адміністрування у сфері транскордонного співробітництва – це основоположний напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає виконання законів через розроблення та встановлення підзаконних правил національного регіонального та місцевого характеру, спрямованих на розвиток транскордонного співробітництва, поліпшення спільного планування, визначення пріоритетів і заходів для розвитку взаємовигідного транскордонного співробітництва, розширення договірно-правової бази транскордонного співробітництва та реалізації відповідних проектів.

Наступним вагомим інструментом публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС є видання публічною адміністрацією адміністративних актів. Згідно з теорією адміністративного права адміністративний акт є основним інструментом діяльності публічної адміністрації, коли вона спрямована на конкретних суб'єктів адміністративного права, оскільки саме на підставі адміністративних актів у переважній більшості випадків виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини. Видання адміністративних актів є близьким до нормативного, але не тотожне йому. Відмінність між ними полягає в тому, що адміністративні акти встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини. Вони відрізняються від нормативних тим, що звернені до конкретних суб'єктів адміністративно-правових [12]. Тим самим адміністративний акт – це рішення суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення конкретної адміністративної справи, що зумовлює юридичні наслідки для конкретних суб'єктів адміністративного права, а їх дія

припиняється після одноразового застосування (здійснення встановлених у них адміністративних прав і обов'язків) [77, с. 158-162].

За аналогією до нормативних актів адміністративні акти можуть видаватися публічною адміністрацією на національного, регіонального й місцевого рівнях. Прикладом регіонального рівня є Рішення Мукачівської міської ради сесії 7-го скликання від 11 лютого 2016 р. №123 «Про виконання Програми розвитку транскордонного співробітництва, інвестиційної та туристичної діяльності у місті Мукачеві на 2015 рік». Згідно з ним було зафіксовано успіхи і проблеми транскордонного співробітництва, зокрема звернуто увагу, що транскордонне співробітництво є одним із пріоритетних напрямків розвитку міста Мукачева. Воно забезпечується шляхом налагодження партнерських зв'язків між прикордонними регіонами, активізацією співробітництва на міжміському та міжрегіональному рівні у всіх сферах, розробкою спільних проектів. Станом на початок 2016 р. місто Мукачево має налагоджені партнерські відносини з такими містами-побратимами, як Пряшів (Словаччина); Гуменне (Словаччина); Матесалка (Угорщина); Нірмедеш (Угорщина); Егер (Угорщина); Кішварда (Угорщина); Мілець (Польща); Зента (Сербія); Суботица (Сербія); Будовар (Угорщина); Пелгржімов (Чеська Республіка); Паг (Хорватія); Целдьомолк (Угорщина). Протягом 2015 року було проведено низку конференцій, семінарів, зустрічей різного рівня з представниками міст-побратимів та іноземними делегаціями й гостями з метою поглиблення та активізації транскордонної співпраці в різних сферах [106].

Таким чином, видання публічною адміністрацією адміністративних актів у сфері транскордонного співробітництва – це рішення національних, регіональних і місцевих суб'єктів публічної адміністрації, видані в межах їх компетенції щодо вирішення конкретної адміністративної справи (публічної ситуації) транскордонного співробітництва через налагодження партнерських зв'язків між прикордонними регіонами, активізацію співробітництва та ін.,

що зумовлює юридичні наслідки для конкретних юридичних і фізичних осіб у цій сфері, а їх дія припиняється після застосування.

Одним зі складних інструментів адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері транскордонного співробітництва є укладання суб'єктами транскордонного співробітництва угоди про транскордонне співробітництво, яка має складну юридичну природу. Згідно зі ст. 8 Закону України «Про транскордонне співробітництво» суб'єкти транскордонного співробітництва України в межах своїх повноважень та відповідно до законодавства можуть укладати угоди про транскордонне співробітництво. Угоди регламентують правові, організаційні, економічні та інші аспекти співробітництва. Суб'єкти транскордонного співробітництва України за запитами центральних органів виконавчої влади, до компетенції яких належать питання транскордонного співробітництва, надають інформацію щодо виконання угод про транскордонне співробітництво, а також про його результати [126]. Виникає запитання: яку юридичну природу мають такі угоди, це цивільний, адміністративний чи міжнародний договір?

Наприклад, у численних міжрегіональних двосторонніх угодах, підписаних між Закарпатською областю та прикордонними регіонами Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії, заслуговують на увагу основні положення: Так, за Рамковою угодою про міжрегіональне співробітництво між Закарпатською областю України і Кошицьким краєм Словацької Республіки, укладеною 1999 р., сторони сприятимуть обміну досвідом організації різних форм навчання з питань реалізації механізмів ринкової економіки і зміни форм власності, участі суб'єктів господарської діяльності у взаємній торгівлі, обміну актуальною економічно-господарською та юридичною інформацією; за Угодою про співробітництво між Пряшівським крайським урядом Словацької Республіки й Закарпатською обласною державною адміністрацією України, укладеною 2000 р., сторони зобов'язуються визначати і підтримувати розвиток співробітництва в різних галузях, а саме взаємний обмін делегаціями органів влади, здійснювати

роботу в органах словацько-українського транскордонного співробітництва; за Угодою про ІНТЕРРЕГІО – про трилатеральне співробітництво Закарпатської області (Україна), Сату-Марського повіту (Румунія) та області Саболч-Сатмар-Берег (Угорщина), укладеною 6 жовтня 2000 р., ІНТЕРРЕГІО на транскордонних територіях Угорщини, Румунії, України планує і реалізує розвиток у таких конкретних напрямках: спільний кордон і інфраструктура, європейський транспортний коридор (автодороги, залізниця та ін.), охорона природи, навколишнього середовища та водних ресурсів, економіка та іноземний туризм; Рамкова угода про міжрегіональне співробітництво між Закарпатською областю України та повіту Марамуреш Республіки Румунія сприятиме обміну досвідом в організації різних форм навчання з питань механізму ринкової економіки та зміни форм власності, участі суб'єктів господарської діяльності, обміну актуальною економічно-господарською та юридичною інформацією, взаємному розвитку експортно-імпортних відносин [9].

У теорії адміністративного права висвітлюється, що адміністративний договір (угода) застосовується суб'єктами публічної адміністрації в тих випадках, коли застосування адміністративних актів є недоречним/неможливим (у відносинах між суб'єктами публічної адміністрації одного рівня) або недоцільним (наприклад, при регулюванні відносин надання адміністративних послуг). Поняття «адміністративний договір» сформульовано у п. 3 ст. 3 КАСУ, де під ним розуміється спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічній правовій сфері й укладається на підставі закону: для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; для делегування публічних владних управлінських функцій; для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; замість

видання індивідуального акта; для врегулювання питань надання адміністративних послуг [47].

При цьому треба відмежувати адміністративний договір від приватноправового договору та міжнародного договору в аналізованій сфері. Так, Р. Мельник зазначає, що позитивно про адміністративний договір потрібно говорити в тих випадках, коли він спрямований на реалізацію норм адміністративного права та відповідно виникнення (зміну, припинення) адміністративно-правових відносин; закріплені в ньому зобов'язання чи розпорядження, які реалізуються в його межах, мають адміністративно-правовий характер. Він спрямовується на реалізацію адміністративно-правової норми, що містить зобов'язання видати адміністративний акт або вчинити іншу адміністративну дію; має своєю основою закріплені нормами адміністративного права обов'язки або права приватної особи [75]. Тим самим, на наш погляд, не викликає сумніву, що угоди про транскордонне співробітництво мають публічну, а не приватну природу.

Відповідно наступним питанням, яке потребує вирішення, є таке: угоди про транскордонне співробітництво мають внутрішньодержавну адміністративну чи міжнародно-правову природу. Відповідно до ст. 2 Віденської конвенції про право міжнародних договорів «договір» означає міжнародну угоду, укладену між державами в письмовій формі і регульовану міжнародним правом, незалежно від того, чи викладена така угода в одному документі, двох чи кількох пов'язаних між собою документах, а також незалежно від її конкретного найменування [19].

На думку вчених-міжнародників, юридична природа міжнародного права вельми чітко виявляється в порівнянні міжнародно-правових норм, які існують в обігу на міжнародній арені, з іншими нормами – моральними, політичними, економічними, етичними, релігійними, ритуальними та ін. Подібні норми не є юридичними, оскільки процес їх утворення, і тим більше наслідки їх недотримання зовсім інші, і їх можна в загальному плані характеризувати як звичаї, традиції, звички і т. ін. Ще більш чітко юридична

природа міжнародного права виявляється в її порівнянні з юридичною природою національного права, й особливо в розходженні механізмів реалізації норм міжнародного права. На міжнародній арені процес утворення юридичної природи норм у площині міжнародного права передбачає чітко встановлені міжнародні процедури. Ці процедури в загальному плані можна представити як дві стадії одного процесу утворення юридичної природи міжнародного права [7].

Вищенаведений аналіз приводить до висновків, що як феномен українського та міжнародного законодавства, угода про транскордонне співробітництво, укладена між суб'єктами публічної адміністрації України і країн-судів ЄС, має складну юридичну природу. Іншими словами, вона має ознаки як адміністративного договору, так і міжнародної угоди.

План як інструмент публічного адміністрування у сфері транскордонного співробітництва широко використовується публічною адміністрацією. Юридичне значення плану як інструмента адміністративного права полягає в тому, що він є додатковим спеціальним засобом досягнення бажаного в майбутньому позитивного публічного результату через затвердження відповідними адміністративними актами цілеспрямованих напрямків діяльності публічної адміністрації. Загалом теоретики адміністративного права визначають, що план як інструмент адміністративного права – це похідна (від адміністративного акта) форма адміністративної діяльності публічної адміністрації на основі узагальнення сучасного стану суспільних відносин, що спрямовані на розвиток, через затвердження відповідними адміністративними актами цілеспрямованих напрямків публічного адміністрування на майбутнє [77, с. 176-179]. Наприклад, у плані заходів з реалізації у 2018-2020 роках стратегії розвитку Чернівецької області на період до 2020 року питання транскордонного співробітництва піднімаються понад 30 разів, зокрема щодо покращення надання медичних послуг населенню прикордонних районів України та Румунії, вирішення спільних екологічних проблем і забезпечення захисту

навколишнього середовища, розвитку транскордонної системи захисту від загроз природного характеру на українсько-молдавському кордоні [98].

Таким чином, план як інструмент публічного адміністрування у сфері транскордонного співробітництва – це похідна (від адміністративного акта) форма адміністративної діяльності публічної адміністрації на основі узагальнення проблем транскордонного співробітництва, що спрямовані на їх усунення та розвиток, через затвердження відповідними адміністративними актами цілеспрямованих напрямків публічного адміністрування на майбутнє.

Фактичні дії як інструменти публічного адміністрування у сфері транскордонного співробітництва є різновидом активної адміністративної діяльності публічної адміністрації, здійснюються з метою отримання фактичного позитивного результату у сфері транскордонного співробітництва у процесі надання адміністративних послуг і при проведенні перевірок, що призводить до виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин [77, с. 182].

Адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації буквально наповнена численними фактичними діями щодо досягнення позитивного результату у сфері транскордонного співробітництва. Так, підписання 14 лютого 1993 р. Урядом України в місті Дебрецен (Угорщина) міжрегіональної асоціації «Карпатський євро регіон (Україна, Польща, Словаччина, Румунія) призвело до виникнення численних міжнародних і адміністративно-правових відносин стосовно гармонізації міждержавних відносин з метою недопущення виникнення конфліктних ситуацій, активізації транскордонної співпраці між регіонами-учасниками в різних сферах [87] чи створення Закарпатською обласною радою комунального підприємства «Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва «Закарпаття» [2].

На завершення додамо, що окрім вищенаведених інструментів, адміністративна діяльність публічної адміністрації в аналізованій сфері характеризується наявністю організаційного регламентування своєї роботи та

поза функціональною складовою. Зокрема, до організаційних форм внутрішнього характеру відносяться: розподіл службових обов'язків; заходи доцільного поєднання єдиноначальності та колегіальності; інструктування службовців та роз'яснення мети, змісту, особливостей нормативно-правових актів; установлення загального та індивідуального режиму роботи, підготовка до проведення засідань, нарад [70]. У свою чергу форми позаапаратної організаційної діяльності – це інспектування, проведення службових нарад, семінарів, засідань; анкетування керованих об'єктів, громадян з метою врахування громадської думки та коригування управлінської діяльності, надання практичної допомоги. Саме форми позаапаратної організаційної діяльності забезпечують демократичність стилю взаємодії з керованими об'єктами [31; 169, с. 70].

Усе вищевикладене дає можливість сформулювати такі висновки:

- сучасні науковці розкривають категорію інструментів діяльності публічної адміністрації, крім розуміння її як форми публічного адміністрування, ще й через призму ймовірних елементів публічного механізму врегулювання суспільних зв'язків. Тобто в їх розумінні інструменти публічного адміністрування – це сукупність форм, методів, процедур та інших його складників, які в сукупності або окремо один від одного є чинниками впливу публічної адміністрації на конкретні об'єкти регулювання;

- інструменти публічного адміністрування транскордонного співробітництва характеризуються такими ознаками: 1) це певна сукупність юридичних знарядь; 2) використовуються публічною адміністрацією під час реалізації їх функціональних завдань; 3) мають юридичне (нормативне) закріплення у компетенційних спроможностях конкретного визначеного публічного суб'єкта врядування; 4) орієнтовані на отримання бажаного для транскордонного співробітництва результату;

- до інструментів публічного адміністрування транскордонного співробітництва належать:

1) підзаконний нормативний акт як інструмент публічного адміністрування у сфері транскордонного співробітництва – це основоположний напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає виконання законів через розроблення та встановлення підзаконних правил національного регіонального та місцевого характеру, спрямованих на розвиток транскордонного співробітництва, поліпшення спільного планування, визначення пріоритетів і заходів для розвитку взаємовигідного транскордонного співробітництва, розширення договірно-правової бази транскордонного співробітництва та реалізації відповідних проектів;

2) видання публічною адміністрацією адміністративних актів у сфері транскордонного співробітництва – це рішення національних, регіональних і місцевих суб'єктів публічної адміністрації, видані в межах їх компетенції щодо вирішення конкретної адміністративної справи (публічної ситуації) транскордонного співробітництва через налагодження партнерських зв'язків між прикордонними регіонами, активізацію співробітництва та ін., що зумовлює юридичні наслідки для конкретних юридичних і фізичних осіб у цій сфері, а їх дія припиняється після застосування;

3) укладання суб'єктами транскордонного співробітництва угоди про транскордонне співробітництво – феномен українського та міжнародного законодавства у вигляді домовленості, укладеної між суб'єктами публічної адміністрації України і країн-судів ЄС, що має складу юридичну природу. Іншими словами, вона має ознаки як адміністративного договору, так і міжнародної угоди;

4) план як інструмент публічного адміністрування у сфері транскордонного співробітництва – це похідна (від адміністративного акта) форма адміністративної діяльності публічної адміністрації на основі узагальнення проблем транскордонного співробітництва, що спрямовані на їх усунення та розвиток, через затвердження відповідними адміністративними актами цілеспрямованих напрямків публічного адміністрування на майбутнє;

5) фактичні дії як інструменти публічного адміністрування у сфері транскордонного співробітництва – це активні вчинки конкретно визначених осіб публічної адміністрації щодо обслуговування процесу реалізації основних завдань транскордонного співробітництва;

– окрім вищенаведених інструментів, адміністративна діяльність публічної адміністрації в аналізованій сфері характеризується наявністю організаційного регламентування своєї роботи та позафункціональною складовою.

Отже, інструменти публічного адміністрування транскордонного співробітництва – це юридичні знаряддя адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, реалізовані в межах визначеної законодавством компетенції з метою досягнення бажаного для транскордонного співробітництва результату. До інструментів публічного адміністрування транскордонного співробітництва належать: видання публічною адміністрацією нормативних і адміністративних актів, укладення угод про транскордонне співробітництво, затвердження планів і різноманітні фактичні дії.

Висновки до розділу 2

1. Виявлено, що діяльність публічних інституцій регламентована нормативними актами та має своїм підґрунтям конкретні процедурні етапи втілення в життя владного впливу, який традиційно іменується регулюванням. Категорії адміністративно-правового регулювання та адміністрування сфери транскордонного співробітництва є суміжними, однак не тотожними. Остання категорія є більш ширшою та поглинає своїм змістом попередню додаючи до своїх сутнісних особливостей декілька специфічних факторів: розуміння потреб людини як основоположної цінності; врахування громадської думки під час врегулювання державних та соціальних взаємозв'язків та активне їх залучення до такої діяльності; наявність у

суб'єктів такої діяльності окремої функції – надання послуг. А тому, механізми реалізації публічного адміністрування та адміністративно-правового регулювання сфери транскордонного співробітництва України та ЄС є різними, хоч і мають спільні ознаки та нормативне підґрунтя.

2. Сформовано поняття адміністративно-правового механізму публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та ЄС, під яким розуміється спосіб посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами або/та органами державної влади України та країн-сусідів, що реалізовується публічною адміністрацією в межах власної компетенції та у визначений вітчизняними та міжнародними нормативно-правовими актами за допомогою юридичних знарядь, основне призначення яких полягає у виконанні завдань публічного адміністрування аналізованої сфери. Вважається, що його елементним складом є:

- 1) нормативне забезпечення (регулювання), яке об'єктивоване у вигляді низки нормативно-правових актів (як національних, так і міжнародних), які у свою чергу загалом є його джерелами – зовнішнім виразом;
- 2) адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС;
- 3) принципи адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС;
- 4) інструменти публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС.

3. Доведено, що адміністративно-правовий механізм публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС передбачає наявність як ознак адміністративно-правового регулювання цього явища так і окремо власні особливості:

- 1) національні особливості - наявність елементного складу, який виступає чинником реалізації регулювальних процесів щодо задоволення публічного інтересу в даній сфері; уявляється як спосіб владного впливу на

сферу транскордонної співпраці; є засобом подолання об'єктивних перешкод належному стимулюванню добросусідських відносин; передбачає порядок належної реалізації зобов'язань суб'єктів врегулювання сфери транскордонного співробітництва; поділяється на різновиди в залежності від мети, яка планується досягнути; поєднує адміністративні та сервісні характеристики діяльності публічної адміністрації; забезпечує взаємозв'язок державних та недержавних інституцій в процесі вирішення питань транскордонної співпраці;

2) міжнародні особливості: наявність потиличної волі як чинника досягнення спільних домовленостей; зацікавленість сторін угоди у досягненні політичних, економічних, торговельних, культурних та наукових результатів розвитку підлеглих територій та їх жителів; наявність рівноправної та взаємозобов'язальної діяльності по досягненню бажаного результату; реалізація політичних домовленостей на базисі міжнародних норм та конкретних домовленостей; наявність сукупного для сторін допоміжного інструментарію діяльності.

4. Виявлено, що публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС здійснюється персоналізованими суб'єктами публічної адміністрації – юридичними особами публічного права та їх посадовими і службовими особами. Убачається, що їх адміністративно-правовий статус можна визначити як правове становище різних за своєю природою публічних суб'єктів (органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, представників Державної митної та Державної прикордонної служб на пропускних пунктах), яке розкривається через сукупність юридичних засобів (завдань, повноваження, відповідальності) з метою досягнення такого стану, коли зовнішній кордон України з ЄС стане прозорим і безбар'єрним як у фізично-технічному, так і формально-правовому розумінні.

5. З'ясовано, що провідним сутнісним чинником розуміння адміністративно-правового статусу посадових осіб, які здійснюють публічне

адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС, є положення ст. 19 Конституції України щодо того, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, іншими словами – реалізується другий тип правового регулювання, коли посадовим (службовим) особам у сфері транскордонного співробітництва заборонено робити все крім того, що прямо дозволено законодавством України.

6. Виявлено, що вагоме місце в системі суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування в аналізованій сфері, займають органи місцевого самоврядування, які розміщені у прикордонних областях, серед яких провідне місце належить обласним радам:

- основними завданнями (функціями) обласних рад України щодо транскордонного співробітництва з прикордонними регіонами країн-сусідів є попередження й усунення наслідків надзвичайних ситуацій, охорона здоров'я, вирішення екологічних проблем, створення транскордонних туристичних потоків, захист світової культурної спадщини, стимулювання культурних і спортивних заходів туризму, відновлювальних джерел енергії;

- для виконання визначних завдань обласні ради наділені відповідною компетенцією: затверджують програми та укладають договори транскордонного співробітництва, заслуховують звіти про їх виконання, виділяють бюджетні кошти, розподіляють субвенції, передають в оренду комунальну власність, надають дозволи на спеціальне використання природних ресурсів, ухвалюють рішення про створення природно-заповідного фонду місцевого значення, затверджують правила забудови і благоустрою населених пунктів, представляють спільні інтереси територіальних громад при здійсненні транскордонного співробітництва та ін.;

- конкретною метою транскордонного співробітництва обласних рад України з прикордонними регіонами країн-сусідів є досягнення такого

стану, коли зовнішній кордон ЄС стане прозорим і безбар'єрним як у фізично-технічному, так і формально-правовому стані в усіх сферах суспільного життя прикордонних регіонів країн-сусідів;

7. З'ясовано, що місцеві державні адміністрації у сфері транскордонного співробітництва здійснюють виконання законів, нормативних і адміністративних актів центральних органів виконавчої влади та обласних і районних рад у сфері транскордонного співробітництва, зокрема щодо виконання зобов'язань за міжнародними договорами, сприяння розвитку міжнародного співробітництва в галузях економіки, захисту прав людини, боротьби з тероризмом, екологічної безпеки, охорони здоров'я, науки, освіти, культури, туризму, фізкультури і спорту, у розвитку експортної бази і збільшенні виробництва продукції на експорт, організації прикордонної та прибережної торгівлі, діяльності митних органів і прикордонних служб, залученні іноземних інвестицій для розвитку економічного потенціалу відповідної території. У свою чергу Державна прикордонна служба та Державна митна служба України безпосередньо забезпечують прозоре, сприятливе, комфортне переміщення людей і товарів відповідно до законів України, міжнародних угод та особливостей міжрегіональних угод між прикордонними західними областями України та країнами-сусідами ЄС.

8. Убачається, що ЄС – це насамперед цінності, які визначені, прописані та виконуються громадянами (підданими) країн-учасниць. А цінності – це насамперед принципи. Принципи є провідною категорією права всіх правових систем, які належать до романо-германської правової сім'ї.

9. Наголошується, що шлях до ЄС для України є тернистим, адже кілька століть бездержавності наша держава перебувала під іноземним впливом, що не могло не вплинути на різні сфери суспільного життя народів, які проживали під юрисдикцією іноземних держав. У результаті цього основоположні засади життя і діяльності українського народу зазнали певної трансформації. І якщо в західних областях така трансформація була

переважно позитивною, то в східних вона характеризується негативним промосковським спрямуванням. Однак і в першому, і другому випадках найбільш загальні сталі засади транскордонної співпраці вимагають узагальнення й подальшого виявлення, опису та прищеплення громадянам як засобами громадянського суспільства, так і в процесі адміністративної діяльності публічної адміністрації. Це має здійснюватися на основі цінностей, які визнанні Європейською спільнотою.

10. Виявлено, що публічне адміністрування транскордонного співробітництва має своїм підґрунтям певні правові принципи, які слугують основою для реалізації адміністративної діяльності суб'єктами публічної адміністрації в цій сфері. Загалом це найбільш загальні й стабільні вимоги адміністративної діяльності публічної адміністрації, що сприяють утвердженню, захисту та розвитку транскордонного співробітництва між регіонами та країнами-сусідами України з метою забезпечення першочергового розвитку всіх елементів транскордонного співробітництва за органічного поєднання загальнодержавних потреб усього українського народу. Зокрема проведене дослідження свідчить про наявність таких принципів:

1) верховенства права, за яким публічна адміністрація, що здійснює транскордонне співробітництво, визнає всіх людей незалежно від належності до громадянства України чи країн-учасниць ЄС рівними у правах і свободах. Їх громадянські (особисті) права є найвищими цінностями. У випадку колізії цих цінностей і позитивістського державного законодавства і права держава зобов'язана визнати нормативний акт неправовим, у той час як законодавство, яке відповідає теорії природного права, у сфері транскордонного співробітництва підлягає беззаперечному виконанню;

2) європейські принципи належного врядування – єдині сталі вимоги до процесу врегулювання суспільних і державновладних зв'язків у сфері транскордонного співробітництва країн-учасниць ЄС, які стосуються побудови національного законодавства країни та окремо функціонування

всіх гілок влади та забезпечують стаке й ефективне здійснення адміністративної діяльності публічної адміністрації, яка безпосередньо опікується питаннями прозорості та безбар'єрності кордонів як у фізично-технічному, так і формально-правовому розумінні;

3) принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування, який полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації здійснюють свою адміністративну діяльність прозоро, забезпечують доступ громадськості до всіх документів, проектів, рішень і висновків, які мають значення для транскордонного співробітництва. Принцип прозорості адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері транскордонного співробітництва характеризує доступність громадян і юридичних осіб до інформації про внутрішню діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка здійснює транскордонне співробітництво, що дозволяє дізнатися громадськості про механізми ухвалення управлінських рішень і створює умови для ініціювання в разі необхідності зовнішніх перевірок, породження корупційних і таких, що порушують етичні норми, дій посадових осіб;

4) принцип доброчесності й етичної поведінки суб'єктів публічної адміністрації, який полягає у визначенні і, найголовніше, у свідомому і стійкому дотриманні всіма суб'єктами публічної адміністрації фундаментальних чеснот щодо високої моральної чистоти, чесності, зокрема стосовно забезпечення публічного, а не відомчого чи приватного інтересу, діяльності в загальнонаціональних інтересах, бути ввічливими у стосунках з громадянами, колегами й підлеглими; у разі ж принципової незгоди з політикою, яку проводить держава або конкретний публічний суб'єкт у сфері транскордонного співробітництва, особа має звільнитися з публічної служби;

5) принципи ефективності, компетентності й спроможності у сфері транскордонного співробітництва полягають у тому, що публічне адміністрування має бути ефективним і своєчасним, таким, що забезпечує благо народів, не порушує публічного інтересу держав, спрямоване на майбутнє з урахуванням попереднього досвіду;

6) принципи інноваційності та відкритості до змін у сфері транскордонного співробітництва полягають у тому, що необхідність імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої, не залишає інших варіантів для вітчизняної публічної адміністрації, як здійснювати адміністративну діяльність через трансформацію (запозичення) наукових досліджень і публічних управлінських розробок у практику публічного адміністрування, використовуючи нові підходи до надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності з метою адаптації їх до стандартів ЄС і подальшого розвитку. Українська публічна адміністрація має працювати більш відкрито, активно обмінюватися інформацією з державами-членами ЄС, прищеплювати високі європейські стандарти;

7) принцип сталості та довгострокової орієнтованості транскордонного співробітництва полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації в цій сфері мають виходити з концепції поступового зближення всіх сфер суспільного життя по два боки кордону, стратегічною метою чого має стати перенесення корону ЄС із заходу на схід України;

8) принципи поваги до прав людини та культурної різноманітності у транскордонному співробітництві полягають у класичному розумінні людини як найважливішої цінності, а її права, свободи та інтереси мають охоронятись та захищатись від свавілля, зокрема гендерного, расового чи будь-якого іншого дискримінування;

9) принцип злагодженості означає, що сутність і зміст забезпечення соціальної згуртованості та підзвітності полягають у тому, що всі заходи різноманітних суб'єктів публічної адміністрації, а в багатьох випадках – і законодавчої гілки влади – мають погоджуватися один з одним як усередині суверенних держав, так і на рівні регіонів держав-сусідів, а також між урядами та парламентами (останні шляхом ратифікації міжнародних угод) і мають бути націлені на найбільш повне забезпечення прав, свобод і законних

інтересів приватних осіб по обидва боки кордону, забезпечення публічного інтересу держав-сусідів і збалансованості потреб усіх цих суб'єктів;

10) принцип збалансованості загальнодержавних і транскордонних інтересів полягає в органічному поєднанні загальнодержавних потреб усього українського народу та жителів прикордонних територій щодо першочергового розвитку інфраструктури та інших елементів транскордонного співробітництва, що значно підвищує якість життя, праці й відпочинку громадян.

11. Доведено, що інструменти публічного адміністрування транскордонного співробітництва – це юридичні знаряддя адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, реалізовані в межах визначеної законодавство компетенції з метою досягнення бажаного для транскордонного співробітництва результату. До інструментів публічного адміністрування транскордонного співробітництва належать:

– підзаконний нормативний акт як інструмент публічного адміністрування у сфері транскордонного співробітництва – це основоположний напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає виконання законів через розроблення та встановлення підзаконних правил національного регіонального й місцевого характеру, спрямованих на розвиток транскордонного співробітництва, поліпшення спільного планування, визначення пріоритетів і заходів для розвитку взаємовигідного транскордонного співробітництва, розширення договірно-правової бази транскордонного співробітництва та реалізації відповідних проектів;

– видання публічною адміністрацією адміністративних актів у сфері транскордонного співробітництва – це рішення національних, регіональних і місцевих суб'єктів публічної адміністрації, видані в межах їх компетенції щодо вирішення конкретної адміністративної справи (публічної ситуації) транскордонного співробітництва через налагодження партнерських зв'язків між прикордонними регіонами, активізацію співробітництва та ін., що

зумовлює юридичні наслідки для конкретних юридичних і фізичних осіб у цій сфері, а їх дія припиняється після застосування;

– укладання суб'єктами транскордонного співробітництва угоди про транскордонне співробітництво – феномен українського та міжнародного законодавства у вигляді домовленості, укладеної між суб'єктами публічної адміністрації України і країн-судів ЄС, що має складну юридичну природу. Іншими словами, вона має ознаки як адміністративного договору, так і міжнародної угоди;

– план як інструмент публічного адміністрування у сфері транскордонного співробітництва – це похідна (від адміністративного акта) форма адміністративної діяльності публічної адміністрації на основі узагальнення проблем транскордонного співробітництва, що спрямовані на їх усунення та розвиток, через затвердження відповідними адміністративними актами цілеспрямованих напрямків публічного адміністрування на майбутнє;

– фактичні дії як інструменти публічного адміністрування у сфері транскордонного співробітництва – активні вчинки конкретно визначених осіб публічної адміністрації щодо обслуговування процесу реалізації основних завдань транскордонного співробітництва;

– окрім вищенаведених інструментів, адміністративна діяльність публічної адміністрації в аналізованій сфері характеризується наявністю організаційного регламентування своєї роботи та позафункціональною складовою.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА КРАЇН- УЧАСНИЦЬ ЄС

3.1. Європейський досвід публічного адміністрування транскордонного співробітництва

Не викликає подиву той факт, що однією з характерних рис сучасної Європи є прискорений розвиток міжнародного співробітництва регіонів як однієї з рушійних сил європейської інтеграції та об'єднання людей. Співпраця між регіонами в Європі зміцнює економічну, політичну, демократичну стабільність у державах-членах Європейського Союзу в їх соціальному, екологічному та культурному розвитку [39, с. 25]. Окрім того транскордонне співробітництво є ключовим елементом політики ЄС щодо його сусідів, адже підтримує сталий розвиток уздовж зовнішніх кордонів ЄС, допомагає знизити відмінності в рівні життя і вирішувати спільні проблеми в цих межах [177].

За нашим баченням, дослідження передового досвіду реалізації публічних механізмів здійснення транскордонного співробітництва європейськими країнами надає змогу оцінити реальну ефективність вітчизняної моделі його реалізації, а також сприяє якісно новим підґрунтям для розбудови транскордонної співпраці. Тут слід додати, що кожна європейська країна має власні погляди на систему, змістову структуру та форми реалізації транскордонного співробітництва, і відповідно залежно від цих складових різняться публічні механізми його реалізації.

Найголовніше, про що слід наголосити, – це те, що на національному рівні жодна з таких країн не має окремих законів про транскордонне співробітництво, і Україна є єдиною в цьому аспекті. А тому розгляд піднятого питання буде здійснюватися з позиції практичної співпраці країн у

чітко визначеній сфері на основі їх домовленостей. Ведучи мову безпосередньо про побудову закордонних моделей реалізації такої діяльності, слід уточнити, що її нормативну основу складає насамперед міжнародне законодавство, тобто сукупність норм національного законодавства є уточнювальним чинником та не об'єктивовані у вигляді окремого спеціалізованого законодавства, оскільки питання, що врегульовуються, мають міжнародний характер. На стику міжнародної та національної юрисдикційності привілейоване становище мають саме ратифіковані норми міжнародних договорів і конкретних угод про співробітництво, а вже потім – акти національного законодавства. Просто кажучи, основний механізм побудови та реалізації встановлюється міжнародними нормами, а особливості адміністративної діяльності публічної адміністрації уточнюються конкретною угодою та вітчизняним законодавством.

Додамо, що у зв'язку з тим, що прикордонні території в кожній державі є периферійними, і в силу різних обставин майже завжди відстають у розвитку від центральних регіонів країни, транскордонне співробітництво набуває особливого значення для залучення регіонів до зовнішньоекономічної діяльності та реалізації заходів щодо якісного життєзабезпечення населення прикордонних регіонів. Прикордонні регіони в європейських країнах характеризується підвищеною активністю в міжнародному поділі праці порівняно з внутрішніми регіонами. Хоча традиційно такі території мають ознаки депресивності або диспропорцій у соціально-економічному розвитку. Саме транскордонне співробітництво відіграє роль каталізатора щодо створення якісних умов життя населення прикордонних територій, ліквідації ознак периферійності [39, с. 26].

Тобто основним мотивним чинником транскордонного співробітництва країн ЄС є прагнення влади забезпечити сталий економічний та соціальний розвиток периферійних територій з метою урівнення рівня життя та

збалансування державних потреб, зокрема їх забезпечення на рівні із провідними, більш розвиненими, вдало розташованими регіонами.

Відтак цілком виправдано вважається, що транскордонне співробітництво стало тією ланкою, яка надалі дозволить об'єднати всю Європу. Зокрема, розвиток цього напрямку в процесі європейської інтеграції уявляється вельми актуальним для Угорщини, Польщі, Чехії, Словаччини (колишньої Вишеградської групи), які побачили в ньому реальну можливість для прискорення свого входження в чинні європейські структури, використовуючи багатий практичний досвід держав-членів Євросоюзу. Транскордонне співробітництво виявилось важливим напрямком підготовки цих держав до вступу в ЄС, а також можливістю для додаткового позабюджетного залучення коштів в економічний розвиток своїх областей. А для Угорщини і Польщі важливо, що транскордонне співробітництво на мікрорівні сприяє відновленню історичних зв'язків між районами, які були розірвані внаслідок переділу кордонів за мирними договорами, укладеними після двох світових воєн, унаслідок чого, наприклад, майже третина угорців проживають сьогодні в суміжних країнах [136, с. 40].

Відповідно можливості, які відкриваються перед європейськими країнами під час реалізації спільних проектів із сусідами, вкрай важко переоцінити. Користування провідними напрацюваннями та досвідом успішного впровадження конкретної соціально та державно зумовленої організаційної чи адміністративної діяльності в будь-якому разі сприяє спільному розвитку єдиного соціально-економічного простору, який на основі рівності, збалансованості, екологічності та раціоналізму є базисом повноцінності життєдіяльності людини, а також природного існування флори та фауни, задовольняючи при цьому різноманітні потреби та інтереси останніх без прив'язки до конкретного державного утворення.

Наприклад, Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина й Болгарія трансплантували інститут транскордонного співробітництва із Західної Європи й успішно використовують його можливості. Тобто ці країни за

трансплантата взяли узагальнений досвід країн-членів ЄС, використали відповідні методичні рекомендації щодо розвитку ТКС, приєдналися до європейських конвенцій, що регулюють регіональний розвиток і транскордонне співробітництво, узгодили відповідне законодавче середовище; сформували єврорегіони по всьому периметру своїх кордонів (основні структури), створили асоціації прикордонних територій та мережі агенцій регіонального розвитку, а також інші структури як проміжні та допоміжні інституції; підготували фахівців, зокрема для територіальних органів влади (система тренінгів), і розгорнули широку кампанію з висвітлення позитивного досвіду реалізації транскордонних проектів та співробітництва загалом – таким чином успішно пройшли всі стадії трансплантації [136, с. 41].

В організації транскордонної співпраці в європейських країнах науковцями виділяються такі принципи, як партнерство, субсидіарність і доповнюваність. Країни ЄС розглядають транскордонне співробітництво як процес, який сприяє просуванню таких цінностей, як мир, свобода, безпека та дотримання прав людини, і має політичні, економічні та соціокультурні результати. Додамо, що на підставі аналізу літературних джерел можна виділити проблеми, на вирішення яких зорієнтована транскордонна співпраця в ЄС: 1) розходження в рівні економічного розвитку прикордонних регіонів у різних державах, що залежить у свою чергу від економічних, політичних, геополітичних умов; 2) культурні й мовні відмінності, які впливають на певні уявлення, стереотипи жителів прикордонних територій та створюють комунікативні бар'єри в транскордонній співпраці; 3) відмінності інститутів управління, діючих у державах із різним державним та територіальним устроєм, зокрема розбіжності між системами розмежування повноважень з одного і з іншого боку кордону; 4) брак адекватних інституційних структур та спеціальних органів, які займаються питаннями прикордонного співробітництва [74].

Відтак публічне адміністрування в ЄС побудовано на низці спільно корінних принципів, які зорієнтовують країни діяти спільно, враховуючи пріоритети розвитку територій та повноваження виконавчих органів у цій сфері з можливістю допоміжного співфінансування зумовлених договірними взаємозв'язками заходів.

В умовах сьогодення до найважливіших європейських інститутів, що діють у сфері прикордонного співробітництва, можна віднести:

1) Конгрес місцевих та регіональних властей Європи, створений Комітетом Міністрів Ради Європи 1994 року, метою якого є надання допомоги державам-членам Ради Європи в налагодженні ефективної та стабільної системи регіональних і місцевих органів влади, здатних здійснювати міжрегіональне та прикордонне співробітництво з метою зміцнення миру, взаєморозуміння, злагоди та економічного зростання;

2) Асамблея європейських регіонів, створена 1985 року, основною метою діяльності якої є сприяння регіоналізації в Європі, прикордонне співробітництво та посилення ролі регіонів у процесах європейської інтеграції шляхом заохочення прикордонних регіонів до співробітництва у сферах, що належать до їх компетенції, дотримуючись внутрішнього законодавства своєї держави і норм міжнародного права;

3) Комітет регіонів Європейського Союзу – консультативний орган Ради Міністрів та Комісії, створений 1994 року, який надає висновки з усіх питань, що зачіпають інтереси регіонів, та за власною ініціативою висуває пропозиції, що стосуються певних сфер діяльності, зокрема прикордонного співробітництва. Потім ці пропозиції подаються на розгляд Комісії, Ради та Парламенту;

4) Рада Європейських муніципалітетів і регіонів, створена в Женеві 1951 року групою мерів міст Європи. Діяльність Ради присвячена всебічному розвитку співпраці між муніципалітетами регіонів, обміну досвідом, вироблення спільної політики щодо вирішення гострих проблем;

5) Асоціація Європейських прикордонних регіонів, створена 1971 року країнами Європи, чії прикордонні регіони були в минулому об'єднані спільною історією, культурою та іншими факторами. Цілями створення Асоціації стало всебічне заохочення розвитку прикордонного співробітництва, допомога в налагодженні нових контактів між сусідніми країнами [74].

Таким чином, публічна адміністрація транскордонного співробітництва в ЄС є суто наддержавною, що включає в себе систему найважливіших європейських інститутів, які діють у сфері прикордонного співробітництва, та договірною, коли в межах певних угодових домовленостей створюються власні інституції або ж наділяються виключними повноваженнями національні органи влади чи делеговані ними представники.

Починаючи аналіз типів організації транскордонної співпраці, окремо зазначимо, що в Європі велике значення надається так званому «Єврорегіону». Це транскордонні структури, в яких насамперед місцеві і регіональні влади об'єдналися через одну або кілька національних кордонів. Ще 1958 року перша така територія була створена уздовж німецько-голландського кордону. Тим часом було створено безліч інших Euregio, які надають полігон для пілотних проєктів для вивчення практичних рішень співробітництва. Тому Euregios також називають «лабораторіями Європи» або «випробувальними лабораторіями європейської інтеграції». Додамо, що чимало проєктів фінансується Європейським Союзом. Інформація про чинні проєкти, а також їхній досвід можуть сприяти успішній реалізації транскордонних проєктів у тих регіонах, які до сьогодні не виконували будь-яких або тільки декількох проєктів одного роду [178].

Загалом на сьогодні в Європі налічується понад 180 єврорегіонів, які охоплюють практично всі внутрішні й зовнішні кордони країн Європейського Союзу, і їх кількість продовжує зростати. У країнах Європейського Союзу єврорегіони існують в умовах відсутності бар'єрних

функцій внутрішніх кордонів, надходження значних коштів з бюджетів відносно багатих держав і структурних фондів ЄС [39, с. 27].

Тобто ключовою формою реалізації транскордонного співробітництва в Європі є так звані єврорегіони, які об'єднують місцеві органи влади декількох спільнокордонних країн з метою впровадження експериментальних різновидів співпраці в чітко визначеній сфері та передбачає наявність спеціально уповноваженого органу національного рівня, основна мета якого полягає у виконанні обов'язкових рішень правління єврорегіону й забезпеченні сталої організаційної та практичної складової його місійних завдань.

Окремо слід виділити «робочі об'єднання» та подібні до них органи, що здебільшого підтримують внутрішньоорганізаційну форму ухвалення рішень і рідко мають власну самостійність і власні ресурси; а також «стратегічні схеми співробітництва» з такими різноманітними назвами, як регіональні ради, неофіційні асоціації місцевих органів влади та транскордонних органів, які приймають форму неурядових організацій як приватного сектору, так і волонтерів [58]. Додамо, що робочі об'єднання було сформовано вперше вздовж іспансько-португальського, іспансько-французького кордонів і переважно підтримують міжорганізаційну форму ухвалення рішень і рідко мають власну самостійність та власні ресурси [62]. Тобто умовно це факультативні або ж допоміжні інституції транскордонного співробітництва, які слугують для посилення економічної, соціальної, культурної чи іншої ролі конкретного регіону.

Зазначимо, що, наприклад, єврорегіон «Земля озер» – це асоціація латвійських, литовських і білоруських прикордонних муніципалітетів, заснована 1998 року в місті Краславі, до складу якої на сьогодні входить 31 член – 15 муніципалітетів з Латвії, 8 муніципалітетів з Литви і 8 з Білорусі. Єврорегіон міститься на литовському боці Анікшайського, Ігналінського, Купішкіського, Молетайського, Швенчійського, Утенанського, Висагінас і Зарасайського районів. Він спрямований на сприяння прикордонному

співробітництву, обміну досвідом і комплексному територіальному розвитку відповідно до пріоритетів Європейського Співтовариства та реалізує проекти за європейської територіальної співпраці [173]. Наприклад, основна мета прикордонного співробітництва на зовнішніх кордонах ЄС в рамках програми на період з 2014-2020 рр. передбачає підтримувати сталий розвиток обох сторін зовнішніх кордонів ЄС; допомогти зменшити відмінності в рівнях життя; зосередити увагу на можливостях і проблемах, що виникають у зв'язку з розширенням ЄС або взаємною близькістю сухопутних і морських кордонів [182].

Площа єврорегіону складає 35,9 тис. км², з яких 15,2 тис. км² (42%) припадає на Білорусь, 12,1 тис. км² (34%) в Латвії і 8,6 тис. км² (24%) в Литві. Безпосередньо в регіоні проживає 823 000 жителів, з яких 375 500 (46%) проживають в Білорусі, 275 600 (33%) в Латвії і 172 тисячі (21%) в Литві [173].

Реалізація цілей Асоціації фінансується Європейським Союзом і відповідно Латвією, Литвою та Білоруссю. Стратегічною метою програми є посилення єдності латвійського, литовського та білоруського прикордонних регіонів, щоб забезпечити високий рівень охорони навколишнього середовища та забезпечити економічний і соціальний їх розвиток, а також сприяти міжкультурному діалогу та культурному різноманіттю [182].

Робота цього єврорегіону виконується таким чином: Рада єврорегіону є вищим органом, який ухвалює рішення (наприклад, вивчає ідеї проєктів, програм і планів). На територіях членів єврорегіону в Білорусі, Латвії та Литви відповідно до національного законодавства відповідальними є ради; дирекція єврорегіону (є постійно діючим вищим органом виконавчої влади, який включає Білоруське бюро, Латвійське бюро і Литовське бюро); робочі групи – просторового планування, освіти, спорту, соціальної сфери, культури, туризму та охорони навколишнього середовища, економічного розвитку, розвитку бізнесу та інфраструктури, проблем перетину кордонів тощо [182].

Тобто, як бачимо, для реалізації основних завдань єврорегіону створюються спеціальні органи публічного адміністрування. Наприклад, Public Enterprise Euroregion Country of Lakes Lithuanian Office є некомерційним громадським утворенням у вигляді юридичної особи, яка реалізує рішення Ради директорів єврорегіону «Країна озер». Воно організовує і бере участь в реалізації соціально-економічних, культурних проектів в регіоні. Цілями цієї установи передусім є вплив на процес регіонального розвитку; співпраця з офісами Латвійської Республіки та Республіки Білорусь, одночасно здійснювати спільні проекти й підтримувати тісні контакти; брати участь у діяльності програм Європейського Союзу; виконувати рішення Ради директорів Єврорегіону штату озер; впливати на довгостроковий економічний розвиток країн єврорегіонів озер [183].

Наприклад, у 2007-2013 рр. було доступно 52 програми транскордонного співробітництва. Єврорегіон зміг використати таке: латвійсько-литовсько-білоруська програма транскордонного співробітництва (ЕКРІ); латвійсько-естонсько-російська програма транскордонного співробітництва; латвійсько-литовська програма транскордонного співробітництва [182].

У свою чергу ідея створення єврорегіону «Німан» за участю регіонів Білорусі, Польщі, Литви та Росії виникла з історичних, географічних, соціальних і господарських умов. Основи співробітництва були закладені в Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво, підписаній в Мадриді 21 травня 1980 року, яка стала базою подальшого розвитку прикордонного співробітництва між територіями суміжних держав. Для організації такого співробітництва 6 червня 1997 року на р. Августов (Республіка Польща) Гродненським обласним виконавчим комітетом підписано Угоду про створення транскордонного союзу – єврорегіону «Неман», до складу якого увійшли Гродненська область (Республіка Білорусь), Сувалкське воєводство (Республіка Польща), Алітусський і Маріямпольський повіти (Литовська Республіка). З часом на основі

двосторонніх локальних домовленостей (договорів) було приєднано ще деякі адміністративні одиниці держав. Зокрема саме Гродненський обласний виконавчий комітет, адміністрації прикордонних регіонів, Литви, Росії розвивають співробітництво в рамках єврорегіону «Неман» [184].

Оскільки єврорегіон охоплює територію чотирьох країн, для регіону дуже важливо розвивати транспортні та комунікаційні системи разом з інфраструктурою туризму, придорожнім обслуговуванням. У Гродно і Ліді є вільна економічна зона «Гродноінвест». Чудові архітектурні ансамблі відіграють провідну роль в культурній спадщині єврорегіону. Меморіали різних епох і стилів перебувають у чудовому союзі один з одним; вони зображують складну і складну історію території [179].

Адміністративну структуру складають : Рада єврорегіону, Президія Ради та секретаріати країн. Основна його діяльність спрямована на сприяння в економічних відносинах; реалізацію спільних екологічних проєктів; співпрацю в сфері освіти, культури, туризму; розвиток прикордонної інфраструктури. Джерелами фінансування є кошти місцевих бюджетів і міжнародні програми технічної допомоги [179].

Додамо, що зараз найбільший реалізований проєкт за участю білоруської сторони – це щорічна багатогалузева виставка-ярмарок. Мета виставки – активізація співпраці між суб'єктами господарювання Білорусі, Польщі, Литви, Росії; укладання договорів; демонстрація і продаж товарів народного споживання. З кожним роком виставка розширює свої павільйони. Минулого року в ній взяли участь понад 150 підприємств, які запропонували широкий вибір товарів – від сільськогосподарської техніки до високотехнологічного обладнання. Додамо, що з метою надати розвитку прикордонного співробітництва нового імпульсу сім років тому було вирішено одночасно з виставкою-ярмарком проводити міжнародний інвестиційний форум. Минулого року його учасниками стали понад 200 представників ділових кіл, дипломатичного корпусу, адміністрацій районів і

міст з 6 країн. Це ще одна можливість показати потенційну покупцям товару, намітити перспективи подальшого розвитку добросусідських відносин [180].

Окрім того, досвід єврорегіонального транскордонного співробітництва Словаччини є вагомим, адже в єврорегіональному транскордонному співробітництві беруть участь словацькі прикордонні регіони, які у співпраці з прикордонними регіонами Польщі, Чехії, Австрії, України та Угорщини формують 16 єврорегіонів Словацької Республіки: Татри, Ваг – Дунай – Іполь, Поморавіє – Вейнвієртел – Південна Моравія, Іполь, Карпатський Єврорегіон, Неоградієнсіс, Бескиди, Білі Карпати, Слана – Рімава, Кошіце – Мішкольц, Подунайська тристороння, Карст, Істер – Гранум, Дунай, Земплєн, Відень – Братислава – Дьєр. Єврорегіони за участі словацьких прикордонних регіонів були створені головним чином у 1990-х роках ХХ століття і на сьогодні майже «покрили» усе прикордоння Словаччини [46].

З точки зору інноваційної складової діяльності єврорегіонів, відзначимо діяльність словацько-угорсько-українського єврорегіону «Земплєн», створеного 23 квітня 2004 року на українсько-словацько-угорському трикордонні. Словацьку сторону презентують 15 мікрорегіонів, угорську – п'ять мікрорегіонів, з української сторони – Закарпатське Агентство підтримки підприємництва. Створенням системи єврорегіонів за участю словацьких прикордонних регіонів по всьому периметру кордонів Словаччини розроблено розгалужену європейського рівня інституційну систему транскордонного співробітництва [46].

Також особливо активну участь у процесі розбудови єврорегіональних утворень бере Польща. Аналізуючи досвід транскордонного співробітництва Польщі, слід підкреслити, що транскордонне співробітництво Польщі з сусідніми країнами торкається різних сфер діяльності – торгівельного обміну; експлуатації інфраструктури; охорони навколишнього середовища; наукової, культурної, освітньої співпраці. Польські прикордонні території підключені до діяльності 13 єврорегіонів (створених за участі Німеччини,

Швеції, Данії, Чехії, Словаччини, України, Угорщини, Румунії, Росії, Білорусії, Латвії та Литви) [39, с. 26].

Додамо, що з боку нашої держави чітко простежується суто адміністративний, схожий на гігантоманію, підхід до створення єврорегіонів. У зв'язку з цим для України може бути цікавим та корисним досвід сусідньої Польщі щодо створення невеликих за територією єврорегіонів із чисельністю населення до 1 млн. мешканців (крім єврорегіону «Найсе – Ниса – Ніса» – 1,6 млн.). Мета цих єврорегіонів полягає в розв'язанні конкретних проблем територій найнижчого рівня в регіональній ієрархії – сільських населених пунктів, окремих невеликих міст, частин районів. Для порівняння наведемо лише деякі заходи, передбачені в програмах діяльності невеликих єврорегіонів за участю Польщі: відкриття контрольно-пропускних пунктів, розвиток технічної інфраструктури на прикордонних територіях, передусім доріг, прокладення велосипедних доріжок, профілактика злочинності, надання взаємодопомоги в разі катастрофи чи стихійного лиха, поліпшення стану довкілля та інші заходи, спрямовані на вирішення місцевих проблем і міжрегіонального вирівнювання рівнів розвитку [159, с. 10].

Отже, така форма транскордонного співробітництва країнами ЄС, як «єврорегіон» характеризується такими ознаками: 1) є узагальненою домовленістю декількох спільнокордонних європейських країн, що становить собою сукупність довгострокових зобов'язань сторін, які закріплюються в окремих планах спільних різносферних заходів; 2) формуються у вигляді об'єднань владних структур країн (асоціацій, агентств, тощо); 3) фінансування планової діяльності здійснюється за рахунок сторін – учасників угоди, а також з інших джерел фінансування, зокрема і ЄС; 4) мають чітко сформовану мету різносферної компетенційної діяльності; 5) основним місійним призначенням є розвиток інформаційних, економічних, інфраструктурних, митних, ментальних, культурних чи інших надбань або ж цінностей регіонів та їх мешканців; 6) адміністративна структура управління представлена у вигляді системи ієрархічно сформованих органів, які є як

загальнодоговірними, так і окремоодиничними – національними; 7) владне поле може охоплювати територію від незначної чисельності населення до мільйонів чи навіть мільярдів осіб; 8) слугує базисом міжнаціональної, расової, гендерної, економічної, туристичної, освітньої та оздоровчої рівності населення «безкордонних» регіонів.

Останніми роками виникла та активно втілюється в життя ще одна форма транскордонного співробітництва, на яку Україні доцільно звернути увагу через відсутність очевидних результатів від участі в євро регіонах, – це так звані Європейські угруповання територіального співробітництва (European Grouping of Territorial Cooperation). ЄУТС притаманна низка особливостей, які вигідно вирізняють їх від євро регіонів. По-перше, вони мають статус юридичної особи, розглядаються як суб'єкт держави, у якій розташовано зареєстрований офіс такого угруповання, та наділяються в кожній державі найбільш широкою правоздатністю, що надається юридичним особам відповідно до її національного законодавства. Це, зокрема, дає право придбавати рухоме і нерухоме майно, розпоряджатися ним, наймати персонал, виступати стороною в судовому процесі. По-друге, до складу ЄУТС можуть входити не тільки держави, а й регіональні та місцеві органи влади, органи публічного права, а також асоціації, що складаються із цих органів. По-третє, ЄУТС, відповідно до ст. 11 Регламенту мають власний бюджет і публікувати щорічні звіти. По-четверте, для ЄУТС існує чітко визначена сфера компетенції – реалізація територіальних програм співробітництва і проектів, які фінансуються спільно із Співтовариством через Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд та/або Фонд згуртування [159, с. 11].

Окреслено й рівні, на яких може здійснюватися співробітництво в рамках ЄУТС, – прикордонний, транснаціональний та/або міжрегіональний. Нині на території низки країн Європи вже створено та функціонує декілька ЄУТС. Першим ЄУТС (його діяльність розпочато в січні 2008 року) вважається Єврометрополь Ліль – Котрійк – Турнай, який об'єднує регіони

Франції та Бельгії. Окрім того функціонують: ЄУТС Євросидад Шавес – Верін (до нього входять регіони Іспанії і Португалії) та ЄУТС Унр – Тиса – Тур – Слана (Горнад, Будва, Шінва), що об'єднує регіони Угорщини, Словаччини і Румунії. Останнє угруповання міститься в безпосередній близькості до кордонів України, яка, підписавши згадуваний вище Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво, уже найближчим часом має перспективи офіційно приєднатися до нього. Дотепер наша країна брала участь у засіданнях асамблеї цього угруповання як слухач [159, с. 11].

Наприклад, ЄУТС «Novum» є результатом партнерства між Польщею та Чехією, у ньому проживає 5 мільйонів жителів на території площею 37 652 кв. Він був створений для сприяння і підтримки співпраці, спрямований на активізацію, сприяння польсько-чеському прикордонному співробітництву для зміцнення економічної і соціальної згуртованості області, в якій функціонує угруповання. EGTC виконує такі завдання: 1) розвиток співробітництва, розширення можливостей і спільного використання людських ресурсів і інфраструктури, насамперед у сфері туризму, культури, освіти та охорони здоров'я, а також для потреб досліджень і розробок в області технологій; 2) підтримка спільного захисту природних і культурних ресурсів і спільного управління ними та запобігання природним і технологічним ризиків; 3) скорочення ізоляції за рахунок поліпшення доступу до транспортних, інформаційних та комунікаційних послуг і мереж, а також транскордонних систем і об'єктів водопостачання та енергопостачання та управління відходами; 4) підтримка підприємництва, насамперед розвиток МСП, туризм, культура і прикордонна торгівля; 5) підтримка досліджень, технологічного розвитку та інновацій; 6) підтримка ефективного й послідовного прикордонного співробітництва, включаючи правове і адміністративне співробітництво; 7) сприяння інтеграції транскордонних ринків праці; 8) заохочення місцевих ініціатив в області зайнятості, гендерної рівності та рівних можливостей, навчання і соціальної

інтеграції; 9) підтримка відносин між міськими та сільськими районами; 10) забезпечення співпраці, діалогу та активізації політичних і соціальних дебатів; 11) сприяння створенню, застосуванню і реалізації проектів у рамках стратегії розвитку, підготовленої спільно. Для їх реалізації забезпечується формування бюджету, який становить 120 000 євро від щорічних внесків членів, а також здійснюється фінансування ЄС [181].

Отже, європейські угруповання територіального співробітництва: 1) це самостійна альтернативна форма транскордонного співробітництва, яка є відносно новою та потребує системного вивчення, часу для належного укорінення та утвердження як результативно ефективна на просторах ЄС; 2) сприяють згурпованості певних областей; 3) адміністративно представлені у вигляді юридичних осіб, які отримали від держави певні компетенційні спроможності у визначених повноважних формах; 4) місійним завданням є вирішення конкретної проблеми, яка потребує спільного міждержавного врегулювання; 5) різновидами їх адміністративної діяльності є розвиток, розширення, підтримка, стимулювання, сприяння, забезпечення та заохочення; 6) компетенційне поле впливу зумовлене сферичними особливостями; 7) механізм фінансування реалізації місійних завдань формується за рахунок членських внесків й інших надходжень.

Окремо декілька слів слід вказати і про агенції регіонального розвитку (АРР), які добре зарекомендували себе як інститути, діяльність яких спрямована на пошук механізму оптимального поєднання державних, регіональних і місцевих ініціатив з інтересами приватного сектору в межах окремої території на основі узгодження пріоритетів загальнонаціонального та регіонального розвитку, децентралізації та залучення громадськості до вирішення нагальних проблем регіонального розвитку. У країнах ЄС мережі агенцій і фондів регіонального розвитку ефективно співпрацюють з місцевою і центральною владою як фокусні центри стратегічного планування та супроводу проектів розвитку територій. Вони забезпечують ефективну міжсекторну співпрацю на рівні «влада – бізнес – громадськість» і

створюють якісно нове інституційне середовище, сприятливе для вирішення нагальних соціально-економічних, культурних, екологічних та інших проблем територій. Європейський досвід свідчить, що налагоджена діяльність АРР сприяє досягненню синергії та мультиплікативного ефекту, адже дозволяє цілісно врахувати потреби та можливості територій, розділених кордонами внутрішнього адміністративно-територіального устрою держави [136, с. 37].

Наприклад, мета Латвійського агентства інвестицій і розвитку (LIAA) полягає в сприянні розвитку бізнесу шляхом сприяння збільшенню іноземних інвестицій, паралельно підвищуючи конкурентоспроможність латвійських підприємств як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках. Маючи більш ніж 20-річний досвід залучення прямих іноземних інвестицій в Латвію і просування зовнішньої торгівлі, Агентство постійно працює над поліпшенням бізнес-середовища та надає послуги, що відповідають потребам бізнесу. У той же час LIAA оцінює свою власну продуктивність, порівнюючи її з кращими світовими практиками та згодом впроваджуючи нові сервіси і рішення для наших клієнтів. Основними пріоритетами Латвійського агентства інвестицій і розвитку є підвищення конкурентоспроможності підприємств і подальше просування іноземних інвестицій в Латвію. LIAA пропонує інтегроване рішення – воно підтримує компанії в Латвії, які торгують на міжнародному ринку, а також зарубіжні компанії, які шукають партнерів або представництва в Латвії. Здатність передбачати мінливі потреби бізнесу і ринків, пропонуючи нові послуги, характеризує власну конкурентоспроможність Агентства, засновану на знаннях і компетенції наших досвідчених фахівців [172].

Відтак агенції регіонального розвитку: 1) становлять собою структуровану систему потрібного поєднання інтересів щодо міждержавного забезпечення; 2) сприяють розвитку окремо взятої під контроль території; 3) передбачають вирішення нагальних як державних, регіональних, міждержавних, так і окремо бізнесових проблем; 4) є фокусним центром

планування оптимального шляху розвитку міжсекторного простору; 5) здебільшого зорієнтовані на забезпечення бізнесових потреб; 6) сприяють досягненню ефективної співпраці окремих ланок урегульовного процесу; 7) мають можливість надавати різноманітні послуги, які пов'язані з бізнесовими потребами; 8) адміністративна діяльність представлена сукупністю дій, об'єктивованих у вигляді постійного, систематичного та стратегічного моніторингу ймовірних загрозливих чинників і пошуку шляхів їх вирішення та попередження.

Усе вищевикладене дає можливість сформулювати такі висновки:

– дослідження передового досвіду реалізації публічних механізмів здійснення транскордонного співробітництва європейськими країнами надає змогу оцінити реальну ефективність вітчизняної моделі його реалізації, а також сприяє якісно новим підґрунтям для розбудови транскордонної співпраці;

– кожна європейська країна має власний погляд на систему, змістову структуру та форми реалізації транскордонного співробітництва, і відповідно залежно від цих складових різняться публічні механізми його реалізації. На національному рівні жодна з таких країн не має окремих законів про транскордонне співробітництво, і Україна є єдиною в цьому аспекті. Нормативну основу такої діяльності складає насамперед міжнародне законодавство, тобто сукупність норм національного законодавства є уточнюючим фактором та не об'єктивована у вигляді окремого спеціалізованого законодавства, оскільки питання, що врегульовуються, мають міжнародний характер. На стику міжнародної та національної юрисдикційності привілейоване становище мають саме ратифіковані норми міжнародних договорів і конкретних угод про співробітництво, а вже потім акти національного законодавства. Просто кажучи, основний механізм побудови та реалізації встановлюється міжнародними нормами, а особливості адміністративної діяльності публічної адміністрації уточнюються конкретною угодою та вітчизняним законодавством;

– основним мотивним чинником щодо транскордонного співробітництва країн ЄС є прагнення влади забезпечити сталий економічний та соціальний розвиток периферійних територій з метою урівняння рівня життя та збалансування державних потреб, зокрема їх забезпечення на рівні із провідними, більш розвиненими, вдало розташованими регіонами;

– можливості, які відкриваються перед європейськими країнами під час реалізації спільних проектів із сусідами важко переоцінити. Користування провідними напрацюваннями та досвідом успішного впровадження конкретної соціально та державно зумовленої організаційної чи адміністративної діяльності в будь-якому разі сприяє спільному розвитку єдиного соціально-економічного простору, який на основі рівності, збалансованості, екологічності та раціоналізму є базисом повноцінності життєдіяльності людини, а також природного існування флори та фауни, задовольняючи при цьому різноманітні потреби та інтереси останніх без прив'язки до конкретного державного утворення;

– публічне адміністрування в ЄС побудовано на низці спільнокореневих принципів, які зорієнтовують країни діяти спільно, ураховуючи пріоритети розвитку територій та повноважень виконавчих органів у цій сфері з можливістю допоміжного співфінансування зумовлених договірними взаємозв'язками заходів. У свою чергу публічна адміністрація транскордонного співробітництва в ЄС є суто наддержавною, що включає в себе систему найважливіших європейських інститутів, які діють у сфері прикордонного співробітництва, та договірною, коли в межах певних угодових домовленостей створюються власні інституції або ж наділяються виключними повноваженнями національні органи влади чи делеговані ними представники;

– особливості публічного адміністрування в ЄС найяскравіше розкривають типи його реалізації. Проведене дослідження щодо типів організації транскордонної співпраці свідчить про таке:

1) ключовою формою реалізації транскордонного співробітництва в Європі є так звані єврорегіони, які об'єднують місцеві органи влади декількох спільнокордонних країн з метою впровадження експериментальних різновидів співпраці в чітко визначеній сфері та передбачають наявність спеціально уповноваженого органу національного рівня, основна мета якого полягає у виконанні обов'язкових рішень правління єврорегіону та забезпеченні сталої організаційної та практичної складової його місійних завдань. Вона характеризується такими ознаками: 1) є узагальненою домовленістю декількох спільнокордонних європейських країн, що становить собою сукупність довгострокових зобов'язань сторін, які закріплені в окремих планах спільних різносферних заходів; 2) формуються у вигляді об'єднань владних структур країн (асоціацій, агентств тощо); 3) фінансування планової діяльності здійснюється за рахунок сторін – учасників угоди, а також з інших джерел фінансування, зокрема й ЄС; 4) мають чітко сформовану мету різносферної компетенційної діяльності; 5) основним місійним призначенням є розвиток інформаційних, економічних, інфраструктурних, митних, ментальних, культурних чи інших надбань або ж цінностей регіонів та їх мешканців; 6) адміністративна структура управління представлена у вигляді системи ієрархічно сформованих органів, які є як загальнодоговірними, так і окремоодиничними – національними; 7) владне поле може охоплювати територію від незначної чисельності населення до мільйонів чи навіть мільярдів осіб; 8) слугує базисом міжнаціональної, расової, гендерної, економічної, туристичної, освітньої та оздоровчої рівності населення «безкордонних» регіонів;

2) робочі об'єднання та подібні до них органи умовно є факультативними або ж допоміжними інституціями транскордонного співробітництва, які слугують для посилення економічної, соціальної, культурної чи іншої ролі конкретного регіону;

3) європейські угруповання територіального співробітництва: 1) це самостійна альтернативна форма транскордонного співробітництва, яка є

відносно новою та потребує системного вивчення, часу для належного укорінення та утвердження як результативно ефективна на просторах ЄС; 2) сприяють згурпованості певних областей; 3) адміністративно представлені у вигляді юридичних осіб, які отримали від держави певні компетенційні спроможності у визначених повноважних формах; 4) місійним завданням є вирішення конкретної проблеми, яка потребує спільного міждержавного врегулювання; 5) різновидами їх адміністративної діяльності є розвиток, розширення, підтримка, стимулювання, сприяння, забезпечення та заохочення; 6) компетенційне поле впливу зумовлене сферичними особливостями; 7) механізм фінансування реалізації місійних завдань формується за рахунок членських внесків та інших надходжень;

4) агенції регіонального розвитку: 1) представляють собою структуровану систему потрійного поєднання інтересів щодо міждержавного забезпечення; 2) сприяють розвитку окремо взятої під контроль території; 3) передбачають вирішення нагальних як державних, регіональних, міждержавних так і окремо бізнесових проблем; 4) є фокусним центром планування оптимального шляху розвитку між секторного простору; 5) здебільшого зорієнтовані на забезпечення бізнесових потреб; 6) сприяють досягненню ефективної співпраці окремих ланок урегулювального процесу; 7) мають можливість надавати різномірні послуги, пов'язані з бізнесовими потребами; 8) адміністративна діяльність представлена сукупністю дій, об'єктивованих у вигляді постійного, систематичного та стратегічного моніторингу ймовірних загрозливих чинників та пошуку шляхів їх вирішення та попередження.

Отже, європейський досвід публічного адміністрування транскордонного співробітництва уособлює стратегічний, планомірний, допустимий, необхідний та бажаний до реалізації набір міжнародних, державних, делегованих та приватноправових повноважень окремих публічних адміністрацій, що відображені у вигляді конкретних механізмів забезпечення спільнокордонних міжгалузевих інтересів громадського

суспільства, що в основі утверджує модель безкордонного, спільного, рівноцінного, ефективного й раціонального співіснування людини та природи, зокрема і окремо інтересів соціуму без прив'язки до окремого державного утворення.

Таким чином, основним завданням публічного адміністрування транскордонного співробітництва європейських країн є спільний розвиток прикордонних територій, який досягається різноманітними формами співпраці, зокрема найрозповсюдженішою його формою є утворення єврорегіонів, однак важливе значення для повноцінного розвитку периферійних територій та окремо областей мають також європейські угруповання територіального співробітництва, агенції регіонального розвитку, а також робочі об'єднання й подібні до них органи.

3.2 Удосконалення національного законодавства у сфері публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС

Дослідивши основні механізми реалізації транскордонного співробітництва України та ЄС на основі як національного, так і європейського аспектів, є сенс продовжити нашу наукову працю в руслі пошуку оптимальних шляхів вирішення вітчизняних проблем у цій сфері. Це зумовлено не в останню чергу процесами інтеграції та розширення Європейського Союзу до кордонів України, які забезпечили створення необхідних умов для її співпраці з країнами об'єднаної Європи, різноманітними європейськими інституціями, участі України у програмах сусідства Європейського Союзу. Наша держава отримала можливість якнайкраще реалізувати своє вигідне географічне розташування та здійснити важливі кроки на шляху інтеграції до європейського співтовариства. Одним із напрямків реалізації євроінтеграційного вектору України є розвиток та вдосконалення механізму транскордонного співробітництва, визначення його

пріоритетних напрямків у загальній системі розвитку прикордонних регіонів держави [130, с. 140].

Насамперед, говорячи про вдосконалення законодавства, слід зазначити, що це процес досить обтяжливий та такий, що потребує вкрай достатнього обґрунтування наявності більш дієвих механізмів. Зокрема мова йде про всебічний, розкритий та поглиблений аналіз конкретного явища чи діяння, яке має ознаки функціональності, але в силу об'єктивних чинників (які підлягають корегуванню) реалізовується чи функціонує на рівні, що не відповідає державним чи суспільним потребам. Ведучи мову про транскордонне співробітництво України та ЄС, можна виділити низку проблемних питань у цій сфері, і наше основоположне завдання в межах окресленого «поля» дослідження полягає в пропонуванні для запровадження ефективних заходів щодо зміни такого стану речей.

Почнемо з того, що наявність спеціалізованого Закону є особливістю нашої країни, з одного боку, та обтяжливим чинником – з іншого. Це зумовлено суто адміністративним підходом до врегулювання різноманітних зв'язків в аналізованій сфері, при всьому тому, що наявність розгалуженої системи міжнародних норм цілком урегульовує основоположні питання реалізації зазначеної діяльності. При тому що національне законодавство повинно мати суто уточнювальний характер щодо міжнародних норм, а не встановлювати нові механізми.

Для підтвердження висловленої тези нагадаємо, що основою регіональної політики в налагодженні транскордонного співробітництва в Україні є Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Україна приєдналась до неї ще 1993 року) та 3 додаткові протоколи до неї: Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, Протокол №2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується

міжтериторіального співробітництва, Протокол №3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС), а вже тільки потім – Закон «Про транскордонне співробітництво» [102].

При цьому чинний Закон України не містить положень щодо діяльності об'єднань єврорегіонального співробітництва, що передбачені Протоколом №3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва. Також із часу ухвалення Законом України «Про транскордонне співробітництво» Європейський Союз розробив правові акти, що регламентують діяльність європейських об'єднань територіального співробітництва, у діяльності яких Україна також може брати участь. Окрім того проблемною зоною є спосіб і форма державної підтримки транскордонного співробітництва. На практиці, часто виникає ситуація, коли європейські партнери готові виділити кошти для фінансування певних проектів чи об'єктів, проте Українська сторона не може своєчасно та в повному обсязі виконати власний обов'язок щодо співфінансування таких проектів чи об'єктів. Відповідно такі проекти взагалі не реалізуються або їх реалізація затримується в часі [103]. Ці обставини обґрунтовують внесення змін і доповнень до нього. А тому ми підтримуємо думку про необхідність ухвалення Проекту Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва» від 15.02.2017 №6085.

Фахівцями ще 2015 року наголошувалось, що існує низка чинників, що стримують розвиток транскордонного співробітництва в Україні, серед яких:

- 1) фактична відсутність центрального органу виконавчої влади, відповідального за реалізацію політики транскордонного співробітництва та де-факто бездіяльність з 2004 року Міжвідомчої комісії з питань розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів, утвореної постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2002 року №587, та її наступна

ліквідація Постановою Кабінету Міністрів України від 2 червня 2010 р. № 397. Також негативно вплинуло припинення діяльності Консультативно-дорадчої ради з питань транскордонного співробітництва та єврорегіонів при Міністерстві регіонального розвитку та будівництва України, створеної 2009 року, та Асамблеї українських єврорегіонів і прикордонних регіонів, створеної 2010 року. Відсутність спеціально уповноваженого державного органу призвела до недооцінки транскордонного співробітництва як інструменту територіального розвитку й покращення якості життя людей, що мешкають у прикордонних регіонах України;

2) обмеженість стратегічного бачення завдань і перспектив розвитку транскордонного співробітництва як з боку уряду, так і з боку місцевих органів влади України;

3) недосконалість національного законодавства, а також відсутність єдиних нормативно-правових та інших стандартів щодо утворення та діяльності єврорегіонів;

4) слабкість інституційної бази регіонального розвитку, яка у прикордонних регіонах має відігравати роль одного з рушіїв транскордонного співробітництва;

5) недостатня інституційна спроможність більшості органів місцевого самоврядування щодо здійснення великих проєктів у галузі транскордонного співробітництва;

6) незначний рівень фінансової підтримки спільних транскордонних проєктів як із боку уряду та органів державної влади, так і з боку органів місцевого самоврядування;

7) недостатній рівень використання потенціалу єврорегіонів;

8) незадовільна кадрова політика (відсутність системи підготовки фахівців у галузі транскордонного співробітництва для органів місцевого самоврядування) [102].

Найцікавіше, що більшість існуючих на той час проблем так і залишились невирішеними сьогодні.

Підсумовуючи щодо єврорегіонів, зазначимо, що цілком логічно буде приєднатись до думки О. Тищенка, який пропонує сконцентрувати зусилля центральних і місцевих органів державної влади на вирішенні таких завдань, як: здійснення корекції державної стратегії транскордонного співробітництва в напрямку створення й підтримки невеликих за розмірами єврорегіонів для розв'язання конкретних проблем, що існують на рівні місцевого самоврядування; узгодження норм українського законодавства, що регулюють різні аспекти транскордонного співробітництва, насамперед у сфері економічної діяльності, із відповідними положеннями законодавчих актів країн-партнерів; розроблення методичного і статистичного інструментарію для моніторингу та аналізу результативності й впливу функціонування єврорегіону на покращення показників соціально-економічного розвитку і зростання конкурентоспроможності відповідних територій; надання державних преференцій учасникам єврорегіону в разі впровадження великомасштабних інвестиційних та інноваційних проектів, що забезпечують розв'язання важливих соціально-економічних проблем і підвищення рівня життя населення в регіоні [159, с. 9].

Однак ще однією суттєвою проблемою зрештою є реалізація спільних підписаних зарубіжних угод. Мова йде про те, що Україна бере на себе зобов'язання, які в силу корупційних, ментальних та інших чинників не можуть бути реалізовані. Це, зокрема, недобросовісність національних суб'єктів господарювання, які за внутрішнім сприянням чиновників розкрадають левову частину виділених коштів на забезпечення конкретного заходу співпраці. Досить актуальним прикладом цього є нещодавній скандал, що розгорнувся в межах «пошуку» зниклих коштів, які Європейський Союз виділив Україні на модернізацію пунктів пропуску на західному кордоні. В ЄС хотіли, щоб через кордон швидше рухалися автомобілі, швидше працювали митники. Ще 2012 року на ці потреби Україні виділено майже 30 мільйонів євро, але наша держава нічого так і не зробила. Частину грошей просто розікрали. Тільки на міжнародний пункт «Ужгород» на українсько-

словацькому кордоні Європа дала 2 млн. євро авансу з 7 необхідних. Завершити реконструкцію мали були ще в грудні 2015 року. Але нічого не було зроблено: мали були розширити смуги руху, реконструювати адмінбудівлю і добудувати другий поверх [20].

Ще одним показовим прикладом є зобов'язання Державної фіскальної служби України повернути Європейській комісії грант у 9,3 млн. євро, які мали використати на реконструкцію та розбудову пунктів пропуску на українсько-польському кордоні «Устилуг», «Рава-Руська», «Краківець», «Шегині» та «Ягодин». Причина – ДФС так і не виконала відповідних робіт з реконструкції пунктів пропуску, хоча значну частину гранту уже витратили [164]. Не виключено, що це сталося і не без вини недобросовісних вітчизняних підрядників.

Тому з метою запобігання розкраданню таких коштів суб'єкти нормотворення мають забезпечити адміністративними запобіжниками таку діяльність та окремо встановити відповідальність національних підрядників (суб'єктів господарювання), що взяли на себе зобов'язання з виконання конкретного доручення держави, пов'язаного з виконанням умов транскордонного співробітництва. Така норма з відсилювальним характером має бути передбачена в спеціалізованому Законі. Окрім того змін потребує тендерне законодавство та система «ProZorro».

Ще однією проблемою для України є запровадження спільних пропускних систем на кордонах з ЄС. Хоча в Україні довгоочікуваний безвізовий режим працює вже більше року, проблем при перетині кордону не поменшало. Так, наші співвітчизники скаржаться на погану інфраструктуру, довгі черги, відверте хамство і корупцію. За результатами опитування, яке нещодавно проводила громадська організація «Європа без бар'єрів», 55% українців не відчували ніяких змін при перетині кордону після того, як запрацював безвізовий режим, а ось 39% все ж відчували певні зміни, щоправда, вони не завжди були хорошими [127].

Питання спрощення прикордонних формальностей та створення комфортних умов для громадян, які перетинають державний кордон, разом із питанням забезпеченням прикордонної безпеки були й залишаються для Державної прикордонної служби України одними з пріоритетних. Хоча всі ці питання перебувають поза повноваженнями ДПСУ, адміністрацією Державної прикордонної служби України запропоновано Міністерству інфраструктури, ДФС України декілька основних шляхів вирішення гострих питань – наприклад, з упорядкування черг, створення (визначення) окремих смуг руху при під'їзді до пункту пропуску – для учасників малого прикордонного руху (жителів прикордоння) та для громадян України й іноземців, які прямують до Республіки Польща з інших регіонів України та Європейського Союзу («зелений коридор» – без предметів для декларування) [27].

На сьогодні до складу митної інфраструктури входять 26 митниць, 161 митний пост, 242 місця прибуття. Також працює 158 пунктів пропуску, з яких 131 – міжнародні, зокрема 32 пункти пропуску з ЄС. Відбуваються переговори щодо відкриття спільних пунктів пропуску та реалізації проекту інтегрованого управління кордонами, яке є важливим з точки зору підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону та запровадження європейських стандартів управління кордонами. Спільний контроль вже здійснюється з Польщею (4 пункти пропуску) та Молдовою (4 пункти пропуску). А тому їх необхідно запровадити і з Румунією, Словаччиною та Угорщиною, оскільки це спільне патрулювання державного кордону, впровадження спільних механізмів з питань обміну інформацією та аналізу ризиків, розвиток співпраці оперативних органів, розширення мережі та функцій контактних пунктів, а також організацію спільного несення служби на морських та річкових ділянках. Водночас одне з головних завдань, вирішенню якого має сприяти реалізація цієї ініціативи, – це забезпечення гнучкого реагування на сучасні

виклики у сфері прикордонної безпеки та подолання корупції на пунктах пропуску [81].

Окремого врегулювання потребують питання контрабанди малим прикордонним рухом. Уточнимо, що це право людей по обидва боки кордону перетинати його без візи. Хоч би й щодня. Зрозуміло, що контрабанда залежить від самих митників. Подекуди вони можуть перевіряти одну людину годинами, а буває, що й зовсім не звертають увагу на очевидне. Бувають випадки, коли під верхнім одягом можна перенести через пункт пропуску навіть кілька блоків сигарет і п'ять пляшок горілки [69].

А тому вважаємо за необхідне посилити їх відповідальність за неналежне виконання своїх посадових обов'язків, шляхом, наприклад позапланових виїзних перевірок ієрархічно сформованого суб'єкта публічної адміністрації який має перевірити фактичний стан здійснюваної митниками діяльності, або ж шляхом перевірки сумлінності їх роботи агентами «під прикриттям», що будуть перетинати кордон і навмисно провокувати працівників щодо порушення встановлених правил. Окрім того потрібно послабити роль контрабанди в житті мешканців прикордонних районів: вона має втратити економічний сенс. Ще один спосіб – створення великої кількості привабливих робочих місць, щоб населення дістало належну мотивацію перейти в ці сфери й відмовитися від контрабанди. Адже особливість «малої» контрабанди в тому, що вона не вимагає професійних знань та освіти, для неї досить практичних навичок і, бажано, зв'язків [37].

Зокрема, зменшення масштабів цього промислу та відмови від нього частини жителів прикордоння можна очікувати в районах, прилеглих до країн ЄС, у процесі реалізації євроінтеграційного курсу та скасування митно-тарифних бар'єрів. На рубежах із Росією – у разі реалізації проекту «Європейський вал» посилення контролю над кордоном, що є і буде умовою отримання безвізового режиму, при тому глибокої інтеграції України з ЄС. Складніше подолати контрабанду на кордонах із самопроголошеним Придністров'ям та Білоруссю. Адже перше формально є частиною країни,

яка разом з Україною інтегрується в європейські структури, а державний рубіж із другою проходить через малозаселені, часто важко контрольовані прикордонниками лісові райони [37].

Водночас важливо розуміти, що залежність тих чи тих регіонів від контрабанди сприяє їхній прив'язаності до країни, у якій вони заробляють. І лише загроза втратити таку перспективу може викликати в них серйозне соціально-економічне невдоволення, підживити сепаратистські настрої. Адже без контрабанди та інших нелегальних переміщень через кордон жителям прилеглих до нього районів за нинішнього соціально-економічного стану буде скрутно. Децентралізація та пов'язана з нею переорієнтація громад на власні ресурси й поступове зменшення підтримки громад центром загрожують падінням рівня забезпеченості прилеглих до кордону громад бюджетними грошми. Існує також ризик посилення позицій у місцевих органах влади контрабандистів, це ще більше ускладнило б боротьбу з ними за нових повноважень місцевого самоврядування. Водночас поступове обмеження щедрого дотування за рахунок державного бюджету може стати поштовхом для розвитку в таких громадах альтернативи наявній моделі соціально-економічного розвитку [37].

Окремо слід наголосити на необхідності доповнення КУпАП адміністративною відповідальністю за необґрунтоване перевищення часу перевірок працівниками Державної прикордонної служби, а також перевірки товарів і вантажів Державною митною службою.

Наприклад, норми Митного кодексу України дозволять внести відповідні доповнення до КУпАП, оскільки стаття 30 МК [76] під назвою «Відповідальність органів доходів і зборів, їх посадових осіб та інших працівників» передбачає:

«1. Посадові особи та інші працівники органів доходів і зборів, які ухвалили неправомірні рішення, вчинили неправомірні дії або допустили бездіяльність, зокрема в особистих корисливих цілях або на користь третіх

осіб, несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та іншу відповідальність відповідно до закону.

2. Шкода, заподіяна особам та їх майну неправомірними рішеннями, діями або бездіяльністю органів доходів і зборів або їх посадових осіб чи інших працівників при виконанні ними своїх службових (трудових) обов'язків, відшкодовується цими органами, організаціями у порядку, визначеному законом».

Разом із тим слід зазначити, що ст. 30 МК України має бланкетний характер, адже підстави, умови та порядок притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб митних органів визначено спеціальним законодавством. Такий різновид юридичної відповідальності посадових осіб митних органів, як адміністративна, пов'язаний насамперед з учиненням ними корупційного правопорушення – умисного діяння, що містить ознаки корупції, за яке законом встановлено адміністративну відповідальність (ст. 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 07.04.2011 р. № 3206-VI).

До адміністративно караних корупційних правопорушень належать діяння, відповідальність за вчинення яких передбачена гл. 13-А КпАП України «Адміністративні корупційні правопорушення»: порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2), пропозиція або надання неправомірної вигоди (ст. 172-3), порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4), порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (ст. 172-5), порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6), порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7), незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8), невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9) [26, с. 15].

З цього слідує, що митні органи та їх посадові особи можуть бути потенційними суб'єктами адміністративних правопорушень як суб'єкти

публічного адміністрування загалом, та окремо відносно належного виконання зобов'язань саме в митній сфері. Саме тому вважаємо за необхідне додати до КУпАП таку норму:

«Стаття 203-2. Порухення строків реалізації процедур усіх видів контролю уповноваженими особами контрольних органів та служб у митній та прикордонній сфері.

Необґрунтоване перевищення часу здійснення проведення заходів перевірки осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна під час реалізації прикордонного та митного контролю уповноваженими особами контрольних органів та служб, –

тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, –

тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.»

Окремо слід вказати про потребу ввести адміністративну відповідальність юридичної особи Державної митної служби за затримку вантажів на митниці більше розумних строків. При цьому такі розумні строки мають бути визначені відповідною Постановою Кабінету міністрів України за різновидами вантажу та кодами товарів. Це налагодить деякі аспекти транскордонного співробітництва та в цілому призведе до плановості, прогнозованості й підвищення вітчизняної економіки, покращить сервіс і покладе початок налагодженню дружніх стосунків між країнами-сусідами.

Відтак КУпАП необхідно доповнити статтею 203-3 «Недотримання строків перевірки вантажу на митниці» у такому вигляді:

«Порухення строків проведення контрольних заходів, зокрема перевірки відповідних документів, огляду й обліку вантажу, декларування та інших дій центральним органом виконавчої влади, що забезпечує

формування та реалізує державну податкову і митну політику, що спричинило затримку вантажу на митниці більше розумних строків, –

тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, –

тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.»

Окремо слід вказати, що ми долучаємось до думки про необхідність підвищення кваліфікації працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері транскордонної співпраці. Для цього варто проводити семінари, тренінги, створювати фокус-групи, організовувати круглі столи та різноманітні навчання з питань транскордонного співробітництва; розробити програму обміну досвідом і представлення кращих європейських чи регіональних практик у рамках транскордонної співпраці; розробити навчальну та інформаційну літературу щодо питань транскордонного співробітництва; забезпечити широке інформування щодо можливості участі в різноманітних заходах, пов'язаних із транскордонним співробітництвом, зустрічах, конференціях, виставках; створити систему мотивації працівників у навчанні; розробити план подолання мовного бар'єру за рахунок безкоштовного навчання іноземної мови; створити механізм надання додаткового фінансового забезпечення за умови їх участі у транскордонному співробітництві; знівелювати бюрократичні перепони. Витрати на навчання працівників варто закладати в місцеві бюджети чи використовувати можливості написання різноманітних міжнародних та державних проектів на проведення таких тренінгів, семінарів та навчань. Також варто інформувати працівників про круглі столи, семінари чи тренінги, які відбуваються безкоштовно. Таку інформацію має збирати та розповсюджувати Загальний відділ, який функціонує в кожній державній установі. Вирішенню цього питання може сприяти тісна налагоджена

співпраця у вигляді адміністративного супроводу органу виконавчої влади місцевими громадськими організаціями, що мають досвід такої діяльності [60; 136, с. 156].

Наостанок додамо, що інформаційний супровід транскордонного співробітництва є на сьогодні важливою складовою, поряд з іншими – фінансовою, матеріально-технічною, кадровою – складовими. Інформаційна підтримка необхідна всім: суб'єктам і учасникам транскордонного співробітництва, іншим зацікавленим сторонам для отримання актуальної інформації про стан і перспективи реалізації транскордонних проектів та ухвалення ефективних управлінських рішень; бізнес-структурам, громадськості – для отримання знань про сутність і можливості транскордонного співробітництва, про переваги та недоліки участі в різноманітних проектах транскордонного характеру тощо та забезпечення зворотного зв'язку. Цілком закономірно, що у країнах з розвинутою ринковою економікою інформаційній підтримці приділяють значну увагу. Це стосується також сфери транскордонного співробітництва, якій присвячена діяльність багатьох інтернет-ресурсів. У свою чергу в Україні інформаційному забезпеченню транскордонного співробітництва приділяється значно менша увага. На регіональному та місцевому рівні присутні лише декілька якісних інформаційних ресурсів, які постійно інформують про стан реалізації транскордонних проектів, зокрема це «Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва «Закарпаття». Проте більшою мірою офіційні джерела не надають якісної інформації про транскордонне співробітництво, а лише повідомляють про чергове проведення конкурсів проектів, конференцій, засідань, і зазвичай у минулому часі. Таким чином, громадськість залишається непоінформованою, як конкретно відбувається транскордонне співробітництво і які позитивні результати воно має для пересічних громадян регіонів України [130, с.145].

Усе вищевикладене дає можливість сформулювати такі висновки:

– процес удосконалення законодавства досить обтяжливий та такий, що потребує вкрай достатнього обґрунтування наявності більш дієвих механізмів. Зокрема мова йде про всебічний, розкритий та поглиблений аналіз конкретного явища чи діяння, яке має ознаки функціональності, але в силу об'єктивних чинників (які підлягають корегуванню) реалізовується чи функціонує на рівні, що не відповідає державним чи суспільним потребам;

– наявність спеціалізованого Закону в аналізованій сфері є позитивною особливістю нашої країни, з одного боку, та обтяжливим чинником – з іншого. Це зумовлено суто адміністративним підходом до врегулювання різноманітних зв'язків в аналізованій сфері при всьому тому, що наявність розгалуженої системи міжнародних норм цілком врегульовує основоположні питання реалізації зазначеної діяльності, при тому що національне законодавство повинно мати суто уточнювальний характер щодо міжнародних норм, а не встановлювати нові механізми;

– проведений аналіз свідчить про необхідність модернізаційних змін у сфері транскордонного співробітництва України та ЄС. Зокрема шляхом внесення змін і доповнень до чинного законодавства необхідно:

1) доопрацювати Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004 № 1861-IV шляхом ухвалення Проекту Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва» від 15.02.2017 №6085 в аспекті вирішення питань відсутності законодавчих підстав для створення та діяльності об'єднань єврорегіонального співробітництва та європейських об'єднань територіального співробітництва;

2) з метою запобігання розкраданню зарубіжних коштів, що виділяються Україні для реалізації конкретного спільного заходу, суб'єкти нормотворення мусять забезпечити адміністративними запобіжниками таку діяльність та окремо встановити відповідальність національних підрядників (суб'єктів господарювання), що взяли на себе зобов'язання з виконання конкретного доручення держави, пов'язаного з виконанням умов транскордонного співробітництва. Така норма відсилювального характеру

має бути передбачена в спеціалізованому Законі. Окрім того змін потребує тендерне законодавство та система «ProZorro»;

3) забезпечити нормативно та практично запровадження спільних пропускних систем на кордонах з ЄС та окремо врегулювати питання контрабанди малим прикордонним рухом;

4) доповнити КУпАП адміністративною відповідальністю за необґрунтоване перевищення часу здійснення перевірок працівниками Державної прикордонної служби а також перевірки товарів і вантажів Державною митною службою в такому вигляді:

«Стаття 203-2. Порухення строків реалізації процедур усіх видів контролю уповноваженими особами контрольних органів та служб у митній та прикордонній сфері.

Необґрунтоване перевищення часу здійснення проведення заходів перевірки осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна під час реалізації прикордонного та митного контролю уповноваженими особами контрольних органів та служб, –

тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від десяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, –

тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

5) увести адміністративну відповідальність юридичної особи Державної митної служби за затримку вантажів на митниці більше розумних строків. При цьому такі розумні строки мають бути визначені відповідною Постановою Кабінету міністрів України за різновидами вантажу та кодами товарів. Це налагодить деякі аспекти транскордонного співробітництва та в цілому призведе до плановості, прогнозованості й підвищення вітчизняної економіки, покращить сервіс і покладе початок налагодженню дружніх

стосунків між нашими країнами-сусідами. Така норма повинна мати такий вигляд:

Стаття 203-3 «Недотримання строків перевірки вантажу на митниці»:

«Порушення строків проведення контрольних заходів, зокрема перевірки відповідних документів, огляду і обліку вантажу, декларування та інших дій центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, що спричинило затримку вантажу на митниці більше розумних строків, –

тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, –

тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

– окремо наголошується про необхідність підвищення кваліфікації працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у площині транскордонної співпраці та забезпечення інформаційного простору в цій сфері.

Отже, проведений аналіз свідчить про необхідність модернізаційних змін у сфері транскордонного співробітництва України та ЄС. В умовах сьогодення необхідно врегулювати питання належного функціонування єврорегіонів; забезпечити підґрунтя для розвитку на теренах України європейських угруповань територіального співробітництва, агенцій регіонального розвитку а також інших робочих об'єднань та подібних до них органів; забезпечити адміністративними запобіжниками унеможливлення розкрадання коштів, що надаються для реалізації конкретно визначених угодових заходів та окремо встановити відповідальність національних підрядників (суб'єктів господарювання), що взяли на себе зобов'язання з виконання конкретного доручення держави, пов'язаного з виконанням умов транскордонного співробітництва; забезпечити нормативно та практично

запровадження спільних пропускних систем на кордонах з ЄС та окремо врегулювати питання контрабанди малим прикордонним рухом; доповнити КУпАП статтею 203-2 про порушення строків реалізації процедур усіх видів контролю уповноваженими особами контрольних органів та служб, а також статтею 203-3 про недотримання строків перевірки вантажу на митниці; реалізувати заходи щодо підвищення кваліфікації працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері транскордонної співпраці.

Висновки до розділу 3

1. З'ясовано, що кожна європейська країна має власні погляди на систему, змістову структуру та форми реалізації транскордонного співробітництва, і відповідно залежно від цих складових різняться публічні механізми його реалізації. На національному рівні жодна з таких країн не має окремих законів про транскордонне співробітництво, і Україна є єдиною в цьому аспекті. Нормативну основу такої діяльності складає насамперед міжнародне законодавство, тобто сукупність норм національного законодавства є уточнювальним чинником, і вони не об'єктивовані у вигляді окремого спеціалізованого законодавства, оскільки питання, що врегульовуються, мають міжнародний характер. На стику міжнародної та національної юрисдикційності привілейоване становище мають саме ратифіковані норми міжнародних договорів і конкретних угод про співробітництво, а вже потім акти національного законодавства. Просто кажучи, основний механізм побудови та реалізації встановлюється міжнародними нормами, а особливості адміністративної діяльності публічної адміністрації уточнюються конкретною угодою та вітчизняним законодавством.

2. Виявлено, що основним мотивним чинником щодо транскордонного співробітництва країн ЄС є прагнення влади забезпечити сталий економічний та соціальний розвиток периферійних територій з метою урівняння рівня

життя та збалансування державних потреб, зокрема їх забезпечення на рівні з провідними, більш розвиненими, вдало розташованими регіонами. У свою чергу можливості, які відкриваються європейським країнам під час реалізації спільних проєктів із сусідами, важко переоцінити. Користування провідними напрацюваннями та досвідом успішного впровадження конкретної соціально та державно зумовленої організаційної чи адміністративної діяльності в будь-якому разі сприяє спільному розвитку єдиного соціально-економічного простору, який на основі рівності, збалансованості, екологічності та раціоналізму є базисом повноцінності життєдіяльності людини, а також природного існування флори та фауни, задовольняючи при цьому різноманітні потреби та інтереси останніх без прив'язки до конкретного державного утворення.

3. З'ясовано, що публічне адміністрування в ЄС побудоване на низці спільно корінних принципів, які зорієнтовують країни діяти спільно, ураховуючи пріоритети розвитку територій та повноважень виконавчих органів у цій сфері з можливістю допоміжного співфінансування зумовлених договірними взаємозв'язками заходів. У свою чергу публічна адміністрація транскордонного співробітництва в ЄС є суто наддержавною, що включає в себе систему найважливіших європейських інститутів, які діють у сфері прикордонного співробітництва, та договірною, коли в межах певних угодових домовленостей створюються власні інституції або ж наділяються виключними повноваженнями національні органи влади чи делеговані ними представники.

4. Стверджується, що особливості публічного адміністрування в ЄС найяскравіше розкривають типи його реалізації:

1) ключовою формою реалізації транскордонного співробітництва в Європі є так звані єврорегіони, які об'єднують місцеві органи влади декількох спільнокордонних країн із метою впровадження експериментальних різновидів співпраці в чітко визначеній сфері та передбачає наявність спеціально уповноваженого органу національного рівня, основна мета якого полягає у виконанні обов'язкових рішень правління єврорегіону та забезпеченні сталої організаційної та практичної

складової його місійних завдань. Вона характеризується такими ознаками: 1) є узагальненою домовленістю декількох спільнокордонних європейських країн, що становить собою сукупність довгострокових зобов'язань сторін, які закріплені в окремих планах спільних різносферних заходів; 2) формуються у вигляді об'єднань владних структур країн (асоціацій, агентств тощо); 3) фінансування планової діяльності здійснюється за рахунок сторін – учасників угоди, а також з інших джерел фінансування, зокрема й ЄС; 4) мають чітко сформовану мету різносферної компетенційної діяльності; 5) основним місійним призначенням є розвиток інформаційних, економічних, інфраструктурних, митних, ментальних, культурних чи інших надбань або ж цінностей регіонів та їх мешканців; 6) адміністративна структура управління представлена у вигляді системи ієрархічно сформованих органів, які є як загальнодоговірними, так і окремоодиночними – національними; 7) владне поле може охоплювати територію від незначної чисельності населення до мільйонів чи навіть мільярдів осіб; 8) слугує базисом міжнаціональної, расової, гендерної, економічної, туристичної, освітньої та оздоровчої рівності населення «безкордонних» регіонів;

2) робочі об'єднання та подібні до них органи умовно є факультативними або ж допоміжними інституціями транскордонного співробітництва, які слугують для посилення економічної, соціальної, культурної чи іншої ролі конкретного регіону;

3) європейські угруповання територіального співробітництва: 1) це самостійна альтернативна форма транскордонного співробітництва, яка є відносно новою та потребує системного вивчення, часу для належного укорінення та утвердження як результативно ефективна на просторах ЄС; 2) сприяють згурпованості певних областей; 3) адміністративно представлені у вигляді юридичних осіб, які отримали від держави певні компетенційні спроможності у визначених повноважних формах; 4) місійним завданням є вирішення конкретної проблеми, яка потребує спільного міждержавного врегулювання; 5) різновидами їх адміністративної діяльності є розвиток, розширення, підтримка, стимулювання, сприяння, забезпечення та заохочення; 6) компетенційне поле впливу зумовлене сферичними

особливостями; 7) механізм фінансування реалізації місійних завдань формується за рахунок членських внесків, а також інших надходжень;

4) агенції регіонального розвитку: 1) становлять собою структуровану систему потрійного поєднання інтересів щодо міждержавного забезпечення; 2) сприяють розвитку окремо взятої під контроль території; 3) передбачають вирішення нагальних як державних, регіональних, міждержавних, так і окремо бізнесових проблем; 4) є фокусним центром планування оптимального шляху розвитку міжсекторного простору; 5) здебільшого зорієнтовані на забезпечення бізнесових потреб; 6) сприяють досягненню ефективної співпраці окремих ланок урегульовного процесу; 7) мають можливість надавати різноманітні послуги, пов'язані з бізнесовими потребами; 8) адміністративна діяльність представлена сукупністю дій, об'єктивованих у вигляді постійного, систематичного та стратегічного моніторингу ймовірних загрозливих чинників і пошуку шляхів їх вирішення та попередження.

5. Доведено, що європейський досвід публічного адміністрування транскордонного співробітництва уособлює стратегічний, планомірний, допустимий, необхідний та бажаний до реалізації набір міжнародних, державних, делегованих і приватноправових повноважень окремих публічних адміністрацій, що відображено у вигляді конкретних механізмів забезпечення спільнокордонних міжгалузевих інтересів громадського суспільства, що загалом утверджує модель безкордонного, спільного, рівноцінного, ефективного та раціонального співіснування людини та природи, зокрема інтересів соціуму без прив'язки до окремого державного утворення.

6. Наголошується, що процес удосконалення законодавства досить обтяжливий та такий, що потребує вкрай достатнього обґрунтування наявності більш дієвих механізмів. Зокрема мова йде про всебічний, розкритий та поглиблений аналіз конкретного явища чи діяння, яке має ознаки функціональності, але в силу об'єктивних чинників (які підлягають корегуванню) реалізовується чи функціонує на рівні, що не відповідає державним чи суспільним потребам.

7. Вважається, що наявність спеціалізованого Закону в аналізованій сфері є позитивною особливістю нашої країни, з одного боку, та обтяжливим чинником – з іншого. Це зумовлено суто адміністративним підходом до врегулювання різноманітних зв'язків в аналізованій сфері, при тому що наявність розгалуженої системи міжнародних норм цілком урегульовує основоположні питання реалізації зазначеної діяльності. При цьому національне законодавство повинно мати суто уточнювальний характер щодо міжнародних норм, а не встановлювати нові механізми.

8. Доведено, що у сфері транскордонного співробітництва України та ЄС потрібні модернізаційні зміни. Зокрема, шляхом внесення змін і доповнень до чинного законодавства потрібно:

1) доопрацювати Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004 № 1861-IV шляхом ухвалення Проекту Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва» від 15.02.2017 №6085 в аспекті вирішення питань відсутності законодавчих підстав для створення та діяльності об'єднань єврорегіонального співробітництва та європейських об'єднань територіального співробітництва;

2) з метою запобігання розкраданню зарубіжних коштів, що виділяються Україні для реалізації конкретного спільного заходу, суб'єкти нормотворення мусять забезпечити адміністративними запобіжниками таку діяльність й окремо встановити відповідальність національних підрядників (суб'єктів господарювання), що взяли на себе зобов'язання з виконання конкретного доручення держави, пов'язаного з виконанням умов транскордонного співробітництва. Така норма відсилювального характеру має бути передбачена в спеціалізованому Законі. Окрім того змін потребує тендерне законодавство та система «Прозоро»;

3) забезпечити нормативно та практично запровадження спільних пропускних систем на кордонах з ЄС та окремо врегулювати питання контрабанди малим прикордонним рухом;

4) доповнити КУпАП адміністративною відповідальністю за необґрунтоване перевищення часу здійснення перевірок працівниками

Державної прикордонної служби, а також перевірки товарів і вантажів Державною митною службою в такому вигляді:

«Стаття 203-2. Порушення строків реалізації процедур усіх видів контролю уповноваженими особами контрольних органів та служб у митній та прикордонній сфері.

Необґрунтоване перевищення часу здійснення проведення заходів перевірки осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна під час реалізації прикордонного та митного контролю уповноваженими особами контрольних органів та служб, –

тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від десяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, –

тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

5) ввести адміністративну відповідальність юридичної особи Державної митної служби за затримку вантажів на митниці більше розумних строків. При цьому такі розумні строки мають бути визначені відповідною Постановою Кабінету Міністрів України за різновидами вантажу та кодами товарів. Це налагодить деякі аспекти транскордонного співробітництва та в цілому призведе до плановості, прогнозованості та підвищення вітчизняної економіки, покращить сервіс і покладе початок налагодженню дружніх стосунків між нашими країнами-сусідами. Така норма повинна мати такий вигляд:

Стаття 203-3. «Недотримання строків перевірки вантажу на митниці»

«Порушення строків проведення контрольних заходів, зокрема перевірки відповідних документів, огляду й обліку вантажу, декларування та інших дій центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, яке спричинило затримку вантажу на митниці більше розумних строків, –

тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, –

тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»;

6) окремо наголошується на потребі підвищення кваліфікації працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у площині транскордонної співпраці та забезпечення інформаційного простору в цій сфері.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено нове розв'язання наукового виклику щодо розвитку засад та адміністративного інструментарію реалізації публічного адміністрування транскордонного співробітництва, сформовано найбільш важливі теоретичні та практичні результати дослідження, а також наведено шляхи подолання виявлених проблем, що дозволило їх узагальнити до таких:

1. Виявлено, що транскордонне співробітництво України та країн-учасниць ЄС як об'єкт адміністративно-правових відносин – це спільні дії публічної адміністрації різних країн, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами або/та органами державної влади, які знаходяться під юрисдикцією України та країн-учасниць ЄС, з якими Україна має спільний кордон, направлений на укладання і виконання з цією метою відповідних угод або досягнення домовленостей в межах компетенції територіальних громад або/та місцевих органів виконавчої влади з метою усунення адміністративних і технічних перепон, які можуть стримувати розвиток та безперешкодне здійснення взаємовигідного міжнародного співробітництва регіонів і спілкування людей.

2. Доведено, що публічне адміністрування у сфері транскордонного співробітництва – це форма реалізації публічної влади (в першу чергу органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади), що характеризується їх адміністративною діяльністю щодо задоволення публічного інтересу стосовно стимулювання добросусідських відносин між територіальними громадами або/та органами державної влади, які знаходяться під юрисдикцією України та країн-учасниць ЄС шляхом укладання і виконання з цією метою відповідних угод в межах компетенції територіальних громад або/та місцевих органів виконавчої влади щодо усунення адміністративних і технічних перепон.

Особливостями публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-сусідів (Словаччини, Угорщини, Польщі,

Румунії) є комплекс заходів адміністративно-правового, організаційного, культурного, інфраструктурного характеру щодо взаємовигідного регіонального (міжнародного) співробітництва, в результаті чого мають стиратися правові, ментальні, соціальні, економічні розбіжності між регіонами і народами, а Україна має перетворюватися з переднього форпосту ЄС на невід'ємний культурний, економічний і освітній центр об'єднаної Європи.

3. Охарактеризовано адміністративно-правовий механізм публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС через сукупність притаманних йому ознак механізму адміністративно-правового регулювання та власних особливостей, зокрема виділено: 1) національні особливості – наявність елементного складу, який виступає чинником реалізації регулювальних процесів щодо задоволення публічного інтересу в даній сфері; уявляється як спосіб владного впливу на сферу транскордонної співпраці; є засобом подолання об'єктивних перешкод належному стимулюванню добросусідських відносин; передбачає порядок належної реалізації зобов'язань суб'єктів у сфері транскордонного співробітництва; поділяється на різновиди в залежності від мети, яка має бути досягнута; поєднує адміністративні та сервісні характеристики діяльності публічної адміністрації; забезпечує взаємозв'язок державних та недержавних інституцій в процесі вирішення питань транскордонної співпраці; 2) міжнародні особливості: наявність політичної волі як чинника досягнення спільних домовленостей; зацікавленість сторін угоди у досягненні політичних, економічних, торговельних, культурних та наукових результатів розвитку підлеглих територій та їх жителів; наявність рівноправної та взаємозобов'язальної діяльності по досягненню бажаного результату; реалізація політичних домовленостей на базисі міжнародних норм та конкретних домовленостей; наявність сукупного для сторін допоміжного інструментарію діяльності.

4. Зроблено висновок, що адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС – це правове становище різних за своєю природою публічних суб'єктів (органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, представників Державної митної і державної прикордонної служб на пропускних пунктах), яке розкривається через сукупність юридичних засобів (завдань, повноважень, відповідальності) з метою досягнення такого стану, коли зовнішній кордон України з ЄС стане прозорим і безбар'єрним як у фізично-технічному, так і формально-правовому розумінні.

5. Виявлено, що принципи транскордонного співробітництва – це найбільш загальні й стабільні вимоги адміністративної діяльності публічної адміністрації, що сприяють утвердженню, захисту та розвитку транскордонного співробітництва між регіонами та країнами-сусідами України з метою забезпечення першочергового розвитку всіх елементів транскордонного співробітництва за органічного поєднання загальнодержавних потреб всього Українського народу (верховенство права, європейські принципи належного врядування; принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування, принцип прозорості адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері транскордонного співробітництва; принцип доброчесності та етичної поведінки суб'єктів публічної адміністрації, принципи ефективності, компетентності та спроможності у сфері транскордонного співробітництва; принцип інноваційності та відкритості до змін у сфері транскордонного співробітництва; принцип сталості та довгострокової орієнтованості транскордонного співробітництва; принципи поваги до прав людини та культурної різноманітності у транскордонному співробітництві; принцип злагожденості; принцип збалансованості загальнодержавних і транскордонних інтересів, окремі принципи транскордонного співробітництва, висвітлені у відповідних стратегіях співробітництва).

6. З'ясовано, що інструменти публічного адміністрування транскордонного співробітництва – це юридичні знаряддя адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, реалізовані в межах визначеної законодавством компетенції з метою досягнення бажаного для транскордонного співробітництва результату. До інструментів публічного адміністрування транскордонного співробітництва відносяться: видання публічною адміністрацією нормативних і адміністративних актів, укладення угод про транскордонне співробітництво, затвердження планів та різноманітні фактичні дії.

7. Виявлено, що європейський досвід публічного адміністрування транскордонного співробітництва уособлює стратегічний, планомірний, допустимий, необхідний та бажаний до реалізації набір міжнародних, державних, делегованих та приватноправових повноважень публічних адміністрацій, що знаходять своє відображення у вигляді конкретних механізмів забезпечення спільних міжгалузевих інтересів суспільства, що в основі утверджує модель безкордонного, спільного, рівноцінного, ефективного та раціонального співіснування людини та природи, в тому числі і окремо інтересів соціуму без прив'язки до окремого державного утворення.

8. Запропоновані напрямки та конкретні пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері транскордонного співробітництва України та ЄС, а саме стосовно: забезпечення розвитку на теренах України європейських угруповань територіального співробітництва, агенцій регіонального розвитку, а також інших робочих об'єднань та подібних до них органів; забезпечення адміністративними запобіжниками унеможливлення розкрадання коштів, що надаються для реалізації конкретно визначених заходів та окремо встановлення відповідальності національних підрядників (суб'єктів господарювання), що взяли на себе зобов'язання по виконанню конкретного доручення держави; запровадження спільних пропускних систем на кордонах з ЄС та окремо врегулювання питань контрабанди малим

прикордонним рухом; доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення статтею 203-2 про порушення строків реалізації процедур усіх видів контролю уповноваженими особами контрольних органів та служб, а також статтею 203-3 про недотримання строків перевірки вантажу на митниці; реалізації заходів щодо підвищення кваліфікації працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері транскордонної співпраці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина. К,: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва «Закарпаття». *Закарпатська обласна рада*. 2017. URL: <https://www.agg.com.ua/>
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
4. Адміністративне право України: у 2-х томах: підручник Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. В. Галуцько, В. Олефір, В. Гридасов та ін. Херсон: ХМД, 2013. 396 с.
5. Алексеев С. С. Общая теория права : монография в 2 т.М.: Юридическая литература, 1982. Т.2: Техничко-юридическое содержание права. 360 с.
6. Амосов О. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма). *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Спец. вип. С. 6-13.
7. Анцелевич Г. О. Юридична природа міжнародного права. Міжнародне право: підручник. Київ: Алерта, 2003. URL: <http://readbookz.net/book/185/6526.html>
8. Артёмов И. В. Транскордонное співробітництво як важливий чинник підвищення регіональної конкурентоспроможності. *Науковий вісник Ужгородського університету*, серія «Історія», вип. 2 (31). 2013. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/981/1/%>
9. Артёмов И. Транскордонное співробітництво в євроінтеграційній стратегії України: монографія. Ужгород: Закарпатський державний університет, 2009. 258 с.

10. Бахрах Д. Н. Административное право: часть общая: учебник. Москва: БЕК, 1993. 301 с.
11. Битяк Ю. П., Зуй Б. В. Административное право Украины: общая часть: учебное пособие. Харків: ООО «Одиссей», 1999. 224 с.
12. Битяк Ю.П., Богущкий В.В., Гаращук В.Н. Административное право Украины: Учебник для студентов ; 2-е изд., перераб. и доп. Харків: Право, 2003. 576 с.
13. Біла Книга. Європейське врядування. *Комісія європейських співтовариств. Брюссель.* 2016. URL: http://pravo.org.ua/files/konstatutyc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf
14. Білодід І.К. Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства. Київ: Наукова думка, 1970 – 1980. с. 671.
15. Бондаренко Д. С. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації у сфері державно-приватного партнерства за законодавством України. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр.; МОН України; НУ ОЮА. Одеса : Юрид. л-ра, 2014. Вип. 72. С. 351-358.
16. Васильєв Л.С. Административное право Украины (общая часть): Учебное пособие. Харків: «Одиссей», 2002. 288 с.
17. Васильєв С. В. Принципи права як джерело права. Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С.Сковороди. «Право». 2011. Вип. 17. С. 15-22.
18. Витрук Н.В. Статус личности в политической системе общества. Политология. Москва, 1993. с. 152.
19. Віденська конвенція про право міжнародних договорів: Міжнародний документ від 21.03.1986. *Верховна рада України.* URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_a04
20. Вкрали гроші ЄС. Скандал з прикордонними пунктами. *Кореспондент.* 2018. URL: <https://ua.korrespondent.net/ukraine/3944357-vkraly-hroshi-yes-skandal-z-prykordonnymy-punktamy>

21. Галіцина Н.В. Інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави: вихідні положення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 6. Т.2 . С. 40-45.

22. Галуцько В. Вітчизняна війна українського народу 2014–2015 рр. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2015. Вип. 2. С. 3-10.

23. Гаруст Ю. В. Основні принципи діяльності органів виконавчої влади з питань реалізації державної податкової політики. *Європейські перспективи*. 2014. № 5. С. 114-119.

24. Глосарій Програми розвитку публічного адміністрування ООН. *Публічна адміністрація та департамент управління*. URL: <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>

25. Гриценко І.С. Загальне адміністративне право : підруч. К. : Юрінком Інтер. 2014. 568 с.

26. Данелюк В. І. Відповідальність митних органів та їх посадових осіб: сучасний стан правового регулювання. *Вісник Академії митної служби України*. Сер. : Право. 2013. № 1. С. 14-19.

27. Державна прикордонна служба виступає з ініціативами для збільшення пропускної спроможності пунктів пропуску на кордоні з країнами ЄС. *Державна прикордонна служба*. 2016. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/derzhavna-prikordonna-sluzhba-vistupa-z-iniciativami-dlya-zbilshennyam-propusknoi-spromozhnosti-punktiv-propusku-na-kordoni-z-krainami-s/>

28. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки. Затверджена Постановою Кабінет Міністрів України від 1 грудня 2010 р. № 1088. *Урядовий кур'єр* від 08.12.2010. № 230.

29. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. *Урядовий кур'єр* від 22.10.2015. № 196.

30. Джерела адміністративного права. *Law-Property*. 2015. URL: <http://ww1.law-property.in.ua/>

31. Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М. та ін. Публічне адміністрування в Україні: Навч. Посібник. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.
32. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 року). *Офіційний вісник України* від 15.03.2006. № 9. стор. 200, стаття 585, код акта 35386/2006
33. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 р.). *Офіційний вісник України* від 03.04.2015. 2015. № 24 / № 39. ст. 1418
34. Єврорегіон «Дністер» та EUBAM укладуть угоду. *Вінницька обласна рада*. 2017. URL: <https://vinrada.gov.ua/transkordonne-spivrobitnictvo-4761.htm>
35. Єрмаков Д. І. Адміністративно-правові відносини у сфері формування позитивного іміджу органів прокуратури: структура та форми. *Європейські перспективи*. 2013. № 1. С. 66-70.
36. ЄС підписав угоду про безвізовий режим для України. *РБК України*. 2017. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/ukraina-es-podpisali-soglashenie-bezvizovom-1494944142.html>
37. Життя на межі. Контрабанда як виживання. *Тиждень*. 2015. URL: <http://tyzhden.ua/Economics/145159>
38. З країн ЄС в економіку Закарпаття внесли 244,1 млн.дол. інвестицій. *Новини Закарпаття*. 2016. URL: <https://karpatnews.in.ua/news/122543-z-krajin-yes-v-ekonomiku-zakarpattia-vnesly-244-1-mln-dol-in-vestytsii.htm>
39. Заблудська І. В. Європейський досвід транскордонного співробітництва та його використання в Україні. *Наукові праці Донецького національного технічного університету*. Сер.: Економічна. 2014. № 4. С. 25-29.

40. Інвестиції іноземців в Закарпаття зменшуються. Про це інформує головне управління статистики Закарпатської області. *Перший.com.ua*. 2017. URL: <https://pershij.com.ua/investicii-inozemciv-v-zakarpattya-zm/>
41. Інструмент. Словник української мови. 1970-1980. URL: <http://sum.in.ua/s/instrument>
42. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Державна служба в Україні Одеса «Юридична література» 2003. 368 с.
43. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посіб. 3-те вид. К. Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с.
44. Концептуальні основи транскордонного співробітництва України з сусідніми європейськими державами: міжнародно-правовий аспект. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. 2010. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoar_2010_4_4
45. Климчук Т. Принципи законотворчої діяльності. *Історико-правовий часопис*. 2013. № 2. С. 63-67.
46. Ковач В. І. Словацькі євро-регіони: зарубіжний досвід транскордонного співробітництва. *Економіка. Управління. Інновації*. 2014. № 1.
47. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. ст.446.
48. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 3. С. 41-45.
49. Колодій А. М. Права, свободи і обов'язки громадян в Україні: підручник. Київ: Правова єдність, 2008. 129 с.
50. Колпаков В., Кузьменко О., Пастух І., Коваленко В., та ін. Курс адміністративного права України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
51. Колпаков В. К. Європейські стандарти адміністративного права Адміністративне право і процес. № 3(9). 2014. Ювілейний. С. 5-18.
52. Комаров С. А. Общая теория государства и права: Курс лекций. Москва, 1996. 416 с.

53. Комірна В. В. Розвиток співробітництва ЄС і України у напрямі поглиблення співпраці регіонів у контексті європейської інтеграції. *Ефективна економіка*. 2010. № 3.

54. Комісія з питань євроінтеграції, дерегуляції, зовнішньоекономічної діяльності, транскордонного співробітництва, агропромислового комплексу та зв'язків з українцями за кордоном Львівської обласної ради. *Львівська обласна рада*. 2015. URL: <http://www.oblrada.lviv.ua/%>

55. Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження. Ухвалена 20.12.2005 р. на 33-й сесії Генеральної конференції ООН. *Офіційний вісник України* від 30.07.2010. № 8. ст. 367

56. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254. *Відомості Верховної Ради України* від 23.07.1996. ст. 141.

57. Корельський В. М., Перевалова В. Д. Теория государства и права: учебник для вузов Москва: НОРМА-ИНФА, 2002. 549 с.

58. Кривцова В. М., Овчар О. М., Остапенко О. А. та ін. Розвиток транскордонного співробітництва з новими державами-членами ЄС : метод. рек. К. : НАДУ, 2009. 40 с.

59. Кузьмишин В.М. Адміністрування апеляційних судів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2018. 222 с.

60. Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф., Толкованов В. В. Транскордонне співробітництво та розвиток транскордонних кластерів. Київ : Крамар, 2009. 242 с.

61. Кулчар Т.Ф. Європейський досвід розвитку транскордонного співробітництва. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Сер. Історія ; М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Ужгор. нац. ун-т», Іст. ф-т. Ужгород: Вид-во УжНУ «Говерла», 2011. Вип. 27. С. 257-262.

62. Кулчар Т. Ф. Принципи, механізми та форми транскордонного співробітництва регіонів Європи. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Сер. : Історія. 2012. Вип. 29. С. 123-128.

63. Лакінський Є. В українців європейський менталітет. *Тексти.org.ua*. 2011. URL: http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/28482/Vukrajincivjeuropejskyj_mentalitet_Zhyty_zavazhaje_krugova
64. Лапина М. А. Административное право. М. : «Проспект», 2010. 717 с.
65. Лахижа М. І. Поняття «публічна влада» та «публічна адміністрація» у законодавстві Республіки Польща. *Університетські наукові записки*. 2008. № 2. С. 256-260.
66. Литовченко О. В. Поняття та види адміністративно-правових відносин, які виникають у судовій системі. *Право.ua*. 2015. № 3. С. 73-78.
67. Ляшук Р. Спеціальні принципи діяльності відділів прикордонної служби. *Історико-правовий часопис*. 2013. № 1. С. 49-54.
68. Маковський В. Співробітництво, яке приносить плоди. *Закарпатська обласна рада*. 2017. URL: <http://zakarpat-rada.gov.ua/zakarpattya/evropejskyj-vybir/transkordonne-spivrobitnytstvo/>
69. Малий прикордонний рух: як заробляють українці. *Освіта юа*. 2016. URL: <http://svitua.com.ua/article/201608/440-malyy-prykordonnyy-ruh-zaroblyayut-ukrayinci>
70. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.
71. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. Луцьк: Ред. вид. відд. "Вежа " Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
72. Малько А. В. Теория государства и права: учебник. Москва: Юристъ, 1996. 397 с.
73. Манохин В. М. Советская государственная служба .М. : Юрид. лит., 1966. 16 с.
74. Мельник Л. А. Європейський досвід управління розвитком транскордонного співробітництва. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 2. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2018/30.pdf

75. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посібн. К. : Ваїте, 2014. 376 с.

76. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012. № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45. № 46-47. № 48. ст.552.

77. Мікула Н.А., Толкованов В.В. Транскордонне співробітництво: посібник. Київ, видавництво «Крамар», 2011. 259 с.

78. Московець В. І. Адміністративно-правовий статус недержавних правоохоронних формувань. *Європейські перспективи*. 2014. № 6. С. 62-66.

79. На кордоні з Угорщиною був відкритий перший для цієї ділянки спільний контактний пункт «Захонь». Це ще одна, нова, комунікаційна платформа на основі фундаменту співпраці прикордонників з європейськими колегами. *Державна прикордонна служба України*. 2017. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/na-kordoni-ugorshchini-z-ukrainoyu-zapracyuvav-pershiy-spilniy-kontaktniy-punkt-zahon/>

80. На українсько-словацькому кордоні відбулося вишукане свято добрих сусідів. *Закарпатська обласна рада*. 2018. URL: <http://zakarpattya.gov.ua/petro-hrytsyk-haj-schedrym-na-dobro-ta-radist-bude-zhyttjevyj-shlyah-vypusknykiv-2018-2/?hlst>

81. Насіров Р. ДФС продовжує роботу над відкриттям спільних пунктів пропуску. *SFS*. 2018. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/print-248437.html>

82. Національні меншини Закарпаття: цифри і факти. *Закарпаття*. 2012. URL: <https://zakarpattya.net.ua/News/64717-Nacionalni-menshyny-Zakarpattya-cyfyry-i-fakty>

83. Об'єднана конвенція про безпеку поведження з відпрацьованим паливом та про безпеку поведження з радіоактивними відходами: Конвенція ООН від 05.09.1997. Ратифікована Законом України від 20.04.2000 № 1688-III. *Відомості Верховної ради України*. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_335/ed20010618/find?text=%D2%F0%E0%ED%F1%EA%EE%F0%E4%EE%ED%ED%E5+%EF%E5%F0%E5%EC%B3%F9%E5%ED%ED%FF

84. Общая теория государства и права: академический курс в 3-х томах. 2-е изд., перераб. и доп.; отв. ред. проф. М.Н. Марченко. Том 1. Москва: ИКД «Зерцало -М», 2001. 528 с.

85. Оніщенко Н. М., Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 366 с.

86. Павлов Д.М. Адміністративне право : Загальна частина : Конспект лекцій. К. : МАУП, 2007. 136 с.

87. Панов А. Карпатський єврорегіон як інструмент транскордонної діяльності. *Національна безпека*. 2016. URL: <http://old.niss.gov.ua/book/Uzhgorod/16.pdf>

88. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. С. 95-98.

89. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: досвід Французької Республіки. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. №2. С. 159-165

90. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2014. Вип. 27(2). - С. 174-178.

91. Патерило І. В. Право як ціннісна категорія : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2006. 20 с.

92. Передрій О. С. Транскордонне співробітництво як авангардна форма новітніх відносин Сходу і Заходу. *Регіональна політика і транскордонне співробітництво в євроінтеграційній стратегії України: Збірник наукових праць за матеріалами міжнародної конференції (м. Ужгород, 24-25 травня 2007 р.)*. Ужгород: Ліра, 2007. 456 с.

93. Петришин О. Теорія держави і права: підручник. Харків: Право. 2015. 368 с.

94. Петров Є. В. До питання про зміст категорії «публічна адміністрація». *Південноукраїнський правничий часопис*. 2012. №3. С.5-7.

95. Пенцов М. В. Принципи судочинства як найважливіші засади ефективної організації судової влади в Україні та країнах СНД. *Право і Безпека*. 2014. № 2. С. 10-13.

96. Писаренко В. В. Принципи діяльності державної служби боротьби з економічною злочинністю. *Право і Безпека*. 2011. № 1. С. 160-163.

97. Пітателєв В. Г. Адміністративно-правовий захист земель сільськогосподарського призначення в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2018. 206 с.

98. План заходів з реалізації у 2018 – 2020 роках стратегії розвитку Чернівецької області на період до 2020 року. Чернівці: Чернівецька обласна рада, 2018. 424 с.

99. Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю». Затверджена Постановою Кабінету міністрів України від 18 серпня 2010 р. N 751. *Урядовий кур'єр* від 08.09.2010. № 165

100. Порошенко П. Членство України в ЄС і вступ до НАТО - перспектива не 2018 року, але це реалістично. *Interfax. Україна*. 2018. https://tsn.ua/politika/ukrayina-stane-chlenom-yes-i-nato-ale-ne-2018-roku-poroshenko-1079885.html?_ga=2.80291220.2005597655.1529812989-1120266168.1525948551

101. Порядок підготовки проектів (програм) транскордонного співробітництва, зразків листка реєстрації висновків попереднього розгляду проекту (програми) транскордонного співробітництва, листка результатів оцінювання проекту (програми) транскордонного співробітництва. Затверджено Наказом Міністерства економіки України від 17 червня 2005 р. № 667/10947. Розробка та реалізація проектів (єврорегіонального та транскордонного співробітництва); Черніг. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц.

самоврядування, держ. п-в, установ і орг.. Упор. Я. Охріменко. Чернігів : ЦППК, 2011. С. 26-52.

102. Посилення ролі єврорегіонів у здійсненні транскордонного співробітництва: матеріали до комітетських слухань. *Верховна рада України*. 2015. URL: <http://comeuroint.rada.gov.ua/uploads/documents/28901.doc>

103. Пояснювальна записка до Проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва» від 15.02.2017. *Верховна рада України*. 2018. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61154

104. Правила етики поведінки посадових осіб митної служби України. Затверджено Наказом Державної митної служби України від 16.11.2009 р. № 1097. *АМБУ*. 2010. URL: <http://www.ambu.org.ua/node/1232>

105. Принципи адміністративного права. *Law-Property*. 2015. URL: http://sipl.com.ua/?page_id=1517

106. Про виконання Програми розвитку транскордонного співробітництва, інвестиційної та туристичної діяльності у місті Мукачеві на 2015 рік: Рішення Мукачівської Міської Ради 7 сесія 7-го скликання від 11 лютого 2016 р. №123.

107. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106. *Кабінет Міністрів України*. 2017. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-z-odniyeyi-storoni-ta-yevropejskim-soyuzom-yevropejskim-spivtovaristvom-z-atomnoyi-energiyi-i-yihnimi-derzhavami-chlenami-z-inshoyi-storoni>

108. Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва: Закон України від 04.09.2018 № 2515-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 204.

109. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, інших [...]: Закон України від 16.10.2012 № 5463-VI. *Голос України*. 2012. № 229

110. Про впорядкування контролю за транскордонним перевезенням відходів і їх утилізацією/видаленням: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.09.1997 № 1016. Офіційний вісник України. 1997 р. № 38.

111. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. N 27. ст.208.

112. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 21.

113. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. *Голос України*. 2015. № 39.

114. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 554. *Урядовий кур'єр* від 28.09.2016. № 182

115. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21, ст. 190.

116. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 № 1819. *Урядовий кур'єр*. 2007. № 8.

117. Про затвердження заходів щодо виконання у 2005 році Плану дій Україна – ЄС: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.04.2005 № 117-р. *Відомості Верховної ради України*. 2005. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-2005-%D1%80/card6#Public>

118. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Голос України*. 2014. № 39 (Спецвипуск).

119. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст.170.

120. Про план заходів на 2018 рік для реалізації Програми розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016–2020 роки. Затверджено Розпорядженням Голови Закарпатської обласної державної адміністрації від 17.01.2018 № 20. *Закарпатська обласна державна адміністрація*. 2018. URL: http://www.carpathia.gov.ua/sites/default/files/upload/180117_0020.pdf

121. Про Порядок здійснення зовнішніх зносин Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями: Указ Президента України; від 05.03.2002 № 217/2002. *Урядовий кур'єр*. 2002. №52.

122. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Союзом про внесення змін до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз: Закон України від 22 березня 2013 р. № 157-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 10. ст.107.

123. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 40. ст.2021.

124. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках єврорегіонів та перспективи [...]": Постанова Верховної Ради України від 27.06.2007 № 1242-V. *Голос України*. 2007. № 124.

125. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. *Урядовий кур'єр*. 2001. № 116.

126. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24 червня 2004 № 1861-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 45. ст. 499.

127. Проблеми на кордоні: українці страждають від черг і затримок. *Ibilingua*. 2018. URL: <http://ibilingua.com/problemi-na-kordoni-ukrayintsi-strazhdayut-vid-cherh-i-zatrimok/>

128. Програма розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016-2020 роки, затвердженої рішенням обласної

ради від 22 грудня 2015 року № 96. *Закарпатська обласна рада*. 2015. URL: <http://zakarpatt-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/rishennya-rady/vii-sklykannya/2-sesiya-i-zasidannya-22-12-2015/>

129. Програма фінансового забезпечення розвитку транскордонної співпраці органів місцевого самоврядування Закарпатської області на 2018 рік. Затверджена Рішенням обласної Закарпатської обласної ради від 21 листопада 2017 р. *Закарпатська обласна рада*. 2017. URL: <http://zakarpatt-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/rishennya-rady/vii-sklykannya/7-sesiya-iii-zasidannya-27-07-2017/>

130. Проскура В.Ф., Фозекош М.Л. Проблеми та перспективи реалізації транскордонного співробітництва на місцевому рівні. *Мукачівський державний університет*. Сер.: Економіка і суспільство. 2018. №14. С. 139-146.

131. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Генеральним інспектором Прикордонної поліції Міністерства внутрішніх справ Румунії про порядок обміну статистичною та аналітичною інформацією про обстановку на державних кордонах України і Румунії від 31.05.2016 р. *Офіційний вісник України* від 20.01.2017. № 6. стор. 24. стаття 195

132. Профільні депутатські комісії завершили обговорення матеріалів другого пленарного засідання 10-ої сесії облради. *Прес-служба Закарпатської обласної ради*. 2018. URL: <http://zakarpatt-rada.gov.ua/profilni-deputatski-komisiji-zavershyly-obhovorennya-materialiv-druhoho-plenarnoho-zasidannya-10-oji-sesiji-oblrady/>

133. Районна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2017-2020 роки. Схвалено Розпорядженням голови Березнівської райдержадміністрації 04.01.2017 №02. Затверджено Рішенням Березнівської районної ради Рівненської обл. 26.05.2017 № 283

134. Регіональна програма з міжнародного і транскордонного співробітництва, європейської інтеграції на 2018 – 2020 роки Львівської

обласної ради. Затверджена Рішенням від 5.12.2017 р. № 561 Львівської обласної ради XIII сесії VII скликання. *Львівська обласна рада*. 2017. URL: <http://www.oblrada.lviv.ua/>

135. Рекомендації щодо впровадження нових форм транскордонного співробітництва. за ред. Н.А. Мікули. Львів. НАН України, Ін-т регіональних досліджень, 2010. 150 с.

136. Ренькас Т. І. Міжрегіональне співробітництво західних областей України: становлення і перспективи розвитку: дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02; «Механізми державного управління». Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, 2018.

137. Ривис М. М. Особенности публичного администрирования трансграничного сотрудничества закарпатской области и стран-соседей Украины (Словакии, Венгрии, Польши, Румынии). *Международный научно-практический журнал «Право и Закон»*. 2018. № 1. С. 74-83.

138. Ривис М. М. Понятие публичного администрирования трансграничного сотрудничества Украины и стран-участников ЕС. *Научно-методический журнал «Право и Политика»*. 2017. № 3. С. 43-54.

139. Рівіс М. М. Адміністративний акт як інструмент публічного адміністрування транскордного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності» (7–8 вересня 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С.60-63.

140. Рівіс М. М. Деякі принципи належного врядування у сфері публічного адміністрування транскордонного співробітництва. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи» (14–15 вересня 2018 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2018. С. 78-83.

141. Рівіс М. М. Змістовні характеристики публічного адміністрування транскордного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні завдання та

напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті» (20-21 жовтня 2017 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 86-89.

142. Рівіс М. М. Обговорення питання поводження з муніципальними відходами. *Закарпатська обласна рада*. 2018. URL: <http://zakarpattya-rada.gov.ua/delehatsiya-iz-zakarpattya-perejmala-dosvid-chehiv-z-haluzi-pererobky-pobutovyh-vidhodiv/?hlst=%D0%B3%E2%B3%F1>

143. Рівіс М. М. Обговорення питання прийому чеських партнерів. *Закарпатська обласна рада*. 2018. URL: <http://zakarpattya-rada.gov.ua/nastupnoho-roku-zakarpattya-ofitsijno-matyme-sche-odnoho-cheskoho-partnera-moravo-silezkyj-kraj/?hlst=%D0%B3%E2%B3%F1>

144. Рівіс М. М. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Випуск 6-2. Т. 2. С. 188-194.

145. Рівіс М. М. Інструменти публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Випуск 34. Ч. 2. С. 101-109.

146. Рівіс М. М. Нормативне регулювання публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 6. Том 4. С. 143-150.

147. Рівіс М. М. Нормативні акти як інструменти публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2018. № 3. С. 103-112.

148. Рівіс М. М. Принципи адміністративного права у сфері публічного адміністрування транскордонного співробітництва. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 5. С. 167-175.

149. Романюк А. Порівняльний аналіз політичних систем країн Західної Європи: інституційний вимір. Львів: Тріада плюс, 2004.

150. Рыжов В. С. К судьбе государственного управления. *Государство и право*. 1999. № 2. С. 14-22.

151. Сутність та механізм здійснення процесу публічного адміністрування. Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії. *DSpace*. 2018. URL: <http://dspace.zsea.edu.ua/jspui/handle/12345/859>

152. Сучасні механізми публічного адміністрування: питання удосконалення. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2018. URL: http://instzak.rada.gov.ua/news/Rezult_doslidzhen/Nauk_zp_Inst/73079.html

153. Словак залишився без авто після візиту в закарпатський пункт пропуску «Вилок». *Ua-reporter*. 2017. URL: <https://ua-reporter.com/uk/news/slovak-zalyshyvsya-bez-avto-pislya-vizytu-v-zakarpatskyy-punkt-propusku-vylok-foto>

154. Совгиря О., Шукліна Н. Конституційне право України. Повний курс: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 556 с.

154. Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації. *Центр Разумкова*. 2017. URL: <http://razumkov.org.ua/napryamki/sotsiolohichni-doslidzhennia/stavlennia-hromadian-ukrainy-do-suspilnykh-instytutiv-elektoralni-orientatsii-2>

155. Стець О. М. Принципи управління державною службою в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 57. С. 98-106.

156. Стратегії сталого розвитку «Україна-2020». Затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5.

157. Стратегія транскордонного співробітництва Люблінського Воєводства, Львівської області, Волинської області та Брестської області на 2014-2020 роки. *Люблін*. 2014. URL: <http://www.oblrada.lviv.ua/>

158. Теремецький В. І. Особливості адміністративно-правового статусу Державної податкової служби України. *Право і безпека*. 2012. № 2 (44). С.82-88.

159. Тищенко О. П. Розвиток транскордонного співробітництва: досвід Європи та нові можливості для України. *Економічний часопис-XXI*. 2013. №1-2(1). С. 8-11.

160. Ткач Г. Принципи службової діяльності у новому Законі України «Про державну службу». *Вісник Академії правових наук України*. 2013. №1. С. 176–185.

161. У Мукачівському прикордонному загоні відбувся «День відкритих дверей». *PMG*. 2014. URL: <https://pmg.ua/life/46362-u-mukachivskomu-prykordonnomu-zagoni-vidbuvsya-den-vidkrytykh-dverei>

162. У столиці Словаччини обговорили питання транскордонного співробітництва. *Харківська обласна рада*. 2017. URL: <http://oblrada.kharkov.ua/ua/press-center/news/18878-u-stolitsi-slovachchinio-bgovorili-pitannya-transkordonnogo-spivrobitnitstva>.

163. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. том 1. стор. 83. стаття 2125.

164. Україна втратила гроші ЄС на облаштування україно-польського кордону через бездіяльність ДФС. *Zaxid*. 2017. URL: https://zaxid.net/93_mln_na_viter_n1432748

165. Устич С. І. Інноваційні перспективи у транскордонному співробітництві. *Геополітика України: історія і сучасність*: Збірник наукових праць. Вип. 8. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Шляхи підвищення ефективності транскордонного співробітництва на новому Східному кордоні Європейського Союзу», м. Стара Лесна, Словацька Республіка, 18-19 вересня 2012 р. Ужгород: ЗакДУ, 2012. 280 с.

166. Хамходера О. П. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій: проблемні питання структури. *Право і суспільство*. 2014. № 5.2. С.238-244.

167. Хожило І. І. Сучасні підходи до визначення інструментів публічного управління. *Публічне адміністрування*. Сер: Теорія та практика. Електронний збірник наукових праць. 2009. № 1 (1).

168. Цуркаленко Ю. В. Деякі аспекти розуміння сучасної системи джерел адміністративного права України. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2015. № 2(12).

169. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності); Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Х.: ХНУМГ, 2014. 97 с.

170. Чубай-Федоренко Г. Проблеми транскордонного співробітництва України в умовах розширеного Європейського Союзу. 2012. URL: http://history.org.ua/JournALL/mo/mo_2012_21/14.pdf

171. Шатило О. А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування»; Житомирський державний технологічний університет. Житомир : Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.

172. Andris Ozols. About LIAA. *Liaa.Gov*. 2018. URL: <http://www.liaa.gov.lv/en/about/about-liaa>

173. Apie euroregioną. *Inppregion*. 2017. URL: <http://www.inppregion.lt/ezerukrastas>

174. Aslund A. Euro revolution in Ukraine. *KYIVPOST*. 2013. URL: <https://www.kyivpost.com/>

175. Boc J. Administracja publiczna. Wroclaw, 2003; Boc J. Prawo administracyjne. Kolonia Limited, 2001.

176. Brian Z. Tamanaha How an Instrumental View of Law Corrodes Rule of Law. *DePaul Law Review*. St. John's Legal Studies Research Paper № 06-0061. 2007. Vol. 56. P. 469–506.

177. Cross Border Cooperation. *European Commission*. 2016. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/cross-border-cooperation_en

178. Cross-border cooperation in Europe: what are Euregios? *NCBI*. 2006. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17199199>

179. Euroregion «Neman». *Beleuroregion*. 2010. URL: http://old.beleuroregion.by/index.php?option=com_content&view=article&id=62&lang=en

180. Euroregion. *Euroregion-Grodno*. 2017. URL: http://euroregion-grodno.by/en/&xid=17259,15700022,15700043,15700124,15700149,15700186,15700191,15700201&usg=ALkJrhNpUaGF5FrzvNKA6w_5cbcLlztsw

181. Novum. *COR.EUROPA*. 2016. URL: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/NOVUM.aspx>

182. Project «Third STEP for the strategy of Euroregion «Country of lakes» – planning future together for sustainable social and economic development of Latvian-LithuanianBelarussian border territories/3rd STEP» «3-rd step». 2014. http://www.ezeruzeme.lv/wp-content/uploads/2015/01/EN_Strategy_of_ER_CoL_2020.pdf

183. Public Enterprise Euroregion Country of Lakes Lithuanian. *Inppregion*. 2017. URL: http://www.inppregion.lt/en/euroregion_office

184. The history of the euroregion. *Euroregion-Grodno*. 2017. URL: <http://euroregiongrodno.by/en/pages/itogi.html&xid=17259,15700022,15700043,15700124,15700149,15700186,15700191,15700201&usg=ALkJrhgxPOh8WBHPoorJACKVuNQnV6IKWg>

185. The information about the center for cross-border cooperation. *Center for Cross-Border Cooperation*. 2018. URL: <http://cts.org.ua/ua/pro-nas.html>

ДОДАТКИ

Додаток А

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ
в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:**

1. Рівіс М. М. Інструменти публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Випуск 34. Ч. 2. С. 101-109
2. Рівіс М. М. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Випуск 6-2. Т. 2. С. 188-194.
3. Ривис М. М. Понятие публичного администрирования трансграничного сотрудничества Украины и стран-участников ЕС. *Право и Политика*. 2017. № 3. С. 43-54 (Кыргызская Республика).
4. Рівіс М. М. Нормативне регулювання публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 6. Том 4. С. 143-150.
5. Ривис М. М. Особенности публичного администрирования трансграничного сотрудничества закарпатской области и стран-соседей Украины (Словакии, Венгрии, Польши, Румынии). *Право и Закон*. 2018. № 1. С. 74-83 (Кыргызская Республика).
6. Рівіс М. М. Нормативні акти як інструменти публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2018. № 3. С. 103-112.

7. Рівіс М.М. Принципи адміністративного права у сфері публічного адміністрування транскордонного співробітництва. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 5. С. 167-175.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Рівіс М. М. Змістовні характеристики публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. *Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 20–21 жовт. 2017 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 86-88.

9. Рівіс М. М. Адміністративний акт як інструмент публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. *Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, Україна, 7–8 верес. 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 60-63.

10. Рівіс М. М. Деякі принципи належного врядування у сфері публічного адміністрування транскордонного співробітництва. *Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 14–15 верес. 2018 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2018. С. 78-83.

які додатково відображають наукові результати дисертації

11. Рівіс М. М. Обговорення питання поводження з муніципальними відходами. *Закарпатська обласна рада*. 2018. URL: <http://zakarpattya-rada.gov.ua/delehatsiya-iz-zakarpattya-perejmala-dosvid-chehiv-z-haluzi-pererobky-pobutovyh-vidhodiv/?hlst=%D0%B3%E2%B3%F1>

12. Рівіс М. М. Обговорення питання прийому чеських партнерів. *Закарпатська обласна рада*. 2018. URL: <http://zakarpattya-rada.gov.ua/nastupnoho-roku-zakarpattya-ofitsijno-matyme-sche-odnoho-cheskoho-partnera-moravo-silezkyj-kraj/?hlst=%D0%B3%E2%B3%F1>

БЛАНК

**соціологічного опитування громадян щодо стану ефективності
діяльності публічної адміністрації під час реалізації транскордонного
співробітництва України та ЄС**

Шановний респонденте! Вашій увазі надається бланк соціологічного опитування щодо відносно стану ефективності діяльності публічної адміністрації під час реалізації транскордонного співробітництва України та ЄС. Опитування є анонімним, відповідно просимо Вас надати правдиві відповіді. На кожне питання треба надати відповідь – наприклад, «Так» або «Ні» у графі навпроти шляхом постановлення позначки (наприклад, «+», або «V»). Результати Вашої активної громадянської позиції буде використано для розроблення рекомендацій щодо вирішення проблем, пов'язаних із публічним адмініструванням транскордонного співробітництва України та ЄС. Дякуємо Вам за участь.

Чи розділяєте Ви прагнення влади відносно вступу України до ЄС?			
Так		Ні	
Рівень життя в ЄС, за Вашими міркуваннями, є вищим ніж в Україні?			
Так		Ні	
Як Ви оцінюєте реальний стан транскордонного співробітництва України з країнами-сусідами?			
Високий	Достатній	Низький	Дуже низький
Чи відіграє транскордонне співробітництво України визначальну роль в аспекті формування економічного потенціалу країни?			
Так		Ні	
Удосконалення законодавчих та процедурних аспектів реалізації публічного адміністрування транскордонного співробітництва України допоможе їй утвердитись на міжнародній арені з якісно нового боку?			
Так		Ні	

РЕЗУЛЬТАТИ

**соціологічного опитування громадян щодо стану ефективності
діяльності публічної адміністрації під час реалізації транскордонного
співробітництва України та ЄС**

Вибірковим анкетуванням було охоплено 796 респондентів. Час проведення анкетування – друге півріччя 2017 і початок 2018 року. 16% респондентів відмовилися відповідати на питання.

Чи розділяєте Ви прагнення влади щодо вступу України до ЄС??			
Так		Ні	
72%		28%	
Рівень життя я в ЄС, за Вашими міркуваннями, є вищим ніж в Україні?			
Так		Ні	
89%		11%	
Як Ви оцінюєте реальний стан транскордонного співробітництва України з країнами-сусідами?			
Високий	Достатній	Низький	Дуже низький
11%	32%	49%	8%
Чи відіграє транскордонне співробітництво України визначальну роль в аспекті формування економічного потенціалу країни?			
Так		Ні	
61%		49%	
Удосконалення законодавчих та процедурних аспектів реалізації публічного адміністрування транскордонного співробітництва України допоможе їй утвердитись на міжнародній арені з якісно нового боку?			
Так		Ні	
67%		33%	

ПРОЕКТ

ЗАКОН УКРАЇНИ

**«Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні
правопорушення щодо встановлення адміністративної відповідальності
уповноважених осіб контрольних органів та служб у митній та
прикордонній сфері»**

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

І. Внести до Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х (Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. додаток до № 51, ст.1122) доповнивши Главу 15 «АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ВСТАНОВЛЕНИЙ ПОРЯДОК УПРАВЛІННЯ» наступними статтями:

– 203-2 під назвою «Порушення строків реалізації процедур усіх видів контролю уповноваженими особами контрольних органів та служб у митній та прикордонній сфері» такого змісту:

«Необґрунтоване перевищення часу здійснення проведення заходів перевірки осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна під час реалізації прикордонного та митного контролю уповноваженими особами контрольних органів та служб, –

тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від десяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, –

тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.»

- 203-3 під назвою «Не дотримання строків перевірки вантажу на митниці» такого змісту:

«Порушення строків проведення контрольних заходів, зокрема перевірки відповідних документів, огляду і обліку вантажу, декларування та інших дій центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, що спричинило затримку вантажу на митниці більше розумних строків, –

тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, –

тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.»

2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

**Голова
Верховної Ради України**

А.В. ПАРУБІЙ

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення адміністративної відповідальності уповноважених осіб контрольних органів та служб у митній та прикордонній сфері»

1. Обґрунтування необхідності ухвалення акта

Обов'язок держави відповідати за свою діяльність перед громадянами закріплений ст. 3 Конституції України. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини – головний обов'язок держави. Ця норма є об'єктивним продовженням задекларованого у ст. 1 Основного Закону статусу України як правової держави. Держава має гарантувати належний рівень законності в діяльності органів публічної адміністрації, зокрема й діяльності митної та прикордонної служб України. Забезпечення належного рівня законності в діяльності цих органів та їх посадових осіб – ефективний засіб гарантування нормального організаційного, правового, кадрового та соціального аспекту функціонування митної та прикордонної служб України. Серед численних засобів забезпечення законності та належного рівня службової дисципліни досить дійовий механізм адміністративної відповідальності посадових осіб.

2. Цілі і завдання ухвалення акта

Метою проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення адміністративної відповідальності уповноважених осіб контрольних органів та служб у митній та прикордонній сфері» є запровадження адміністративної відповідальності за необґрунтоване перевищення часу здійснення проведення заходів перевірки осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна під час реалізації прикордонного та митного контролю уповноваженими особами контрольних органів та служб а також окремо відповідальності за порушення строків проведення контрольних заходів, зокрема перевірки відповідних документів, огляду і обліку вантажу, декларування та інших дій центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, що спричинило затримку вантажу на митниці більше розумних строків.

У зв'язку з цим пропонуємо доповнити главу 15 «адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» статтями 203-2 та 203-3.

3. Стан нормативно-правової бази

- Кодекс України про адміністративні правопорушення;
- Митний кодекс України;
- підзаконні нормативно-правові акти в прикордонній та митній сферах;
- Проект Закону відповідає Конституції України та іншим актам вищої юридичної сили, узгоджується з актами такої самої юридичної сили, не належить до сфери правового регулювання Конвенції про захист прав

людини і основоположних свобод, пріоритетних сфер адаптації законодавства України до *acquis communautaire*, не потребує проведення гендерно-правової експертизи.

4. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація проекту Закону не потребує додаткових видатків державного бюджету.

5. Регіональний аспект

Проект Закону не стосується питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

6. Запобігання дискримінації

У проекті Закону відсутні положення, які містять ознаки дискримінації.

7. Запобігання корупції

У проекті Закону відсутні правила і процедури, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень.

8. Громадське обговорення

Проект Закону не потребує проведення консультацій з громадськістю.

9. Оцінка регуляторного впливу

Проект Закону не є регуляторним актом.

10. Вплив реалізації акта на ринок праці

Реалізація проекту Закону не має впливу на ринок праці.

11. Прогноз результатів

Ухвалення положень законопроекту налагодить деякі аспекти транскордонного співробітництва та в цілому призведе до плановості, прогнозованості та підвищення вітчизняної економіки, покращить сервіс і покладе початок налагодження дружніх стосунків між нашими країнами-сусідами.

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ
до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України
про адміністративні правопорушення щодо встановлення
адміністративної відповідальності уповноважених осіб контрольних
органів та служб у митній та прикордонній сфері»

Зміст положення (норми) чинного акта законодавства	Зміст положення (норми) проекту акта
Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X (Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. додаток до № 51, ст.1122)	
Стаття 203-2 - відсутня	Стаття 203-2. Порухнення строків реалізації процедур усіх видів контролю уповноваженими особами контрольних органів та служб у митній та прикордонній сфері. Необґрунтоване перевищення часу здійснення проведення заходів перевірки осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна під час реалізації прикордонного та митного контролю уповноваженими особами контрольних органів та служб, – тягинуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від десяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, – тягинуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».
Стаття 203-3 - відсутня	Стаття 203-3. Не дотримання строків перевірки вантажу на митниці. Порухнення строків проведення контрольних заходів, зокрема перевірки відповідних документів, огляду і обліку вантажу,

	декларування та інших дій центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, що спричинило затримку вантажу на митниці більше розумних строків, – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.
--	--

ЗАТВЕРДЖУЮ

Директор Інституту
права та післядипломної освіти
Міністерства юстиції України,
д.ю.н., доцент,
Заслужений юрист України
К.І. Чижмарь

« ____ » _____ р.

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Рівіса Михайла Михайловича на тему: «Публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС» у правозастосовну діяльність Інституту права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України

Комісією Інституту було розглянуто результати використання матеріалів дисертаційного дослідження на тему: «Публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС» Рівіса Михайла Михайловича.

Під час обговорення наданих матеріалів комісією було констатовано, що окремі положення дослідження було використано у правозастосовній діяльності Інституту права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України щодо розробки спільних підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, пов'язаних з публічним адмініструванням транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження на тему: «Публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС» Рівіса Михайла Михайловича вважати впровадженими у правозастосовну діяльність Інституту права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України.

Члени комісії:

Перший заступник директора Інституту
д.ю.н, професор,
Заслужений юрист України

Журавльов Д. В.

Заступник директора Інституту

Гавловський І.А.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Директор Науково-дослідного
інституту
публічного права,
доктор юридичних наук, професор

В.В. Галуцько

«_____» _____

А К Т

**впровадження результатів дисертаційного дослідження
Рівіса Михайла Михайловича на тему: «Публічне адміністрування транскордонного
співробітництва України та країн-учасниць ЄС»
на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук у науково-дослідну
діяльність Науково-дослідного інституту публічного права**

Комісією Інституту було розглянуто результати використання матеріалів дисертаційного дослідження на тему: «Публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС» Рівіса Михайла Михайловича. Під час обговорення наданих матеріалів щодо використання їх у науково-дослідній діяльності комісією було констатовано, що окремі положення вказаного вище дослідження використовуються у науково-дослідній діяльності Науково-дослідного інституту публічного права, а саме для подальшого дослідження реалізації публічних механізмів здійснення міжсекторної, регіональної та міждержавної співпраці в межах транскордонного співробітництва України та ЄС.

Отримані в результаті ґрунтовного усебічного аналізу проблем публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС висновки є достатньо аргументованими, мають важливе теоретико-правове значення для подальшого розвитку науки адміністративного права та використовуються Інститутом в межах реалізації теми науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження на тему: «Публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС» Рівіса Михайла Михайловича вважати впровадженими в науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на подальший розвиток науки адміністративного права та удосконалення законодавства у цій сфері.

Члени комісії:

завідувач відділу
науково-правових експертиз
та законопроектних робіт,
кандидат юридичних наук

К. М. Куркова

науковий співробітник
відділу науково-правових експертиз
та законопроектних робіт

І.О. Глобенко

АКТ

упровадження результатів дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Рівіса Михайла Михайловича на тему: «Публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС» у навчальний процес Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини Україна

Окремі положення дисертаційного дослідження на тему: «Публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС» Рівіса Михайла Михайловича впроваджені у навчальний процес при викладанні навчальної дисципліни «Адміністративне право України», при підготовці конспектів лекцій, відповідних підручників, навчальних посібників.

ВИСНОВОК: результати дисертаційного дослідження на тему: «Публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС» Рівіса Михайла Михайловича вважати впровадженими в навчальний процес Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна».

**Заступник директора
Інституту права та суспільних відносин
Відкритого міжнародного університету
розвитку людини «Україна»,
кандидат юридичних наук**

І. Г. Орловська