

## ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

### PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT FOR THE IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF CROSS-BORDER COOPERATION

Шутак Т.Г., здобувач

*Науково-дослідний інститут публічного права*

У статті з'ясовано поняття та сутність адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері транскордонного співробітництва. Аргументовано, що воно охоплює сукупність загальних і спеціальних юридичних засобів функціонування системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, територіальних громад і функціонування публічних інституцій та громадянського суспільства під час організації та здійснення міжнародної взаємодії прикордонних регіонів. Наголошено, що механізм адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері транскордонного співробітництва широко охоплює нормативно-правову й інституційну складові частини. Визначено, що адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері транскордонного співробітництва охоплює два важливі аспекти. По-перше, воно має враховувати особливості здійснення публічного управління у цій сфері як форми реалізації органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, що характеризується їхньою адміністративною діяльністю щодо задоволення суспільного і публічного інтересу стосовно стимулювання добросусідських відносин між територіальними громадами або суб'єктами владних повноважень, які перебувають під юрисдикцією України та країн ЄС шляхом укладання і виконання з цією метою відповідних угод у межах компетенції територіальних обшин і місцевих органів виконавчої влади щодо усунення адміністративних і технічних перепон. По-друге, системно спиратися на концептуальність державної політики у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Вона полягає у тому, що ця політика має включати в себе чіткі нормативні приписи, що визначають основні напрями розвитку системи законодавства. Основними її напрямками є: зміцнення законності та правопорядку, встановлення чітких процесуальних норм захисту суб'єктивних прав з урахуванням умов євроінтеграції, визначення повноважень і функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо належного забезпечення захисту законних прав та інтересів громадян.

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, державна політика, країни ЄС, органи публічної адміністрації, прикордонні регіони, учасники міжнародних відносин, транскордонне співробітництво.

The article clarifies the concept and essence of administrative and legal support for the implementation of state policy in the field of cross-border cooperation. It is argued that it encompasses a set of general and special legal means of functioning of the system of administrative and legal regulation in order to ensure the rights, freedoms and legal interests of citizens, territorial communities and the functioning of public institutions and civil society during the organization and implementation of international cooperation of border regions. It was emphasized that the mechanism of administrative and legal support for the implementation of state policy in the field of cross-border cooperation broadly covers the legal, regulatory and institutional components. It is determined that the administrative and legal support for the implementation of state policy in the field of cross-border cooperation covers two important aspects. First, it should take into account the peculiarities of public administration in this area as a form of implementation by local governments and executive authorities, characterized by their administrative activities to satisfy the public and public interest in promoting good neighborly relations between territorial communities or entities of power, entities which are under the jurisdiction of Ukraine and the EU through the conclusion and implementation of relevant agreements within the competence of territorial their communities and local authorities to remove administrative and technical barriers. Second, to systematically build on the conceptualization of state policy in the field of human and citizen rights and freedoms. It is that this policy should include clear regulatory requirements that define the main directions of the legislative system. Its main directions are: strengthening the law and order, establishing clear procedural rules for the protection of subjective rights, taking into account the conditions of European integration, defining the powers and functions of public authorities and local self-government bodies to properly protect the legal rights and interests of citizens.

**Key words:** administrative legal providing, countries of EC, organs of public administration, frontier regions, subjects and participants of international relations, transfrontal collaboration.

**Постановка проблеми.** До формування та реалізації державної політики у сфері транскордонного співробітництва залучена значна кількість різних за обсягом і змістом владних повноважень суб'єктів управління. Першорядне значення відводиться органам публічної адміністрації, зокрема органам виконавчої влади центрального та місцевого рівнів і виконавчим органам місцевого самоврядування. У своїй сукупності вказані інституції розв'язують ключові завдання зі створення належних умов щодо налагодження, стійкого розвитку та поглиблення відповідних взаємин з прикордонними регіонами інших країн з урахуванням положень вітчизняного адміністративного законодавства. Нині зазначене потребує подальшого удосконалення та сталого розвитку засад адміністративно-правового забезпечення транскордонного співробітництва з метою створення належних умов із функціонування низки публічних, суспільних і приватних інституцій, територіальних громад тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У сучасній вітчизняній науці адміністративного права категорія «адміністративно-правове забезпечення» є досить часто

живаною під час дослідження найрізноманітніших загальних аспектів публічного адміністрування у різних соціальних сферах, зокрема з питань транскордонного співробітництва. Про це свідчить низка наукових публікацій, монографій та дисертацій за останні декілька років (О.Ф. Андрійко, І.Л. Булик, О.М. Гумін, Ю.А. Козаченко, К.О. Крут, Я.В. Лазур, Г.С. Римарчук, Л.М. Руснак, В.О. Тімашов). Зазначені вчені запропонували власне бачення розуміння сутності та специфіки застосування інституційних і функціональних адміністративно-правових засобів з метою формування та стійкого розвитку належних і необхідних умов із ключових питань у житті держави та суспільства.

**Постановка завдання.** Метою статті є з'ясування та характеристика особливостей адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері транскордонного співробітництва в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Під словом «забезпечувати» передбачається, з одного боку, створення необхідних умов для здійснення чи гарантування, охорони кого-небудь, чого-небудь від загрози або небезпеки;

з іншого – сукупність методів, засобів і заходів, необхідних для нормального функціонування об'єкта процесу. У цьому аспекті О.Ф. Андрийко та Л.Є. Кисіль основними чинниками забезпечення у правовій площині окреслюють юридичні гарантії та соціальні умови. До системи зазначених гарантії належать нормативно-правові та інституційно-організаційні засоби їх забезпечення.

Нормативні гарантії – передбачені нормами матеріального й процесуального права юридичні засоби забезпечення реалізації та захисту прав, свобод та обов'язків. Інституційно-організаційні гарантії включають державні інституції, на які покладаються відповідні функції та повноваження з організації та здійснення юридичного забезпечення реалізації, захисту прав, свобод і належного виконання обов'язків громадянина [1, с. 107]. У цілому з цим твердженням погоджується більшість вітчизняних учених. Однак значна складність аналізованого правового явища зумовлює різноплановість та багатогранність дослідження, що безпосередньо відображається на його сталому розумінні.

О.М. Гумін та Є.В. Пряхін переконані в тому, що поняття «адміністративно-правове забезпечення» є однією з найважливіших категорій науки адміністративного права. Ця проблематика часто привертає до себе увагу науковців і стає предметом досліджень. Адміністративно-правове забезпечення доцільно розглядати у широкому та вузькому розуміннях, де у першому випадку передбачається упорядкування суспільних відносин уповноваженими державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток. Вузьке визначення буде змінюватися залежно від того, про які суспільні відносини буде йтися. Основними елементами адміністративно-правового забезпечення є об'єкт і суб'єкт; норми адміністративного права; адміністративно-правові відносини та їхній зміст; гарантії, заходи, засоби, форми та методи такого правового забезпечення [2, с. 46, 49]. Лише наявність усього перерахованого елементного складу дає змогу вибудувати належні умови для формування, розвитку та підтримання відповідного належного соціального середовища, де є об'єкт забезпечення.

Вузьке розуміння адміністративно-правового забезпечення на прикладі сфери охорони здоров'я розкриває Ю.А. Козаченко, яка характеризує його у вигляді цілеспрямованого владно-організуючого впливу органів публічного управління в межах їхніх повноважень на впорядкування суспільних відносин у відповідній сфері, створення надійних умов для реалізації прав пацієнтів, їхнього гарантування та захисту. З'ясовано, що адміністративно-правові засоби забезпечення включають правові способи та прийоми владно-організуючого впливу суб'єктів владних повноважень на суспільні відносини з метою забезпечення реалізації та захисту прав особи, що звернулася за медичною допомогою або якій надається медична допомога. Сформульовано ознаки таких правових засобів [3, с. 17–18]: 1) включає сукупність способів і прийомів цілеспрямованого владного впливу на об'єкти керування; 2) регламентовані нормами адміністративного права; 3) використовуються публічною владою як засоби реалізації закріпленої за ними компетенції та виражають повноваження владного характеру; 4) застосовуються у встановлених межах і відповідній формі; 5) переслідують за мету створення належних умов для здійснення пацієнтами прав, їхнього гарантування та захисту від порушень.

Системна організаційна, логістична, фінансова, матеріально-технічна, інформаційна, інша необхідна та вчасна підтримка процесів формування та реалізації державної політики у сфері транскордонного співробітництва з використанням комплексного адміністративно-правового інструментарію є прерогативою органів виконавчої

влади на чолі з Кабінетом Міністрів України, низкою уповноважених суб'єктів владних повноважень центрального та місцевого рівнів. Найголовніші аспекти, порядок та умови адміністративно-правового забезпечення включають сукупність нормативно-правових актів і діяльність конкретних державних інституцій.

Натомість варто зауважити, що нині зазначене законодавство є розпорошеним і не повною мірою узгодженим між собою та відповідними нормами міжнародного права, що вимагає його систематизації. Це дасть змогу узагальнити виконану натеper роботу, визначити прогалини законодавства та правозастосовної діяльності органів виконавчої влади, що сприятиме подальшому визначенню оптимальних шляхів подолання цієї проблематики.

Поряд із наведеним необхідно відзначити специфіку правовідносин, що виникають, розвиваються в організації та здійсненні транскордонного співробітництва. Зокрема, горизонтальні зв'язки передбачають включення окремих органів публічної влади як суб'єктів міжнародної взаємодії. З огляду на вказане ними можуть додатково видаватися відомчі нормативні документи або акти індивідуального характеру для забезпечення такої діяльності зі свого боку. Вона включає реалізацію владних повноважень у межах вітчизняного законодавства у поєднанні з виконанням і дотриманням договірних умов і відповідних закордонних і міжнародних норм права.

Вертикальні зв'язки охоплюють низку дещо інших аспектів адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері транскордонного співробітництва, коли уповноважені суб'єкти владних повноважень визначають загальний порядок і умови здійснення конкретної державної діяльності. Під цей владний вплив також підпадають суб'єкти й учасники такого співробітництва, які належать до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування. Зрештою, загалом йдеться про координацію транскордонного співробітництва та контроль за додержанням законодавства з цих питань.

У зазначеному сенсі у ст. 6 Закону України «Про транскордонне співробітництво» вказано, що загальну координацію транскордонного співробітництва та контроль за додержанням законодавства з питань цієї взаємодії на міжнародній арені здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику – Міністерство розвитку громад та територій України за участю Міністерства закордонних справ України відповідно до головних повноважень, визначених законодавством і міжнародними договорами України [4]. На нашу думку, зазначене свідчить про те, що механізм адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері транскордонного співробітництва широко охоплює нормативно-правову й інституційну складові частини. У першому випадку йдеться про сукупність вітчизняного нормативного масиву, яким закріплено фундамент функціонування цього юридичного механізму в Україні.

Інституційні елементи включають систему органів виконавчої влади, де керівна ланка відводиться Кабінету Міністрів України, спеціальна ланка – Міністерству розвитку громад та територій України; організаційна ланка – Міністерству закордонних справ України; загальна ланка – центральним органам виконавчої влади в організації і здійсненні транскордонного співробітництва у сфері їхньої відповідальності; місцева ланка – місцевим державним адміністраціям, повноваження яких поширюються у межах певної адміністративно-територіальної одиниці, на якій організовується та здійснюється транскордонне співробітництво. Зупинимося лише на ключових аспектах адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики щодо транскордонного співробітництва через характеристику нормативно-правового складника відповідного юридичного механізму.

На першому місці знаходяться нормативно-правові акти, які зумовлені міжнародними зобов'язаннями нашої країни в умовах євроінтеграції, де адміністративно-правовий складник виконує одну із провідних ролей зі створення належних умов для формування та втілення у практичну площину державної політики з питань здійснення транскордонного співробітництва. Один із перших таких документів – План дій «Україна – Європейський Союз». Європейська політика сусідства від 12.02.2005 [5] – визначив тривалі завдання для Кабінету Міністрів України у цій площині, які поступово реалізуються всією системою органів виконавчої влади.

Другу названу групу нормативно-правових актів з питань забезпечення реалізації державної політики у сфері транскордонного співробітництва утворюють низка постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України. Основною рушійною силою розвитку відповідного співробітництва слугували не лише започатковані активні процеси євроінтеграції, але й можливість включення відповідних проєктів до державних програм розвитку транскордонного співробітництва, що гарантує державну фінансову підтримку. Вимоги з питань здійснення цього визначено у Положенні про порядок проведення конкурсного відбору проєктів (програм) транскордонного співробітництва, які можуть бути включені до державної програми розвитку транскордонного співробітництва, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2005 № 339 [6].

Керівною основою адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики в аналізованій сфері з боку найвищого органа виконавчої влади України є державні програми розвитку транскордонного співробітництва, що охоплюють натеper три часові проміжки. Вони закріплені у Державній програмі розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 № 1819 [7], Державній програмі розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 01.12.2010 № 1088 [8], та Державній програмі розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 554 [9].

Доцільно підкреслити, що зазначені завдання системно реалізувалися різними міністерствами й обласними державними адміністраціями, які дотепер уже видали низку відповідних нормативно-правових актів. Вони утворили потужний законодавчий масив, що належить до третьої групи адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації державної політики з транскордонного співробітництва. Органи виконавчої влади зобов'язані здійснити низку заходів, зокрема Адміністрація Державної прикордонної служби України, Міністерство інфраструктури України та Державна митна служба України, мають розробити нормативно-правові акти для удосконалення порядку створення перед пунктами пропуску через державний кордон і функціонування відповідно до стандартів ЄС зон сервісного обслуговування осіб і транспортних засобів. Також налагодити інфраструктуру пунктів пропуску через державний кордон, приведення систем їхнього функціонування до створення умов для переміщення осіб, товарів і транспортних засобів.

Нині наведеними вище нормативно-правовими актами доречно визначено, що розвиток транскордонного співробітництва є пріоритетом реалізації політики сусідства ЄС. Це співробітництво здійснюється на міждержавному рівні та на рівні територіальних громад, їхніх представницьких органів, місцевих органів виконавчої влади. Така взаємодія сприяє соціальній та економічній конвергенції прикордонних регіонів та створенню нових можливостей для розвитку, зокрема удосконаленню економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин, обміну досвідом [10].

Водночас в основних положеннях Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 роки виокремлено значно більшу кількість завдань в аналізованій сфері. Однак усі вони мають здебільшого визначений характер, тоді як загальні заплановані заходи за попередні періоди залишаються незмінними. На окрему увагу заслуговує спрямування розвитку транскордонного співробітництва із сусідніми країнами, де зазначено перелік конкретних цілей, яких необхідно досягти у всіх прикордонних регіонах. У кінцевому підсумку головні питання адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері транскордонного співробітництва потребують подальшого вдосконалення для повноцінного сходження нашої країни до європейського демократичного простору.

**Висновки.** З огляду на викладене вище, зазначимо, що адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері транскордонного співробітництва включає сукупність юридичних засобів функціонування системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, територіальних громад і функціонування публічних інституцій та громадянського суспільства під час організації та здійснення міжнародної взаємодії прикордонних регіонів.

Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері транскордонного співробітництва охоплює два важливі аспекти. По-перше, воно має враховувати особливості здійснення публічного управління у цій сфері як форми реалізації органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, що характеризується їхньою адміністративною діяльністю щодо задоволення суспільного і публічного інтересів стосовно стимулювання добросусідських відносин між територіальними громадами або суб'єктами владних повноважень, які перебувають під юрисдикцією України та країн ЄС шляхом укладання і виконання з цією метою відповідних угод у межах компетенції територіальних общин і місцевих органів виконавчої влади щодо усунення адміністративних і технічних перепон.

По-друге, системно спиратися на концептуальність державної політики у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Вона полягає у тому, що ця політика має включати в себе чіткі нормативні приписи, що визначають основні напрями розвитку системи законодавства. Основними її напрямками є: зміцнення законності та правопорядку, встановлення чітких процесуальних норм захисту суб'єктивних прав з урахуванням умов євроінтеграції, визначення повноважень і функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо належного забезпечення захисту законних прав та інтересів громадян.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Андрійко О.Ф., Кисіль Л.Є. Адміністративно-правове забезпечення реалізації прав і свобод громадян в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 107–110.
2. Гумін О.М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46–50.
3. Козаченко Ю.А. Адміністративно-правове регулювання забезпечення прав пацієнта в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків, 2016. 24 с.
4. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24.06.2004 № 1861-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>.
5. План дій «Україна–Європейський Союз». Європейська політика сусідства від 12.02.2005. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_693](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693).

6. Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсного відбору проєктів (програм) транскордонного співробітництва, які можуть бути включені до державної програми розвитку транскордонного співробітництва : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2005 № 339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/339-2005-p>.

7. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 № 1819. *Урядовий кур'єр* від 17.01.2007. № 8.

8. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.12.2010 № 1088. *Урядовий кур'єр* від 08.12.2010. № 230.

9. Державна програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 554. *Урядовий кур'єр* від 28.09.2016. № 182. Ст. 831.

10. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 554. *Урядовий кур'єр* від 28.09.2016. № 182.