

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2025.1.1>

Г. М. Шерстюк

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права і процесу факультету превентивної діяльності
Національної поліції України
Одеського державного університету внутрішніх справ

В. О. Корнієнко

кандидат юридичних наук,
магістр публічного управління та адміністрування

І. О. Вишняк

кандидат наук з державного управління

О. М. Танасогло

магістр публічного управління та адміністрування

ОСОБЛИВОСТІ ТРАНСТЕРИТОРІАЛЬНОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Обрання Україною шляху до європейської інтеграції потребує від нашої державної влади виважених політичних і економічних кроків, зокрема, ефективного транскордонного співробітництва, що може істотно розширити повноваження органів публічного управління, зміцнивши при цьому демократію як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні, що в результаті поліпшить умови ведення бізнесу, сприятиме підвищенню якості життя населення; соціальній та демографічній конвергенції; встановленню доступних цін на товари і послуги для населення та економічному розвитку нашої держави в цілому. У зв'язку з цим формування системи транстериторіального співробітництва є актуальним питанням оскільки побудова новий взаємовідносин України з країнами Європейського Союзу потребуватиме в першу чергу адаптації законодавства з метою формування політики ефективного транскордонного співробітництва України з ЄС з урахуванням національних інтересів.

Дослідженню цього важливого питання присвятили свої наукові праці відомі вітчизняні та зарубіжні науковці. Праці І. Арт'юмова, І. Возканич, А. Данилишина, Н. Діус, О. Крейчі, Ю. Куроської-Пиж, В. Реутова, О. Ровта, О. Тищенко, С. Устич, К. Щепанської-Вошиної та багатьох інших свідчить про підвищену зацікавленість до формування єдиного підходу для розробки якісної та ґрунтовної концепції транстериторіальності публічного управління.

Метою дослідження є аналіз положень законодавства Європейського Союзу, які в обов'язковому порядку повинні бути застосовані органами державної влади навіть без офіційного визнання цих нормативних актів іншою державою-членом. Отже, можемо говорити про необхідність дослідження такого правового феномену, як адміністративний плюралізм, що відображений у порядку нагляду органами публічного управління за виконанням положень офіційних актів держав-членів Європейського Союзу, а також у проблеми кваліфікації офіційного акту нормативного характеру на території окремої держави.

Ключові слова: адміністративний плюралізм, визнання іноземних адміністративних актів, перевірка законності, проблема кваліфікації, адміністративний нагляд, транстериторіальність публічного управління.

Постановка проблеми. В умовах європейської інтеграції українське публічне управління стикається з явищем, яке в зарубіжній професійній літературі називають адміністративним плюралізмом. У класичній, державній концепції адміністративних відносин дія внутрішніх офіційних актів завжди обмежувалася кордонами держави, і, навпаки, дія іноземних офіційних актів у країні зумовлювалася офіційним визнанням національною публічною адміністрацією. Це завжди було однією з причин, чому доктрина адміністративного права традиційно не розглядала відносини з іноземними державами і залишала це питання на розсуд доктрини міжнародного права. Проте ця класична, територіальна концепція адміністративних відносин, здається, відійшла в минуле.[1] Справа в тому, що в багатьох випадках положення законодавства Європейського Союзу надають чинності офіційним актам держави-члена на території інших держав-членів без необхідності їх офіційного визнання (*per recognitionem*) цією приймаючою державою-членом. Зарубіжна професійна література говорить у цьому контексті про трансграничні наслідки та називає офіційні акти, які набувають цих наслідків, трансграничними адміністративними актами.

Цей принцип традиційно впливає вченими щодо інших дій, які набувають транскордонної дії (особливо на основі акту визнання, тобто *ex actu*). Навіть якщо іноземним офіційним діям надається юридична сила в країні, вони тим самим не стають діями в розумінні національного права. У цьому контексті Клаус Кеніг уже дійшов висновку, що принцип презумпції правильності адміністративних актів також застосовується в міжнародному адміністративному праві. Таким чином, навіть незаконні дії набувають трансграничних наслідків за умов, викладених нижче, зокрема за умови наявності правової основи. Водночас концепція цих діянь ґрунтується на трансграничному поширенні дії діяння. Таким чином, це не концепція, заснована на якійсь вигадці чи припущенні. Умови, встановлені в правових системах тих держав, на території яких трансграничні адміністративні акти набувають чинності, не мають відношення до законності цих форм адміністративної діяльності. Це твердження особливо важливо стосовно актів, щодо яких, внаслідок отримання директив, можуть існувати відмінності в статусі окремих національних правових норм [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню цього важливого питання присвятили свої наукові праці відомі вітчизняні та зарубіжні науковці. Праці І. Артьомова, І. Вовканич, А. Данилишина, Н. Діус, О. Крейчі, Ю. Куросвської-Пиж, В. Реутова, О. Ровта, О. Тищенко, С. Устич, К. Щепанської-Вошиної та багатьох інших свідчить про підвищену зацікавленість до формування єдиного підходу для розробки якісної та ґрунтовної концепції трансграничності публічного управління.

Метою дослідження є аналіз положень законодавства Європейського Союзу, які в обов'язковому порядку повинні бути застосовані органами державної влади навіть без офіційного визнання цих нормативних актів іншою державою-членом.

Виклад основного матеріалу. Протилежне (тобто, оцінка законності відповідно до правових систем інших держав) може призвести до розпаду всієї моделі трансграничності. У той же час факт полягає в тому, що законодавство ЄС щодо трансграничних адміністративних актів також реагує на цю ситуацію, чітко проголошуючи пріоритет повноважень над будь-якими суперечливими національними правилами. Трансграничні наслідки офіційних актів означають феномен адміністративного плюралізму в адміністративному просторі ЄС. Не тільки акти, видані відповідно до нього, можуть мати чинність на території держави-члена власні правові норми, а також акти, видані відповідно до процесуальних норм іноземних держав-членів.

На цю проблему вказував у своєму дослідженні Ангелос Геронтас, який проаналізував несумісність німецької концепції адміністративного акту (*Verwaltungsakt*) і французької концепції *acte administratif unilatéral*, яка окрім індивідуальних владних актів включає також нормативні абстрактні акти та публічно-правові договори. Таким чином, відповідником фігури "*Verwaltungsakt*" є "*acte administratif unilatéral individuel*". Він також вказує на конкретні випадки, коли абстрактно-конкретні акти можуть також мати транскордонні наслідки [3].

Керстін Райнахер на сторінках свого дослідження, присвяченого впливу права ЄС на адміністративні процедури, додатково звертає увагу на гіпотетичну можливість того, що публічно-правові договори можуть також мати транскордонні наслідки за певних обставин. Справа в тому, що в професійній літературі

досі відсутнє чітке визначення того, які адміністративні форми все ще можна класифікувати як транстериторіальні адміністративні акти. Правові норми традиційно надають транскордонні наслідки ряду дій, включення яких може бути дещо суперечливим. У цьому контексті видатний італійський вчений-адміністративіст Джанчінто делла Кананеа навіть запитує, чи не можна вважати поняття «адміністративний акт» застарілим у зв'язку з множенням транстериторіальних наслідків різних форм офіційних актів. Таким чином, поняття транстериторіальних адміністративних актів охоплює набагато ширшу групу офіційних адміністративних актів згідно з нашою правовою системою[4].

Стосовно здійснення нагляду за виконанням зобов'язань, що впливають із транстериторіальних адміністративних актів, правове регулювання має відображати два протилежні фактори: з одного боку, зобов'язання підконтрольного адресата впливають із транстериторіального адміністративного акта, виданого його державою походження відповідно до норм публічного права країни походження. Тому саме цей адміністративний орган має оптимальні можливості для оцінки виконання покладених зобов'язань та їх відповідності умовам, встановленим у виданому акті, та вимогам правового порядку рідної держави. З іншого боку, юридично обов'язковий транстериторіальний адміністративний акт дозволяє здійснювати права, надані також на території іншої приймаючої держави, за умови, що застосовні нормативні акти прямо припускають, що адресат акту керуватиметься правовою системою цієї держави при виконанні своєї діяльності. Саме адміністративний орган цієї приймаючої держави має найкращі можливості визначити відповідність діяльності адресата акта національній правовій системі. Водночас саме цей адміністративний орган має найефективніші засоби контролю за суб'єктом господарювання на своїй території. Суверенне верховенство держави також передбачає, що саме цей адміністративний орган повинен, у принципі, здійснювати адміністративний нагляд за адресатом транстериторіального адміністративного акта. Тому можна виділити два різні підходи до вирішення окресленої проблеми.

Перший підхід стосується так званої децентралізованої моделі і полягає в наданні наглядових повноважень насамперед адміністративному органу «держави перебування». Ця модель, що відображає принцип суверенної рівності

держав, традиційно відображалася в тих міжнародних договорах, які надавали транстериторіальну дію певним офіційним актам їх договірних сторін. Друга так звана конкурентна модель полягає в наданні наглядових повноважень переважно адміністративному органу країни походження. Що стосується транстериторіальних адміністративних актів, законодавство Європейського Союзу обирає другу з наведених вище моделей, яка впливає з процедури реалізації транстериторіального адміністративного акта в рамках правової системи конкретної держави, передаючи повноваження у сфері нагляду за виконанням зобов'язань адміністративними органами, які видали відповідний акт[5].

Деякі автори вважають цей принцип проявом набуття особливого територіального суверенітету, в рамках якого держава може здійснювати примусову владу на території іншої суверенної держави. Певне пом'якшення дефіциту, що виникає внаслідок суворого впровадження моделі конкуренції, забезпечує модель спільного адміністративного нагляду, в рамках якої нагляд здійснюється в суворо визначених випадках органом приймаючої держави. Ця модель відображає зацікавленість в ефективному публічному управлінні та водночас зацікавленість держави перебування в ефективному захисті суспільних інтересів на своїй території. Водночас застосовується вищезазначений постулат про те, що адресат транстериторіального адміністративного акта зв'язаний правовими нормами цієї держави при здійсненні своїх повноважень на території іншої держави. Таким чином, принцип нагляду держави походження передбачає, що адміністративний орган держави походження контролює як відповідність дій адресата зобов'язанням, наданим у виданому транстериторіальному адміністративному акті, так і відповідність його дій положенням. При цьому адміністративний орган у своїй діяльності завжди пов'язаний виключно з національним правопорядком. Вищезазначене також стосується випадків застосування санкцій до адресата транстериторіального адміністративного акту адміністративним органом країни походження, які можуть бути реалізовані лише відповідно до правової системи держави походження, навіть якщо порушення зобов'язання сталося на території «приймаючої» держави, або внаслідок порушення її правової системи.

Концепція обов'язковості транстериторіальних адміністративних актів правовою системою

держави, яка вчинила адміністративну дію, передбачає питання про те, які адміністративні органи мають повноваження порушувати юридичну силу цих актів. Це стосується транскордонних наслідків акту визнання. В світових наукових доктринах публічного управління була досягнута принципова згода щодо того, що виконавча влада держави, яка видала акт, згодом має повноваження анулювати або змінювати правовими процедурними засобами. Карл Ноймайер лаконічно зазначив з цього приводу, що з урахуванням чітких положень відповідних міжнародних договорів, які він сам назвав аномаліями в цих правовідносинах, повноваження адміністративних органів анулювати суверенні акти іноземної держави будуть прямо суперечити принципам міжнародного права, зокрема принципу невтручання та принципу юрисдикційного імунітету держав[6]. Адміністративна діяльність інших держав може бути кваліфікована як акти *l'organi* в міжнародному праві. Вищезазначені постулати згодом знайшли широкий відгук у доктрині міжнародного адміністративного права і в даний час прийняті також по відношенню до транстериторіальних адміністративних актів.

Фолькер Неслер підтверджує цей висновок телеологічним аргументом щодо мети транстериторіальних актів. Цей висновок також підтверджується існуючою прецедентною практикою Європейського суду з прав людини, який зробив висновок, що якби органи влади інших держав також мали повноваження скасовувати або змінювати видані транстериторіальні адміністративні акти, мета, яку переслідує законодавство ЄС шляхом надання їм транстериторіальних наслідків, не була б досягнута. Протилежної точки зору дотримувався підхід щодо оцінки суверенного акту з транскордонними наслідками виключно відповідно до правових норм держави, яка його видала. Згідно з цим підходом повноваження національних адміністративних органів анулювати або змінювати іноземний адміністративний акт з транскордонними наслідками не можна вважати порушенням принципу суверенної рівності держав і невтручання суверенний акт обмежений сферою суверенітету держави, яка його видала. Згідно з цією точкою зору, наслідки скасування або зміни обмежені лише територією однієї держави і не виходять за межі її суверенітету. Ця точка зору розглядає надання повноважень піддавати перегляду іноземних суверенних актів

як прояв суверенітету держави, а не як втручання в суверенітет іншої держави.[7] Однак аргументація цієї точки зору не була прийнята в доктрині міжнародного адміністративного права, оскільки вказані особливі форми співробітництва на нашу думку слід сприймати з точки зору принципу лояльної співпраці (стаття 4(3) Договору про Європейський Союз), яку можна визначити на трьох рівнях. По-перше, у прецедентному праві Європейського Союзу постійно робиться висновок, що принцип щирої співпраці означає, що держави-члени повинні покладатися на взаємну довіру в адміністративному співробітництві в сферах, гармонізованих правом Союзу. У цьому контексті, деякі прецеденти практики навіть припускають, що взаємна довіра є загальним принципом адміністративного співробітництва, який також має застосовуватися в сферах, ще не гармонізованих правом Союзу. По-друге, держави-члени повинні забезпечити цілісність тих рішень, які можуть мати наслідки по відношенню до третіх країн. Цей обов'язок вважається *conditio sine qua non* для функціонування моделі транскордонних наслідків рішень у межах Союзу. По-третє, принцип лояльної співпраці передбачає зобов'язання адміністративних органів окремих держав-членів активно співпрацювати з адміністративними органами інших держав-членів у сферах їхньої компетенції.

Вище зазначені висновки на практиці зіткнулися з тим фактом, що деякі законодавчі положення щодо дій з транскордонною дією прямо закріплюють повноваження адміністративних органів інших держав щодо цих дій. У законодавстві Європейського Союзу це стосується, наприклад, Візового кодексу, який закріплює повноваження адміністративного органу оголошувати візу недійсною або анулювати її. Що стосується підстави визнання візи недійсною, то Візовий кодекс передбачає це має місце у разі «очевидності, що на момент видачі візи не було дотримано умов для видачі візи, зокрема, якщо є серйозні підстави вважати, що віза була отримана шахрайським шляхом. «Віза, як правило, оголошується недійсною компетентним адміністративним органом держави-члена, яка видала візу. Однак у Візовому кодексі прямо зазначено, що компетентний орган іншої держави-члена також має повноваження оголошувати візу недійсною, і що в такому випадку органи держави-члена, яка видала візу, інформуються про це. Що стосується скасування

візи, то передбачено, що віза буде скасована, якщо буде зрозуміло, що умови для надання візи більше не виконуються. Що стосується компетенції, Візовий кодекс передбачає, що віза, в принципі, може бути анульована компетентним органом держави-члена, яка видала візу. Однак віза також може бути анульована компетентним органом іншої держави-члена; у такому випадку органи влади держави-члена, яка видала візу, повинні бути поінформовані про це. Нарешті, Візовий кодекс також надає компетентному органу іншої держави-члена повноваження анулювати візу на прохання її власника. Навіть у цьому випадку компетентні органи держави-члена, яка видала візу, повинні бути проінформовані про анулювання.[8]

Іншим прикладом є Директива 2011/61/ЄС, яка у своїй ст. 45 абз. 9 закріплює повноваження адміністративних органів приймаючої держави-члена переглядати іноземний дозвіл, за умови, що ці органи «мають чіткі та доказові причини незгоди з дозволом керівника, який не є членом ЄС, наданим контрольною державою-членом. Вищезазначені конкретні випадки прямого визнання компетенції адміністративних органів іншої держави-члена скасовувати або визнавати іноземний адміністративний акт недійсним стало предметом широкої полеміки у фаховій літературі. Надання вищезазначених повноважень вважається винятком із загального правила, згідно з яким транстериторіальний адміністративний акт може бути анульований виключно компетентним адміністративним органом держави, яка його видала. Включення цього винятку в положення прямо застосовного правового регулювання відображає той факт, що транстериторіальні наслідки в цьому випадку становлять значне втручання у суверенітет суверенної держави. З цієї причини окремі держави-члени вважали за необхідне чітко зарезервувати можливість у формулюванні правового регулювання щодо скасування або прийняти рішення про визнання недійсним. Однак це застереження слід розглядати як винятковий випадок, який не призводить до порушення загальноприйнятого принципу, згідно з яким повноваження скасовувати або змінювати транстериторіальні адміністративні акти мають виключно адміністративні органи держави, яка їх видала.

Стосовно транстериторіальних наслідків офіційних дій слід застосовувати принцип лояльної співпраці. У разі транстериторіальних

адміністративних актів, які виявляють інші недоліки, адміністративні органи зобов'язані звернутися до виконавчої влади іншої держави-члена з проханням про виправлення. «Якщо держава-член має серйозні сумніви щодо законності посвідчення водія, виданого іншою державою-членом, вона повинна повідомити про це іншу державу-члена в рамках взаємної співпраці та обміну інформацією (...). Якщо держава-член, що видає, не вживає належних заходів, держава-член, що приймає, може порушити справу проти держави-члена, яка видає, з метою вимагати від Суду визначення невиконання зобов'язання, що випливають з Директиви (...). «І навпаки, правила ЄС прямо вимагають, щоб адміністративний орган держави, на території якої було застосовано повноваження, що випливають з нього, був повідомлений про можливе скасування транстериторіального адміністративного акта.[9]

Подібні питання виникають у середовищі адміністративного плюралізму щодо недійсності або нікчемності офіційних актів. Старіша професійна література вважала, що недійсність є перешкодою для визнання іноземного суверенного акту. Акт не створює жодних наслідків у правовій системі, які могли б бути поширені на внутрішню сферу через акт визнання. Відсутність дії в державі, яка видала акт, передбачає неможливість поширення дії такого акта на підставі акта визнання в іншій державі. Аналогічним чином робиться висновок, що у випадку нікчемних актів транстериторіальні наслідки не виникають, оскільки їх виникнення пов'язане з існуючим актом. У той же час вважається, що якби доктрина допускала виникнення наслідків навіть у випадку нікчемних транстериторіальних адміністративних актів, виникла б абсурдна ситуація, коли наслідки акту були б обов'язковими для адміністративних органів іноземної держави, але не існували б на рівні держави, яка видала нікчемне рішення перешкоджає адміністративним органам інших держав оцінювати законність, або можливу нікчемність цих форм адміністративної діяльності.

У цьому контексті Руфферт стверджує, що у випадку незаконності та недійсності йдеться лише про різний ступінь серйозності ідентичного дефекту, а не про дві різні, різні категорії. Гернот Сюдов спробував узгодити дві позиції, окреслені вище, зробивши висновок про незастосовність національних нормативних актів щодо недійсності тих форм адміністративної

діяльності, які видаються у формі транстериторіальних адміністративних актів. Вище зазначену думку Руфферта критикують через абсурдні наслідки, які вона передбачає: якби транстериторіальні наслідки також були спричинені тими транстериторіальними адміністративними актами, які є недійсними відповідно до законодавства держави, яка їх видала, цілком логічно виникла б ситуація, коли ці акти не існували б на рівні одного закону, тоді як їхні наслідки мали б місце в інших державах. На цьому етапі можна зауважити, що сам Руфферт не сумнівався в тому, що найважчі випадки недійсності, особливо ті, що мають на увазі суперечливості з доброю мораллю, не можуть мати наслідків. Однак він вважав ці випадки лише гіпотетичними щодо питання транстериторіальних адміністративних актів, а отже, нерелевантними. Таким чином, вирішення порушеної проблеми має ґрунтуватися на тому факті, що концепція транстериторіальних адміністративних актів базується не на фікції їх існування у сфері іноземного права, а на транскордонному поширенні наслідків акту. Якщо дія згідно з національним законодавством держави, яка її вчинила, не має правових наслідків на рівні публічного права, її поширення за межі територіального суверенітету відповідної держави не може відбутися.[10]

Класична доктрина міжнародного адміністративного права щодо питання визнання іноземних правочинів мала справу з проблемою кваліфікації, окресленою вище. Однак проблема стає більш важливою у випадках, коли нормативні акти ЄС надають адміністративним органам приймаючої держави-члена повноваження переглядати іноземні офіційні акти. Розглядаються три можливі способи кваліфікації іноземних офіційних актів: 1) відповідно до критеріїв іноземного публічного права, на основі якого було видано офіційний акт (*lex causae*), 2) відповідно до критеріїв правового порядку приймаючої держави, на території якої набули транстериторіальних наслідків (*lex fori*), 3) відповідно до автономних критеріїв розгляд цього офіційного акта як форми діяльності *suigeneris*.

Перший можливий підхід полягає в оцінці іноземних офіційних дій у транскордонних адміністративних відносинах відповідно до критеріїв національного публічного права рідної держави (держави, яка здійснювала конкретну форму діяльності). Такий підхід відображає той факт, що ця форма адміністративної діяльності була

оформлена відповідно до певного правового порядку на основі дозволу відповідного адміністративного органу. Слабкістю цього підходу є відсутність сумісності форм адміністративної діяльності в окремих державах-членах і практичні труднощі в контексті можливого перегляду. Більше того, такий підхід, безсумнівно, суперечить меті інституту транстериторіального адміністративного акта.[11]

Другим можливим підходом є оцінка цих офіційних дій насамперед за критеріями публічного права держави, на території якої ця діяльність набуває транстериторіальних наслідків (держави перебування). У рамках цього підходу доцільно було б оцінювати за критеріями внутрішнього права офіційні акти іноземних держав, які породжують юридичні наслідки на нашій території, і навпаки, за критеріями іноземного права акти національних адміністративних органів, які мають наслідки за кордоном. Однак це призвело б до іншої класифікації цієї форми дії відповідно до інших критеріїв. (у випадках, коли застосовний правопорядок не знає відповідної категорії) її потенційна неможливість. Наслідком буде необхідність оцінити транстериторіальні наслідки цих форм діяльності у зв'язку з характеристиками адміністративних актів згідно з різними доктринами. Більше того, такий підхід, безсумнівно, суперечить меті інституту транстериторіального адміністративного акта.

У той час як щодо іноземних офіційних актів, які набувають чинності на основі формального визнання *recognitio*, доктрина застосовувала *lex fori*, існуюча іноземна професійна література схиляється до думки, що транстериторіальні адміністративні акти, правовою основою яких є положення права ЄС, мають характер адміністративної дії *suigeneris* і являють собою особливу форму адміністративної діяльності, яка існує в національних правових системах паралельно з іншими формами. За словами Маттіаса Руфферта, у випадку транстериторіальних адміністративних актів це «наддержавний обумовлений інститут». Можна припустити, що диференційним критерієм, який відрізняє транстериторіальні адміністративні акти від суто внутрішньотериторіальних адміністративних актів (встановлюють права та обов'язки на рівні публічного права, що мають відношення лише до території держави), є саме їх транстериторіальні наслідки, що впливають з норм права Європейського Союзу. З точки зору міжнародного права, це діяльність *iure imperii*,

яка користується юрисдикційним імунітетом по відношенню до інших суверенних держав. Порушення цього принципу призвело б до руйнування автономної концепції, оскільки у разі перегляду, анулювання чи зміни національний адміністративний орган мав би обирати між *lex fori* та *lex causae* (за відсутності відповідного уніфікованого правового регулювання). Тому видається, що автономна концепція була б найбільш доречною для явища транстериторіальних адміністративних актів. Однак це твердження досягає своїх меж у ситуації, коли положення законодавства Європейського Союзу, хоча й надають цим актам транскордонну дію, водночас не встановлюють уніфіковану правову основу для процедурних процедур національних судових органів щодо транстериторіальних адміністративних актів іноземної держави. Тому можна стверджувати, що за відсутності іншої чіткої правової норми національний адміністративний орган, відповідно до принципу законності, не має іншого вибору, як застосувати *lex fori* при розгляді іноземного транстериторіального адміністративного акта.[8]

Висновки та перспективи подальших досліджень в цьому напрямі. Отже, за результатами нашого дослідження, можемо зробити висновок, що публічне управління стоїть на перехресті адміністративного плюралізму. Той факт, що положення законодавства Європейського Союзу надають транстериторіальну дію офіційним актам окремих держав-членів, означає, що державне управління стикається з низкою нових, раніше не вирішених питань. Ці питання по суті є відображенням відсутності гармонізації матеріально-правових і процесуально-правових інститутів адміністративного права в окремих державах.[12] Транстериторіальні ефекти призводять не лише до виникнення прав адресатів цих адміністративних дій на території інших держав, а й до потенційних конфліктів з іноземними правовими системами та подальшої необхідності їх вирішення. Ці конфлікти часто стають предметом експертного обговорення як щодо питання захисту суспільних інтересів на території тих держав, у яких діють транстериторіальні адміністративні акти, так і щодо захисту прав суб'єктів, які можуть постраждати від дії транстериторіальних адміністративних актів на території цих держав. Але при цьому є позитивні моменти у формуванні транстериторіального співробітництва, що проявляються в стабілізації всіх сфер публічного

адміністрування і мають досить позитивні наслідки для нашої держави, що проявляються у залученні іноземних інвестицій, у модернізації економічної сфери, у залученні інноваційних технологій тощо, і результатом такої транскордонної співпраці стане вихід на європейський ринок та входження України до європейського співтовариства.

Список використаної літератури:

1. Сокольська Т. В. Роль публічного управління у розвитку транскордонного співробітництва. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 5. С. 24-32. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/412/407> (дата звернення: 03.03.2025).
2. Артьомов І. В. Транскордонне співробітництво в євроінтеграційній стратегії України: монографія. Ужгород: Ліпа, 2009. 520 с. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/9858> (дата звернення: 01.03.2025).
3. Reinacher, K. Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie, Juristische Reihe Tenea, Berlin, 2005, s. 61. URL: https://www.academia.edu/39865864/Revisiting_international_administrative_law_as_a_legal_discipline (дата звернення: 01.03.2025).
4. Della Cananea, G. From the Recognition of Foreign Acts to Trans-national Administrative Procedures, in: RODRÍGUEZARANA MUNOZ, J. (ed.) Recognition of Foreign Administrative Acts, Springer Verlag, New York, 2016, s. 219–220, I. URL: https://www.researchgate.net/publication/300128662_From_the_Recognition_of_Foreign_Acts_to_Trans-national_Administrative_Procedures (дата звернення: 01.03.2025).
5. Є. Воротін, Я. А. Жаліло. Державне управління регіональним розвитком України: навч. посібник. Київ: НІСД, 2010. 288 с. URL: <https://niss.gov.ua/publikacii/monografii/derzhavne-upravlinnya-regionalnim-rozvitkom-ukraini-monografiya> (дата звернення: 02.03.2025).
6. Kment, M. Grenzüberschreitendes Verwaltungs-handeln: Transnationale Elemente deutschen Verwaltungsrechts, Mohr Siebeck, Tübingen, 2010, s. 77–78,. URL: <https://www.mohrsiebeck.com/buch/grenzueberschreitendes-verwaltungs-handeln-9783161503207/> дата звернення: 01.03.2025).
7. Wenander, H. Recognition of Foreign Administrative Decisions, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2011, s. 755–785,. URL: https://www.zaoerv.de/71_2011/71_2011_4_a_755_786.pdf (дата звернення: 01.03.2025).

8. Gerontas, Angelos S., Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions (December 12, 2013). Columbia Journal of European Law, Vol. 19, No. 3, 2013, URL: <https://ssrn.com/abstract=2367124>. (дата звернення: 01.03.2025).
9. М. М. Палінчак, В. М. Бокоч, І. Ю. Дір, В. Я. Савка, Д. М. Стеблук, М. М. Лешанич. Зовнішня політика України : опорний конспект лекцій (для студентів денної та заочної форм навчання освітнього ступеня бакалавра спеціальності 292 Міжнародні економічні відносини). Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2022. 80 с. URL <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/45897> (дата звернення: 02.03.2025).
10. Демчак Р. Є. Зарубіжний досвід децентралізації державного управління: аналіз та можливості застосування в Україні. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2015. № 12. с. 15-20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/frvu_2015_12_6. (дата звернення: 01.03.2025).
11. Панейко Ю. Наука адміністрації й адміністративного права (загальна частина). Т. 1. URL: <https://diasporiana.org.ua/miscellaneous/15435-paneyko-yu-nauka-administratsiyi-y-administrativnogo-prava-zagalna-chastina-t-1/> (дата звернення: 01.03.2025).
12. М. М. Варварцев. Україна в міжнародних відносинах. Енциклопедичний словник-довідник. Випуск 4. Предметно-тематична частина: П–Я. Київ: Ін-т історії України НАН України, 2013. 357 с. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/38683/1/%D1%82%D0%BE%D0%BC%204.pdf> (дата звернення: 02.03.2025).

Sherstiuk H. M., Korniienko V. O., Vyshniak I. O., Tanasohlo O. M. Peculiarities of transterritoriality in public administration

Ukraine's choice of the path to European integration requires our government to take balanced political and economic steps, in particular, effective cross-border cooperation, which can significantly expand the powers of public administration bodies, while strengthening democracy at both the national and local levels, which will improve the business environment, contribute to improving the quality of life of the population; social and demographic convergence; establishing affordable prices for goods and services for the population and economic growth. In this regard, the formation of a system of trans-territorial cooperation is an urgent issue, since building new relations between Ukraine and the European Union will require, first of all, the adaptation of legislation in order to formulate a policy of effective cross-border cooperation between Ukraine and the EU, taking into account national interests.

Well-known domestic and foreign scholars have devoted their research to this important issue. The works of I. Artyomov, I. Vovkanych, A. Danylyshyn, N. Dius, O. Krejci, Y. Kurovska-Pyzh, V. Reutov, O. Rovt, O. Tyshchenko, S. Ustych, K. Shchepanska-Voshchyna and many others demonstrate an increased interest in forming a unified approach to developing a high-quality and thorough concept of trans-territoriality of public administration.

The purpose of our study is to analyze the provisions of the European Union legislation which must be applied by public authorities without fail, even without the official recognition of these normative acts by another Member State. Thus, we can talk about the need to study such a legal phenomenon as administrative pluralism, which is reflected in the procedure for supervision by public administration authorities over the implementation of the provisions of official acts of the European Union Member States, as well as in the problem of qualification of an official act of a regulatory nature in the territory of a particular State.

Key words: administrative pluralism, recognition of foreign administrative acts, verification of legality, problem of qualification, administrative supervision, trans-territoriality of public administration.