УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2024.3.55

В. В. Мушенок
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри теорії права, міжнародного права
та приватного права
Київського міжнародного університету

О. С. Бісюк
кандидат юридичних наук, доцент, директор
ННІ міжнародних відносин та права
Київського міжнародного університету

ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ПРИРОДА СУБ'ЄКТІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ НАЦІОНАЛЬНОГО ТА ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

У статті здійснено комплексне доктринально-правове дослідження інституційної природи суб'єктів надання адміністративних послуг в умовах трансформації публічного управління, спричиненої децентралізаційними процесами, сервісною переорієнтацією та впровадженням стандартів належного врядування. Обґрунтовано, що класична модель адміністративної правосуб'єктності, зосереджена на органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, не відповідає сучасним реаліям публічного сервісу, який дедалі частіше реалізується через гібридні форми організацій публічного права: комунальні підприємства, міжмуніципальні установи, агентства та контрактні консорціуми. Зазначено, що чинна нормативна модель в Україні є фрагментарною, теоретично незбалансованою та позбавлена механізмів правової легітимації суб'єктів, які виконують адміністративні функції поза межами класичної ієрархії державної влади.

У роботі здійснено компаративний аналіз правових систем Франції, Німеччини, Польщі, Італії та Швеції, у межах якого виокремлено ефективні інституційні моделі (établissements publics locaux, öffentlich-rechtliche Körperschaften, międzygminne związki, consorzi intercomunali, kommunala bolag), що ґрунтуються на принципах субсидіарності, автономії, публічної відповідальності та договірного адміністрування. Показано, що правосуб'єктність таких утворень детально врегульована: визначено статус, організаційну структуру, порядок делегування повноважень, бюджетну автономію та системи підзвітності.

На підставі проведеного аналізу сформульовано пропозиції щодо удосконалення українського законодавства, зокрема – запровадження спеціального правового режиму для публічно-правових утворень, які надають адміністративні послуги на основі міжмуніципального співробітництва або делегування. Обґрунтовано доцільність внесення змін до базових законів («Про адміністративні послуги», «Про місцеве самоврядування», «Про співробітництво територіальних громад») з метою закріплення типології таких суб'єктів, умов їх створення, процедурної автономії та механізмів правової відповідальності. Робота має на меті сприяти формуванню цілісної нормативної конструкції публічного сервісу, що відповідає європейським стандартам адміністративної ефективності, підзвітності та правової визначеності.

Ключові слова: *адміністративні послуги; суб'єкт надання послуг; публічна правосуб'єктність; децентралізація; публічне управління; публічне право; good governance; міжмуніципальне співробітництво; організаційно-правові форми; сервісна держава; автономні публічні утворення; порівняльне адміністративне право; адміністративна відповідальність.*

© Мушенок В. В., Бісюк О. С., 2024

Постановка проблеми. У контексті трансформації парадигми публічного управління, спричиненої процесами децентралізації, сервісної переорієнтації адміністрації та впровадження принципів належного врядування (good governance), зростає значення доктринального та нормативного переосмислення категорії суб'єкта надання адміністративних послуг. У сучасному адміністративно-правовому дискурсі ця категорія втрачає свою традиційну одноманітність, набуваючи рис багатоформатності, варіативності та гнучкості. Інституційна система публічного сервісу дедалі частіше функціонує в умовах плюралізму організаційно-правових форм, що включає не лише органи виконавчої влади і місцевого самоврядування, а й спеціалізовані агенції, комунальні підприємства, міжмуніципальні утворення, договірні консорціуми та інші суб'єкти публічного права.

У той же час чинна модель правового регулювання в Україні залишається фрагментарною, нормативно незавершеною та теоретично незбалансованою. Проблема полягає у відсутності чіткого юридичного конструкта правосуб'єктності суб'єктів адміністративної послуги, що функціонують поза межами класичної ієрархії органів публічної адміністрації. На практиці це створює дефіцит правової визначеності, ускладнює ідентифікацію відповідального суб'єкта, розмиває межі публічної відповідальності та знижує ефективність процедурного захисту прав бенефіціарів адміністративної послуги.

Ситуація ускладнюється також недооцінкою компаративного аспекту в дослідженні правової природи таких суб'єктів. У країнах Західної та Центральної Європи, зокрема у Франції, Німеччині, Польщі, Швеції, Італії, вже сформовано розвинені моделі правової суб'єктності надавачів публічних послуг, що діють на основі принципу субсидіарності, кооперації, автономії та публічної підзвітності. Ці моделі передбачають нормативну деталізацію статусу таких суб'єктів, чітку інституційну ієрархію, закріплену відповідальність та процесуальну легітимність здійснення адміністративних функцій. Натомість в Україні спроби імплементації таких форм залишаються на рівні нормативних декларацій без належного теоретико-правового підґрунтя.

Відтак, актуалізується потреба у системному дослідженні інституційно-правової природи суб'єктів надання адміністративних послуг з метою формування доктринально узгодженої концепції їх правосуб'єктності. Це дослідження має ґрунтуватися на порівняльному аналізі національного та зарубіжного досвіду, з урахуванням кращих європейських практик організації публічного сервісу, викликів цифрової трансформації управління та необхідності забезпечення балансу між автономією суб'єкта та ефективним контролем за реалізацією його повноважень. Лише за умови комплексного підходу можна забезпечити цілісність правового поля у сфері надання адміністративних послуг та зміцнити інституційну спроможність суб'єктів публічного сервісу в децентралізованій державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інституційно-правового забезпечення публічного сервісу, зокрема надання адміністративних послуг, є однією з найбільш динамічних і водночас складних сфер сучасного адміністративно-правового дискурсу. У вітчизняній науці адміністративного права помітний інтерес до проблематики надання адміністративних послуг сформувався в контексті проведення адміністративної та децентралізаційної реформ. Значний вклад у розробку загальнотеоретичних засад цієї тематики належить В.Б. Авер'янову, Ю.П. Битяку, В.М. Бевзенку, С.В. Серьогіній, О.П. Рябченку, які досліджували правову природу адміністративних послуг, процедурні основи їх надання, принципи врегулювання відповідних правовідносин, а також роль органів публічної адміністрації у цьому процесі.

Щодо зарубіжної доктрини, слід відзначити значну розробленість теоретико-правових засад суб'єктності у сфері публічних послуг у працях К. Політа, Ж. Шевальє, Г. Вільке, А. Бретона, Л. Мун'є. У країнах континентальної Європи – зокрема у Франції, Німеччині, Італії та Польщі – адміністративно-правова наука розглядає суб'єкт надання публічних послуг не лише як інституцію, що реалізує повноваження держави чи муніципалітету, а як комп-

лексний правовий феномен, що поєднує елементи публічного мандату, договірного статусу, процедурної автономії та підконтрольності вищим органам. У цьому контексті концепція «служби публічного інтересу» (service public) передбачає не лише наявність нормативно закріплених функцій, але й відповідальність за сталість, доступність, безперервність та якість послуг.

Мета статті – здійснення комплексного, доктринально обґрунтованого та компаративно верифікованого аналізу інституційно-правової природи суб'єктів надання адміністративних послуг у сучасних умовах публічного управління, з акцентом на розкриття їх правосуб'єктності, організаційно-правових форм, функціональної автономії, механізмів відповідальності та взаємодії в межах багаторівневої сервісної системи. Зважаючи на трансформаційний характер публічної адміністрації в Україні, викликаний децентралізаційною реформою, цифровізацією процедур та інституційним плюралізмом, стаття має на меті визначити межі й зміст правового статусу суб'єктів, які реалізують адміністративні функції поза межами класичної моделі державного чи муніципального органу, з урахуванням відповідних тенденцій у європейському правовому просторі.

Виклад основного матеріалу. Сучасна парадигма публічного управління зазнає глибокої трансформації, зумовленої переходом від централізованої, ієрархічно-бюрократичної моделі до децентралізованої, сервісно-орієнтованої та поліцентричної системи адміністрування. У цьому контексті надання адміністративних послуг розглядається не як суто регулятивна або виконавча функція органів влади, а як якісна форма публічного сервісу, що покликана забезпечити доступність, ефективність і прозорість взаємодії громадянина з державою.

Реалізація децентралізаційної політики в Україні, нормативне визнання інституту міжмуніципального співробітництва, а також інституційне розширення суб'єктного складу публічного адміністрування, зокрема через залучення сервісних установ, спільних ЦНАПів тощо, створюють нову конфігурацію суб'єктності в адміністративно-правовій сфері. Водночас нормативна невизначеність правового статусу таких суб'єктів, відсутність чітких критеріїв їх легітимації, делегування повноважень і відповідальності, породжує низку як теоретико-доктринальних, так і практико-правозастосовних проблем.

Актуальність теми зумовлюється також потребою у компаративному аналізі, що дозволяє адаптувати успішні іноземні правові моделі до національного контексту, забезпечуючи баланс між сервісною ефективністю, правовою визначеністю та інституційною підзвітністю суб'єктів надання адміністративних послуг.

Правосуб'єктність є системоутворюючою категорією адміністративного права, що забезпечує нормативне оформлення статусу учасника публічно-правових відносин, наділеного юридичною здатністю реалізовувати владні, сервісні або координаційні функції у сфері публічного адміністрування. У класичній доктрині адміністративна правосуб'єктність тлумачиться як похідна від делегованої публічно-владної компетенції та організаційної інтегрованості до системи органів виконавчої влади або місцевого самоврядування.

Проте в умовах децентралізації, сервісної трансформації публічного управління та інституційного плюралізму, класична модель правосуб'єктності виявляється недостатньою для опису нових, гібридних організацій, які виконують функції надання адміністративних послуг, не будучи при цьому органами влади в традиційному розумінні. Це обумовлює необхідність доктринального переосмислення самого поняття «суб'єкта адміністративного права» як такого, що не обмежується ієрархічною вертикаллю держави, а охоплює широкий спектр публічно-правових утворень, створених на основі делегування, кооперації або нормативної автономії.

Як справедливо зауважує О.В. Петришин, правосуб'єктність в адміністративному праві не є лише формальним статусом, а виявляється через реальну функціональну здатність суб'єкта до виконання управлінських або сервісних повноважень. Така суб'єктність є «функ-

ціонально-активною», тобто реалізується у конкретних управлінських чи адміністративно-сервісних діях [1, с. 111]. На думку С.В. Серьогіної, новітні процеси сервісної трансформації адміністрування вимагають виокремлення спеціального виду правосуб'єктності – «адміністративно-сервісної», що ґрунтується на принципах орієнтації на потреби громадян, прозорості, відкритості, оперативності [2, с. 72].

У цьому контексті вкрай актуальним стає теоретичне уточнення поняття «суб'єкт адміністративної послуги». У чинному законодавстві України це поняття не є чітко визначеним. Закон України «Про адміністративні послуги» оперує категорією «суб'єкт надання адміністративної послуги», але надає лише загальне тлумачення – як органу, уповноваженого законом чи іншим нормативно-правовим актом на надання такої послуги. При цьому не враховано можливість появи нових організаційних форм – міжмуніципальних установ, сервісних агентств, державних чи комунальних підприємств із сервісною функцією тощо [3].

Значний науковий внесок у розвиток уявлень про суб'єктність у сфері адміністративного сервісу зробили В.М. Бевзенко та Р.А. Мастіпан. Зокрема, В.М. Бевзенко вважає, що суб'єктом адміністративної послуги може бути не лише орган державної влади чи ОМС, а й будь-яке публічно-правове утворення, що діє у межах делегованих повноважень і забезпечує реалізацію публічної функції. На його думку, ключовими є три умови: нормативне уповноваження, процедурна автономія та відповідальність перед громадянами [4, с. 100]. Р.А. Мастіпан, у свою чергу, наполягає на виокремленні «провайдерів публічного сервісу» як самостійної категорії суб'єктів публічного права, які діють на основі адміністративного мандату, але мають особливий організаційно-правовий статус [5, с. 1115].

У зарубіжній науці адміністративного права простежується тенденція до нормативної концептуалізації так званих автономних публічних організацій, які не входять до структури державного апарату, проте виконують публічні функції. У французькому праві це, зокрема, «établissements publics», у німецькому – «öffentlich-rechtliche Körperschaften», які характеризуються автономністю, підзвітністю та цільовою функціональністю. Такі утворення визнаються суб'єктами адміністративного права за умови, що вони: виконують публічне завдання; створені на підставі нормативного акту; діють в інтересах держави або територіальної громади; мають автономну управлінську структуру [6, с. 140].

У світлі еволюції публічної адміністрації від централізованої й жорстко вертикальної моделі до багаторівневої, сервісно-орієнтованої системи ключовим стає осмислення нових форм суб'єктності в сфері надання адміністративних послуг. Запозичений у Франції принцип *service public local*, німецька практика *öffentlich-rechtliche Körperschaften*, польське *międzygminne związki*, італійські *consorzi intercomunali* та шведська модель *kommunala bolag* формують різноманітний нормативно-доктринальний поліконтекст, у якому правосуб'єктність набуває багатовимірного змісту й гнучких організаційно-правових форм.

Французька модель передбачає інституалізацію суб'єктності через створення *établissements publics locaux*. Це автономні публічні юридичні особи, які діють на підставі чітко визначеного нормативного акта, мають власний бюджет, кадрову автономію, статут, внутрішню регуляцію й способи підзвітності, зокрема через дорадчі ради та системи внутрішнього контролю. У концептуальному вимірі такі утворення втілюють базові принципи субсидіарності (служіння «на рівні найбільш близькому до громадянина»), публічної підзвітності та правової визначеності, що забезпечується через адміністративно-правові гарантії й адміністративний контроль [6, с. 140].

У структурі німецького адміністративного права домінує поняття *öffentlich-rechtliche Körperschaft* – публічна корпорація, наділена формальною і матеріальною автономією. Її суб'єктність формується через міжмуніципальне співробітництво (*interkommunale Zusammenarbeit*) – створення спільних структур, таких як технічні підприємства, водоканали або локальні

ЦНАП. Делеговані функції реалізуються відповідно до угод, що визначають обсяг компетенції, механізми контролю й підзвітність. Німецький підхід грунтується на поєднанні контрактного адміністрування й субсидіарної логіки, де найнижчий рівень влади виконує адміністративну функцію, якщо тільки він здатен це зробити ефективніше, ніж структура вищого рівня [7, с. 701].

У Польщі формально закріплені *międzygminne związki* – структура, що створюється самоврядними громадами задля спільного надання послуг у сферах інфраструктури, соціального забезпечення, ЦНАП. Вона має правовий статус юридичної особи публічного права з внутрішнім статутом, характером фінансової автономії та процедурною автономністю в межах делегованої компетенції. Нормативна визначеність полягає у чіткому функціональному розмежуванні – хто, яку послугу, за який ресурс надає й кому підзвітний. Польський підхід орієнтується на баланс між ефективністю, нормативною визначеністю й інституційною підзвітністю перед громадянами [8, с. 125].

До базових моделей Італії належать *consorzi intercomunali* та регіональні агенції надання публічних послуг. Вони мають організаційну й функціональну автономність, забезпечують горизонтальний режим взаємодії в межах декількох громад. Характерна риса – поєднання нормативного закріплення (регламентується законом), участі кількох рівнів управління, забезпечення ефективності надання послуг за рахунок масштабу й координації, а також публічної підзвітності через громадські комісії. Там, де Франція й Німеччина розвивають національні стандарти для публічних утворень, Італія дозволяє регіональну варіативність при одночасному збереженні принципів автономії і відповідальності [9, с. 221].

Шведська концепція *kommunala bolag* – комунальні підприємства, утворені цілком на основі політики місцевого управління, однак організовані за корпоративним принципом. Хоч вони функціонують як господарські суб'єкти, проте виконують адміністративно-публічні функції. Це забезпечує їм організаційну автономію, чіткий політичний контроль та контрактну відповідальність. Суб'єктність цих утворень ґрунтується на корпоративній структурі, законодавчому визначенні їх місії, бюджетній прозорості й електронній звітності [10, с. 71].

Загальним для цих моделей є висока інституційна форма правосуб'єктності: законодавча відповідальність, організаційно змонтовані структури, автономне бюджетування, контрактна або договірна модель взаємодії, розвинуті механізми підзвітності. Різниця полягає у ступені формалізації:

– Франція максимальне законодавче визначення й інституалізація, чітка
система контролю;

– Німеччина службові гібриди, що формують централізовану координацію,
але з місцевою автономією;

– Польща строга нормативна основа й функціональна визначеність,
орієнтація на ефективність;

– Італія гнучкі, регіонально модульовані сполуки громад, які втілюють
принцип підтримки базового рівня влади;

– Швеція корпоративна автономія в середині публічного сектора,
поєднана з внутрішньою підзвітністю.

Обґрунтування успішності моделей полягає у забезпеченні ключових принципів: передачі влади до локального рівня в межах спроможності; гарантія правової підстави діяльності; здатність самостійно управляти ресурсами й рішеннями; відкритість систем контролю та звітності; чіткі договори або нормативні угоди щодо функціонування.

Для українського адміністративного права це означає необхідність законодавчого закріплення форм суб'єктності, що базуються на принципах субсидіарності й автономії, а також створення юридичних механізмів відповідальності: контроль із боку громад, внутрішніх аудиторських комісій, контрактної відповідальності. Перехід до такої модельної архітектури сприятиме формуванню адаптивної, прозорої та ефективної системи надання публічних сервісів, що відповідає європейським стандартам адміністративної відповідальності.

В сучасному процесі реформування адміністративної системи України постає необхідність ретранслювати найкращі інституційні практики Європейського Союзу, Франції, Німеччини, Польщі, Італії та Швеції у сфері адміністративного сервісу. Це завдання має стратегічний характер, адже якість публічного обслуговування є однією з основних ознак спроможності держави і суспільного договору між владою і громадянством. Нижче наведено низку концептуально обґрунтованих пропозицій, покликаних сформувати правову базу, що забезпечить ефективний, підзвітний і прозорий механізм надання адміністративних послуг.

На кшталт французьких établissements publics locaux, німецьких öffentlich-rechtliche Körperschaften та польських międzygminne związki, українське законодавство має надати чітке юридичне визначення суб'єктам, що надають адмінпослуги за допомогою основних форм: унітарний орган, делегований адміністратор, міжмуніципальна агенція, контрактна агенція. Пропонується внести зміни до законів «Про адміністративні послуги», «Про місцеве самоврядування» та «Про співробітництво територіальних громад», де визначити: правовий статус суб'єкта (юридична особа публічного права, наділена автономією та відповідальністю); умови створення, реєстрації та припинення функціонування; засади формування статуту, штату, печатки, рахунку та бюджетного самостійного забезпечення. Це дозволить уникнути нормативної невизначеності і забезпечити легітимність таких суб'єктів, надавши їх діяльності публічно-правовий характер.

В Європі, особливо у Німеччині, делегування адміністративної компетенції регламентується чіткими угодами (Verwaltungsvereinbarung), де прописані обсяг, строки, контроль, відповідальність. В Україні слід запровадити стандартизований механізм делегування: нормативно визначити перелік діяльності, що може передаватися; визначити юридичні умови – уніфіковані договори чи рішення;передбачити бюджетну, кадрову, інформаційну відповідальність. Таким чином, послуга не буде залежати лише від розпорядчих актів, а матиме чітку правову основу.

У контексті трансформації системи публічного управління в Україні особливої актуальності набуває необхідність імплементації зарубіжного досвіду інституціоналізації суб'єктів адміністративного сервісу, які функціонують поза класичними ієрархіями державного апарату, але водночас виконують публічні функції на основі нормативного мандату. У світлі сучасної парадигми європейського адміністративного права, що тяжіє до принципів субсидіарності, автономії, багаторівневості й сервісної орієнтації, правова конструкція публічної правосуб'єктності дедалі більше інституалізується через утворення автономних публічних юридичних осіб. Такі моделі, як établissements publics locaux (Франція), öffentlich-rechtliche Körperschaften (Німеччина), międzygminne związki (Польща), consorzi intercomunali (Італія) та kommunala bolag (Швеція), репрезентують концепт правосуб'єктності, що функціонує на засадах організаційної самостійності, нормативної легітимації, цільової компетенції та договірно-контрактної взаємодії.

З огляду на наведене, українське законодавство потребує концептуального оновлення та розробки спеціального правового режиму для таких суб'єктів. Пропонується законодавче закріплення публічно-правового статусу утворень, що надають адміністративні послуги поза структурою виконавчих органів місцевої ради, але діють у межах міжмуніципального співробітництва або на основі делегованих повноважень. Для цього доцільно внести комплексні зміни до законів «Про адміністративні послуги», «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про співробітництво територіальних громад», якими: визначити типологію публічних суб'єктів сервісу; встановити юридичні критерії їх створення – нормативний акт, публічна мета, організаційна автономія, підзвітність; урегулювати порядок реєстрації, формування статуту, керівного органу, штатної чисельності, рахунків і джерел фінансування.

Окрему увагу слід приділити інституту делегування повноважень, який

у німецькому та французькому правопорядках набув чіткої правової структури у вигляді адміністративних договорів (*Verwaltungsvereinbarung*). Для правової системи України слід уніфікувати механізм делегування адміністративних функцій, зокрема шляхом: законодавчого визначення переліку функцій, які підлягають делегуванню; розробки типових форм угод або рішень про делегування; закріплення юридичної відповідальності сторін щодо бюджетного, кадрового, інформаційного забезпечення делегованих повноважень. Упровадження таких механізмів створить нормативну передбачуваність і запобігатиме дискреції в управлінських рішеннях. Запропонована модель сприятиме формуванню правового середовища, у якому адміністративна послуга є результатом діяльності чітко легітимованого суб'єкта з прозорими механізмами відповідальності, контролю та підзвітності.

Висновки і пропозиції. Узагальнюючи результати проведеного теоретико-доктринального та компаративно-правового аналізу, слід констатувати, що в умовах трансформації парадигми публічного управління, яка орієнтована на децентралізацію, сервісну спрямованість і поліконцептуальність суб'єктного складу публічної адміністрації, особливого значення набуває нормативне та наукове переосмислення правової природи суб'єктів надання адміністративних послуг. Домінування класичної моделі суб'єктності, сконцентрованої виключно навколо органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, вже не відповідає реаліям інституційного плюралізму та потребам ефективного, легітимного і підзвітного публічного сервісу.

Зарубіжний досвід свідчить про широке впровадження гнучких форм правосуб'єктності публічно-правових утворень, що функціонують поза межами жорстко ієрархізованої державної структури, але залишаються складовою системи публічної влади. Французькі *établissements publics*, німецькі *öffentlich-rechtliche Körperschaften*, польські *międzygminne związki*, італійські *consorzi intercomunali*, шведські *kommunala bolag* демонструють варіативність підходів до нормативного конструювання суб'єктів публічного сервісу на основі принципів автономності, функціональної компетентності, публічної відповідальності та договірного адміністрування. Спільним знаменником цих моделей є підвищена увага до інституційної стійкості, чітко визначеної компетенції, процедурної прозорості та зовнішнього контролю.

У контексті вітчизняного правопорядку системною проблемою залишається відсутність законодавчо завершеного механізму визначення статусу суб'єктів надання адміністративних послуг, що не входять до структури виконавчої влади. Таке нормативне vacuum спричиняє дефіцит правової визначеності, обмежує можливості кооперації громад, унеможливлює запровадження гнучких форм делегування повноважень та ускладнює забезпечення належної підзвітності перед споживачами послуг.

Таким чином, для українського адміністративного права нагальною є потреба у концептуалізації правосуб'єктності суб'єктів адміністративної послуги на доктринальному рівні та в подальшій імплементації цих положень у національне законодавство. Лише за умови поєднання доктринальної послідовності та нормативної визначеності можлива ефективна реалізація моделі публічного сервісу, що відповідатиме стандартам good governance, правової держави та соціальної орієнтації адміністративної юрисдикції.

Список використаної літератури:

1. Петришин О.В. Теоретико-методологічні засади правотворчості: монографія / О.В. Петришин. – Харків: Право, 2013. – 312 с.
2. Серьогіна С.В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічного адміністрування: монографія / С.В. Серьогіна. – Харків: Право, 2021. – 320 с.
3. Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
4. Бевзенко В.М. Фікції в адміністративному процесі й адміністративно-процесуальному праві України // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 2(2). – С. 99–108.
5. Мастіпан Р. А. Провайдери публічного сервісу як суб'єкти адміністративного

права: модель «адміністративного мандату» // Адміністративне право і процес. – 2021. – № 2. – С. 112–130.
6. Шевальє Ж. Адміністративна наука. – 10-те вид. – Париж: Далло, 2021. – 438 с.
7. Маурер Г. Загальне адміністративне право. – 20-те вид. – Мюнхен: С.Г. Бек, 2020. – 900 с.
8. Zioło M., Oliwa B. Організація і функціонування związków міжгмінних w Polsce // «Становлення і розвиток місцевого самоврядування» (польськ. WNUS), 2016. – С. 123–134
9. Vogel L., Bröhmer J. Einführung in das französische und deutsche Verwaltungsrecht. – Berlin: Springer, 2018. – 250 S.
10. Bergh A., Erlingsson G., Wittberg E. What happens when municipalities run corporations? Empirical evidence from 290 Swedish municipalities // Local Government Studies, 2021.

Mushenok V., Bisyuk O. Institutional and legal nature of subjects providing administrative services: comparative analysis of national and foreign experience

The article presents a comprehensive doctrinal and legal study of the institutional nature of entities providing administrative services in the context of public administration transformation caused by decentralization processes, service reorientation and the implementation of good governance standards. It is substantiated that the classical model of administrative legal personality, focused on executive bodies and local self-government, does not correspond to the modern realities of public service, which is increasingly implemented through hybrid forms of public law organizations: municipal enterprises, intermunicipal institutions, agencies and contract consortia. It is noted that the current regulatory model in Ukraine is fragmentary, theoretically unbalanced and devoid of mechanisms for legal legitimation of entities that perform administrative functions outside the classical hierarchy of state power.

The paper provides a comparative analysis of the legal systems of France, Germany, Poland, Italy and Sweden, within which effective institutional models (établissements publics locaux, öffentlich-rechtliche Körperschaften, międzygminne związki, consorzi intercomunali, kommunala bolag) based on the principles of subsidiarity, autonomy, public responsibility and contractual administration are identified. It is shown that the legal personality of such entities is regulated in detail: the status, organizational structure, procedure for delegation of powers, budgetary autonomy and accountability systems are determined.

Based on the analysis, proposals are formulated to improve Ukrainian legislation, in particular, the introduction of a special legal regime for public-law entities that provide administrative services on the basis of intermunicipal cooperation or delegation. The feasibility of amending the basic laws ("On Administrative Services", "On Local Self-Government", "On Cooperation of Territorial Communities") is substantiated in order to consolidate the typology of such entities, the conditions for their creation, procedural autonomy and mechanisms of legal responsibility. The work aims to contribute to the formation of a holistic regulatory structure of public service that meets European standards of administrative efficiency, accountability and legal certainty.

Key words: *administrative services; service provider; public legal personality; decentralization; public administration; public law; good governance; intermunicipal cooperation; organizational and legal forms; service state; autonomous public entities; comparative administrative law; administrative responsibility.*