

ДАНЧЕНКО Т. В.,кандидат юридичних наук, професор,
проректор з навчально-виховної роботи
(Київський міжнародний університет)**МУШЕНОК В. В.,**доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри теорії права,
міжнародного права та приватного права
(Київський міжнародний університет)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.5.119>**ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ НАДАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У МІЖМУНІЦИПАЛЬНОМУ ФОРМАТІ
СПІВПРАЦІ: ДОКТРИНАЛЬНИЙ І НОРМАТИВНИЙ АНАЛІЗ**

У статті здійснено комплексне дослідження інституційно-правового статусу суб'єктів надання адміністративних послуг у форматі міжмуніципального співробітництва в умовах трансформації моделі публічного управління в Україні. Обґрунтовано, що у процесі реалізації адміністративно-територіальної реформи та розширення повноважень органів місцевого самоврядування зростає потреба у переосмисленні механізмів надання адміністративних послуг через коопераційні утворення, створені на основі договорів між територіальними громадами. У центрі наукової уваги перебуває проблема правової визначеності статусу спільних ЦНА-Пів, міжмуніципальних сервісних установ та інших гібридних форм, які, попри виконання владно-сервісних функцій, залишаються поза межами усталеної адміністративно-правової категорії «суб'єкта надання адміністративної послуги».

Розкрито дефіцит доктринального осмислення правосуб'єктності таких інституцій, що виявляється у відсутності єдиних підходів до визначення меж компетенції, механізмів підзвітності, відповідальності та юрисдикції в умовах децентралізованої сервісної моделі. Запропоновано авторську концепцію «суб'єкта адміністративної послуги у міжмуніципальному форматі» як особливий юридичної особи публічного права, яка функціонує на основі договору про співробітництво, має чітко окреслену компетенцію, організаційну автономію та делеговану адміністративну юрисдикцію. Акцентовано на необхідності нормативного закріплення процедурної автономії таких утворень, прозорих механізмів контролю, відповідальності посадових осіб, а також на імплементації принципів правової визначеності, субсидіарності та публічної підзвітності у відповідні законодавчі акти.

Наукова новизна полягає у формуванні структурованої моделі суб'єктності міжмуніципального сервісного утворення як самостійного об'єкта адміністративного права, що виконує публічну функцію поза класичною вертикаллю владних повноважень. Стаття спрямована на заповнення наявного доктринального вакууму та формулювання теоретичних і прикладних засад модернізації правового регулювання у сфері міжмуніципального публічного сервісу.

Ключові слова: міжмуніципальне співробітництво, адміністративна послуга, суб'єкт публічного сервісу, децентралізація, інституційно-правовий статус, територіальна громада, договірна форма співпраці, правосуб'єктність, делегування повноважень, публічне управління.



Danchenko T. V., Mushenok V. V. Institutional and legal status of entities providing administrative services in the intermunicipal format of cooperation: doctrinal and normative analysis

The article presents a comprehensive study of the institutional and legal status of entities providing administrative services in the format of intermunicipal cooperation in the context of the transformation of the public administration model in Ukraine. It is substantiated that in the process of implementing the administrative and territorial reform and expanding the powers of local government bodies, there has been an increased need to rethink the mechanisms for providing administrative services through cooperative entities created on the basis of agreements between territorial communities. The focus of scientific attention is on the problem of legal certainty of the status of joint ASCs, intermunicipal service institutions and other hybrid forms, which, despite performing government and service functions, remain outside the established administrative and legal category of “entity providing administrative services”. The deficit of doctrinal understanding of the legal personality of such institutions is revealed, which is manifested in the absence of unified approaches to determining the boundaries of competence, mechanisms of accountability, responsibility and jurisdiction in the context of a decentralized service model. The author’s concept of an «administrative service entity in an intermunicipal format» is proposed as a special legal entity of public law, which operates on the basis of a cooperation agreement, has clearly defined competence, organizational autonomy and delegated administrative jurisdiction. The emphasis is on the need for regulatory consolidation of the procedural autonomy of such entities, transparent control mechanisms, responsibility of officials, as well as the implementation of the principles of legal certainty, subsidiarity and public accountability in relevant legislative acts.

The scientific novelty lies in the formation of a structured model of the subjectivity of an intermunicipal service entity as an independent object of administrative law, which performs a public function outside the classical vertical of power. The article is aimed at filling the existing doctrinal vacuum and formulating theoretical and applied principles for the modernization of legal regulation in the field of intermunicipal public service.

Key words: *intermunicipal cooperation, administrative service, public service entity, decentralization, institutional and legal status, territorial community, contractual form of cooperation, legal personality, delegation of powers, public administration.*

Вступ. Сучасний етап адміністративно-територіального реформування в Україні супроводжується розширенням повноважень органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) у сфері публічного сервісу, зокрема в частині надання адміністративних послуг. Водночас процес укрупнення громад і перехід до децентралізованої моделі управління виявив об’єктивну потребу в перегляді підходів до інституційного забезпечення публічного обслуговування, особливо у контексті реалізації функцій суб’єктами, які діють на основі міжмуніципального співробітництва. Такий формат взаємодії, заснований на засадах кооперації, субсидіарності та добровільного делегування функцій, трансформує класичну модель суб’єктності в адміністративному праві, порушуючи низку концептуальних і нормативних проблем.

Попри нормативне визнання міжмуніципального співробітництва як форми організації спільної діяльності територіальних громад, правовий статус суб’єктів, що беруть участь у наданні адміністративних послуг в рамках таких утворень (наприклад, спільні ЦНАПи, договірні адміністративні офіси, міжмуніципальні сервісні структури), залишається юридично неусталеним, а в окремих випадках – доктринально невизначеним. Відсутність чітких



механізмів розмежування компетенцій, регламентації делегування повноважень, відповідальності за якість послуг та процедурної підзвітності створює стан функціональної розмитості та правової фрагментації.

Проблемною є також усталеність доктринального розуміння суб'єктів адміністративного права в умовах міжмуніципальної взаємодії. Досі в юридичній науці переважає погляд на суб'єкта надання адміністративних послуг як на орган місцевого самоврядування або відповідний структурний підрозділ. Проте в умовах міжмуніципального формату цей суб'єкт може набувати нових організаційно-правових форм, діяти на основі договорів про співробітництво, мати змінений обсяг компетенції, що вимагає теоретичного переосмислення ознак, функцій і правового статусу відповідних утворень.

Таким чином, постає науково значуща і практично вмотивована потреба в системному дослідженні інституційно-правового статусу суб'єктів надання адміністративних послуг у форматі міжмуніципального співробітництва з метою уточнення їх доктринальної природи, формалізації нормативних підстав діяльності та гармонізації регулювання в межах чинного адміністративного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика надання адміністративних послуг ОМС, а також концептуальні основи публічного сервісу в умовах децентралізації, посідають одне з провідних місць у сучасному адміністративно-правовому дискурсі. У численних працях вітчизняних науковців – таких як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, О.П. Рябченко, В.М. Бевзенко, С.В. Серьогіна – розглядаються загальнотеоретичні та прикладні аспекти формування системи адміністративних послуг, зокрема їх нормативне забезпечення, інституційна організація та роль місцевого самоврядування у процесі надання послуг.

Водночас питання суб'єктності в умовах міжмуніципального співробітництва залишаються порівняно малодослідженими. Окремі аспекти кооперації громад аналізувались у роботах Л.Л. Кричун, І.Б. Удода, Л.Я. Шкляра, зокрема у контексті реалізації Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Втім, у більшості з них акцент робиться на управлінських, фінансових чи організаційних аспектах взаємодії, тоді як юридична характеристика суб'єкта надання адміністративної послуги в рамках договірної міжмуніципального формату залишається недослідженою.

Брак системного аналізу правосуб'єктності інституцій, що діють на основі міжмуніципального співробітництва (наприклад, спільних ЦНАП, спільних органів управління чи договірних форм надання послуг), створює серйозний доктринальний вакуум. У сучасній науці адміністративного права не вироблено єдиної концепції правового статусу таких суб'єктів, не окреслено їхні межі компетенції, відповідальності та внутрішньої структурної моделі.

Таким чином, існує об'єктивна потреба у комплексному науковому дослідженні інституційно-правової природи суб'єктів надання адміністративних послуг у рамках міжмуніципального співробітництва, що враховує сучасні тенденції сервісної трансформації публічної влади, принципи належного врядування та виклики цифрової епохи.

Постановка завдання. Метою статті є комплексне, системно-структурне дослідження інституційно-правового статусу суб'єктів надання адміністративних послуг у рамках міжмуніципального співробітництва, з урахуванням чинної нормативної бази, доктринальних підходів і сучасних викликів трансформації публічного сервісу в умовах децентралізації. У центрі дослідницької уваги перебуває концептуалізація суб'єктності як категорії адміністративного права в її прикладному вияві через діяльність спільних інституцій, що утворюються внаслідок договірної взаємодії територіальних громад з метою надання публічних послуг.

Виклад основного матеріалу. Сучасний етап трансформації публічного управління в Україні супроводжується системним зміщенням управлінської парадигми від централізовано-адміністративної моделі до децентралізованої, сервісно-орієнтованої структури, в межах якої ключову роль починають відігравати місцеві суб'єкти публічного права. У цьому контексті міжмуніципальне співробітництво постає не лише як інструмент оптимізації



територіального устрою, а як особлива форма публічної кооперації, що формує нові юридичні механізми делегування, об'єднання та реалізації владних повноважень, зокрема – у сфері надання адміністративних послуг.

Актуальність дослідження зумовлена відсутністю доктринально цілісного уявлення про інституційно-правовий статус суб'єктів адміністративного сервісу, що функціонують у рамках міжмуніципальної взаємодії. Сучасна нормативна база містить фрагментарні положення щодо таких суб'єктів, а відсутність уніфікованої моделі правосуб'єктності унеможливає забезпечення правової визначеності, функціональної автономії та підзвітності цих утворень.

Наукова новизна дослідження полягає у формуванні авторської концепції суб'єкта адміністративної послуги в міжмуніципальному форматі співпраці як особливої форми юридичної особи публічного права, що функціонує поза межами класичної ієрархії органів місцевого самоврядування, з урахуванням принципів субсидіарності, сервісної спрямованості та договірної взаємодії в публічній сфері.

У сучасній адміністративно-правовій парадигмі міжмуніципальне співробітництво (далі – ММС) дедалі чіткіше постає як самостійна форма реалізації публічних функцій на локальному рівні в умовах децентралізації та сервісної переорієнтації держави. ММС утворює правову конструкцію, в якій горизонтальні механізми кооперації між ОМС підпорядковані меті забезпечення публічних потреб шляхом формування договірної, функціонально інтегрованої моделі публічного управління. При цьому, як справедливо підкреслює В.Б. Авер'янов, йдеться про новий рівень адміністративно-правової взаємодії, який виходить за межі традиційної ієрархічної адміністративної вертикалі, потребуючи перегляду уявлень про суб'єктність у публічному праві [1, с. 20].

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» окреслює основні організаційні форми ММС, серед яких: делегування виконання окремих завдань; реалізація спільних проєктів; створення спільних підприємств, установ і організацій; тутворення спільних органів управління; формування договірних структур обслуговування населення [2].

Однак цей Закон, попри свою системність, не містить положень, які б дозволяли цілісно визначити правовий статус суб'єктів, що виконують функції з надання адміністративних послуг на основі міжмуніципальної угоди. Йдеться, зокрема, про відсутність нормативного визначення таких категорій, як «спільний суб'єкт публічного сервісу», «кооперативна адміністративна компетенція», «відповідальність суб'єкта в межах ММС» [2].

У своїй роботі С.В. Серьогіна справедливо зазначає, що міжмуніципальне співробітництво в адміністративно-правовому сенсі виступає не лише інструментом виконання завдань місцевого самоврядування, а й механізмом реалізації делегованих повноважень держави з одночасною зміною моделі суб'єктності. Вона наголошує на тому, що спільна інституція, створена в межах ММС, набуває змішаного публічно-правового статусу, що вимагає спеціального нормативного врегулювання її процесуального статусу, внутрішньої структури, обсягу компетенції та юридичної відповідальності [3, с. 25].

У цьому ж контексті Ю.П. Битяк вказує на ризик «суб'єктної розмитості», коли повноваження з надання адміністративних послуг формально делеговані, однак відсутні гарантії реалізації стандартів публічного сервісу, чіткої підзвітності та правового контролю. Умовна «невидимість» суб'єкта всередині договірної кооперації унеможливує чітку ідентифікацію відповідального органу, що не відповідає базовим принципам адміністративного права: публічності, відкритості, персоналізації відповідальності [4, с. 125].

У європейському адміністративно-правовому просторі міжмуніципальне співробітництво трактується як інструмент інтегрованої багаторівневої сервісної політики. Г. Вільке доповнює цю думку, вказуючи на те, що у сфері адміністративних послуг міжмуніципальна форма забезпечує нову якість субсидіарного врядування: вона дозволяє мінімізувати витрати, стандартизувати процедури та зберігати функціональну автономію громад [5, с. 220]. У цьому аспекті міжмуніципальне співробітництво – це не лише правовий, але й організаційно-процесуальний механізм гармонізації публічного сервісу з урахуванням локальних умов.



У вітчизняній доктрині класифікацію організаційних моделей ММС у сфері адміністративних послуг пропонують, зокрема, Л. Кричун та І. Удод. Вони виділяють три базові моделі [6, с. 115]:

1. Модель «єдиного провайдера» – одна громада надає послуги іншим за договором, виступаючи фактичним адміністратором послуги.
2. Модель «спільного органу» – створюється спеціальна юридична особа або міжмуніципальний орган управління, який є новим суб'єктом права.
3. Модель «спільного закладу» – формується комунальна установа чи підприємство, підпорядковане кільком громадам на паритетних засадах.

Кожна з моделей породжує різні наслідки для правового статусу суб'єкта, зокрема у контексті:

- розмежування адміністративної компетенції;
- фінансової відповідальності;
- процедурної автономії;
- доступу громадян до правового захисту у разі порушення їхніх прав у сфері адміністративного сервісу.

Основоположними засадничими орієнтирами, які мають забезпечувати стабільність, передбачуваність та ефективність відповідних правовідносин, є принципи правової визначеності, субсидіарності, автономії місцевого самоврядування та функціональної достатності. Однак чинне законодавство не забезпечує належного балансу між цими принципами, внаслідок чого ускладнюється правозастосовна практика делегування та реалізації компетенції в межах міжмуніципального формату.

Аналіз нормативної бази, насамперед Закону України «Про адміністративні послуги», Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про співробітництво територіальних громад», дає підстави стверджувати, що відповідні акти створюють лише загальну правову канву, не формуючи цілісного механізму реалізації публічного сервісу в межах міжмуніципальної взаємодії [2]. Зокрема, положення Закону «Про адміністративні послуги» не адаптовані до умов спільного функціонування органів та інституцій, створених на основі договорів ММС. Закон лише фрагментарно торкається питань суб'єктності, не приділяючи уваги правовому режиму спільних структур чи спільного адміністрування [7].

Подібна ситуація простежується і в Законі «Про місцеве самоврядування», який закріплює право територіальних громад на співробітництво, проте не забезпечує необхідної юридичної деталізації щодо розподілу відповідальності, юрисдикції та адміністративної компетенції [8]. Як наслідок, делегування повноважень надання адміністративних послуг іншій громаді або спільній установі відбувається без належної правової конкретизації процедурної рамки, що прямо суперечить принципу правової визначеності, сформульованому, зокрема, у практиці Конституційного Суду України (див. рішення № 10-рп/2004 від 02.11.2004) та Європейського суду з прав людини [9].

Особливої уваги заслуговує правова конструкція самого Закону «Про співробітництво територіальних громад», яка, попри декларативну всеосяжність, залишає поза регламентацією низку ключових інституційних моментів. Так, у законі відсутнє нормативне визначення статусу спільної установи як суб'єкта адміністративно-правових відносин [2]. Не визначені також:

- правові засади фінансової відповідальності за ненадання або неналежне надання послуг;
- правила підпорядкування персоналу спільних ЦНАП;
- порядок урегулювання конфліктів компетенції між громадами;
- механізми залучення до відповідальності службових осіб, уповноважених діяти від імені міжмуніципальних утворень.

Крім того, з позиції принципу функціональної достатності – що передбачає наділення суб'єкта не лише повноваженнями, а й достатніми організаційними, фінансовими та кадровими ресурсами для їх реалізації – чинне законодавство виявляється неповним. У контексті



ММС не визначені механізми міжмуніципального бюджетного вирівнювання при спільному фінансуванні установ або проектів, що унеможливило забезпечення їх сталої функціональної спроможності. Наприклад, спільна установа може функціонувати лише за умови згоди всіх учасників на покриття витрат, проте відсутні дієві механізми зобов'язання недобросовісного партнера до виконання зобов'язань.

Також у правовому полі не вирішене питання інституційного підпорядкування створених в межах ММС суб'єктів публічного сервісу. Чинна модель не визначає ані органів контролю, ані процедур нагляду за законністю рішень таких утворень, що є прямим порушенням принципу публічної підзвітності, закріпленого як у нормах вітчизняного права, так і в положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування [10].

Принцип субсидіарності, як фундаментальна складова публічного управління в умовах децентралізації, також не має належного втілення в механізмах нормативного регулювання ММС. У багатьох випадках громади змушені вступати у договірні форми кооперації не з міркувань доцільності чи економічної ефективності, а через брак базових інституційних спроможностей. Таким чином, не реалізується сама суть субсидіарного підходу – закріплення за найнижчим рівнем влади тих функцій, які він здатен здійснити самостійно.

Ще більшою проблемою є відсутність нормативних механізмів юридичної відповідальності суб'єктів у межах ММС. Законодавство не визначає, хто саме – партнерська громада, спільний орган чи уповноважена посадова особа – несе відповідальність за порушення прав заявників, затримки в наданні послуг або неправомірні рішення. Таким чином, порушується принцип персоналізації публічного управління, без якого неможливе ні правозастосування, ні судовий захист.

У свою чергу, як слушно зазначає В.М. Бевзенко, правова конструкція делегування повноважень у межах ММС вимагає імплементації спеціальних правових режимів, які б розмежовували межі відповідальності та визначали механізми контролю ефективності виконання публічної функції. На сьогодні такі механізми відсутні як у загальному адміністративному законодавстві, так і в спеціальних актах, що регулюють надання публічних послуг [11, с. 131].

Висновково можна констатувати: нормативне поле, що регламентує діяльність суб'єктів надання адміністративних послуг у межах міжмуніципального співробітництва, є неповним, фрагментарним та концептуально незавершеним. Така ситуація не лише перешкоджає ефективному делегуванню та реалізації адміністративної компетенції, а й створює юридичні ризики для реалізації прав громадян у сфері публічного сервісу. Усунення виявлених прогалин потребує системного перегляду законодавства з урахуванням пріоритетності принципів правової визначеності, субсидіарності, автономії органів місцевого самоврядування та функціональної достатності суб'єктів надання адміністративних послуг.

Однією з ключових проблем публічного права в контексті розвитку інституту міжмуніципального співробітництва є відсутність уніфікованого уявлення про правосуб'єктність суб'єктів, які здійснюють адміністративні функції у коопераційному форматі. Доктринальне осмислення правосуб'єктності таких утворень потребує поглибленого аналізу класичних та сучасних теорій адміністративної правосуб'єктності, а також розробки нової, адаптованої до децентралізаційної моделі, концепції суб'єкта адміністративної послуги в міжмуніципальному форматі.

У межах традиційної адміністративно-правової науки правосуб'єктність публічного утворення визначалася через критерії нормативного наділення повноваженнями, наявність організаційної структури та закріплення компетенції в межах системи органів державної влади або місцевого самоврядування. Так, Ю.П. Битяк підкреслює, що адміністративна правосуб'єктність – це здатність виступати учасником публічно-правових відносин, наділеним правом і обов'язком здійснювати владні управлінські дії [4, с. 125]. С.В. Ківалов акцентує на тому, що ключовим елементом є не тільки нормативне закріплення функцій, а й реальна спроможність до їх реалізації – через організаційно-фінансову та кадрову автономію [12, с. 201].

Однак міжмуніципальний формат співпраці вносить істотні корективи в класичну



модель правосуб'єктності. Йдеться про утворення, які функціонують поза межами централізованої владної вертикалі, базуються на договірних формах об'єднання зусиль кількох громад, не мають класичного статусу «органу», проте здійснюють адміністративні дії від імені органів місцевого самоврядування. У цьому контексті виникає необхідність формулювання оновленої, спеціалізованої моделі правосуб'єктності для таких структур.

Пропонується концепція «суб'єкта адміністративної послуги у міжмуніципальному форматі» як особливої категорії юридичної особи публічного права, створеної на основі договору про співробітництво територіальних громад, що має обмежену функціональну компетенцію, процедурну автономію, а також делеговану адміністративну юрисдикцію. Такий суб'єкт не є «новим органом влади», проте він виконує адміністративно-сервісні функції у межах чітко визначеної делегації – з правовими наслідками для громадян та іншими суб'єктами публічного права. Дана модель передбачає такі базові елементи:

1. Суб'єктні ознаки. Суб'єкт наділений організаційною структурою, власною печаткою, рахунком, статутом, персоналом і має можливість вести офіційне діловодство. Він діє від імені кількох громад на підставі договору, зареєстрованого відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Особливістю є спільна правосуб'єктність, що формалізується через колективне рішення учасників угоди [2].

2. Межі компетенції. Компетенція визначається виключно в межах делегованих адміністративних функцій (наприклад, надання реєстраційних, дозвільних, соціальних або муніципальних послуг), не може виходити за рамки компетенцій громад-засновників, і реалізується за допомогою адміністративно-правових дій, які мають індивідуально-владний характер.

3. Організаційно-правова форма. Це може бути спільна установа, міжмуніципальне підприємство, або нова публічно-правова корпорація, що діє як суб'єкт особливого виду адміністративної юрисдикції. Усі організаційно-правові моделі мають відповідати критеріям публічного інтересу, відкритості, сервісної спрямованості та колегіального управління.

4. Процедурна автономія. Суб'єкт реалізує свою компетенцію на підставі власних регламентів і внутрішніх адміністративних процедур, погоджених із учасниками угоди. Це дозволяє уникнути фрагментації адміністративних практик та забезпечити єдині стандарти обслуговування на всій території дії ММС.

5. Механізми зовнішнього контролю та відповідальності. Авторська модель передбачає введення дворівневої системи контролю: контроль з боку громад-учасниць шляхом ревізії діяльності установи, аудиту, ротації представників у спостережних радах та державний нагляд з боку уповноважених органів за дотриманням законності дій, прав заявників та фінансової дисципліни.

Особлива увага приділяється принципу публічної підзвітності. Такий суб'єкт повинен оприлюднювати звіти про результати своєї діяльності, розміщувати публічні договори, інформувати населення про способи звернення, механізми оскарження, терміни надання послуг тощо. При цьому персональна відповідальність посадових осіб має бути нормативно врегульована у формі дисциплінарної, адміністративної або навіть кримінальної відповідальності – залежно від характеру правопорушення.

В контексті дотримання принципів правової визначеності, субсидіарності та автономії, запропонована модель правосуб'єктності має задовольняти такі доктринальні вимоги:

- юридична чіткість у визначенні статусу суб'єкта;
- стабільність компетенцій;
- прогнозованість процедур;
- автономність у прийнятті оперативних рішень;
- інституційна здатність до самоконтролю та відповідальності.

На завершення, слід підкреслити, що така конструкція дозволяє перейти від неформальної договірної практики до чіткої, публічно врегульованої моделі адміністративного сервісу, в якій суб'єкт функціонує як провайдер публічної послуги в інтересах територіальних



громад – із відповідними юридичними гарантіями, межами повноважень і формалізованими каналами підзвітності.

Висновки і пропозиції. Таким чином, на підставі комплексного аналізу нормативної бази, доктринальних джерел та актуальної правозастосовної практики можна дійти обґрунтованого висновку про необхідність доктринального переосмислення і нормативного переоформлення інституційно-правового статусу суб'єктів надання адміністративних послуг, які функціонують у межах міжмуніципального співробітництва.

Децентралізація в Україні засвідчила, що класичні моделі суб'єктності, побудовані виключно на органах місцевого самоврядування, не охоплюють нові договірно-кооперативні форми публічного сервісу, які виникають у результаті взаємодії громад. У цьому аспекті міжмуніципальне співробітництво постає не лише як організаційна новація, а як самостійний інститут публічного права, який вимагає власної правосуб'єктності, процесуальних рамок та механізмів відповідальності. Запропонована авторська модель суб'єкта адміністративної послуги у міжмуніципальному форматі, заснована на засадах юридичної визначеності, субсидіарності, автономії та публічної підзвітності, покликана усунути правовий вакуум, гармонізувати функціонування спільних сервісних інституцій та забезпечити єдність стандартів адміністративного обслуговування в умовах децентралізованої держави.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Інститут публічної адміністрації в системі сучасного адміністративного права / В.Б. Авер'янов // *Право України*. – 2010. – № 7. – С. 18–24.
2. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII // *Відомості Верховної Ради України*. – 2014. – № 33. – Ст. 1171.
3. Серьогіна С.В. Публічні послуги як правова категорія: сучасне бачення / С.В. Серьогіна // *Юридичний вісник України*. – 2020. – № 3. – С. 21–27.
4. Битяк Ю.П., Варфоломєєва Т.В., Дашковський А.О. Адміністративне право України. – Харків: Право, 2012. – 656 с.
5. Wilke G. Адміністративні послуги як функція муніципального врядування: між публічним інтересом і ефективністю / Г. Вільке // *Адміністративне право ЄС і держави-члени*. – Берлін: Springer, 2012. – С. 211–229. [у перекл. з нім. / наук. ред. укр. вид. О. Петришин].
6. Кричун Л.Л., Удод І.Б. Моделі міжмуніципального співробітництва у сфері надання адміністративних послуг: правовий та організаційний вимір // *Вісник Національного університету «Одеська юридична академія»*. – 2021. – № 4. – С. 113–123.
7. Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // *Відомості Верховної Ради України*. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
8. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
9. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 10-рп/2004 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців першого–п'ятого частини другої статті 12 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасову слідчу комісію Верховної Ради України» // *Офіційний вісник України*. – 2004. – № 44. – Ст. 2916.
10. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року // Ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 52/97-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
11. Бевзенко В.М. Адміністративне право України: проблеми теорії та практики : монографія / В.М. Бевзенко. – Харків : Право, 2020. – 312 с.
12. Ківалов С.В. Адміністративне право України : підручник / С.В. Ківалов. – Одеса : Юридична література, 2019. – 480 с.

