



Андрій Школик

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету імені Івана Франка
(Львів, Україна)
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-8215-2715>
andriy.shkolyk@lnu.edu.ua

УДК 342.9

ІНШІ СУБ'ЄКТИ, ЩО ВИКОНУЮТЬ ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Анотація. У статті аналізується одна із нових і найскладніших категорій Закону України “Про адміністративну процедуру”: інших суб'єктів, що виконують функції публічної адміністрації як одного з видів адміністративних органів.

Метою статті є з'ясування причин і цілей надання владних повноважень іншим суб'єктам поза органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, а також окреслення кола потенційних суб'єктів, що виконують або ж можуть виконувати функції публічної адміністрації.

Висвітлено загальноєвропейські стандарти та доктринальні підходи провідних дослідників адміністративно-організаційного та адміністративно-процедурного права із різних частин Європейського континенту щодо цілей надання владних повноважень різноманітним суб'єктам поза виконавчою владою. Зазначено, що будь-який перелік інших суб'єктів, які виконують функції публічної адміністрації, не претендує на вичерпність і може слугувати лише орієнтиром, з огляду на постійні законодавчі зміни у системі, функціях та компетенції різноманітних суб'єктів, наділених владними повноваженнями.

На думку автора, віднесення до інших суб'єктів, що виконують функції публічної адміністрації, повинно ґрунтуватись на юридичному аналізі матеріальних норм спеціальних законодавчих актів, якими надаються ті чи інші владні повноваження певним суб'єктам права. При цьому надання таких повноважень повинно мати виключно законодавчу основу, договірне ж надання первинно має бути передбаченим у нормі закону.

Автор також доходить висновку, що рішення органу законодавчої влади уповноважити певний суб'єкт (передусім із приватно-правового сектору) виконувати функції публічної адміністрації має бути належно обґрунтоване, зокрема, досягненням вищого рівня неупередженості, професіоналізму та ефективності при прийнятті відповідних адміністративних актів. Після такого уповноваження на кожен такий суб'єкт поширюватимуться принципи та норми Закону України “Про адміністративну процедуру”, а його діяльність, пов'язана із прийняттям адміністративних актів, підлягатиме інспектуванню з боку уповноважених адміністративних органів та контролю адміністративних судів.

Ключові слова: адміністративний орган; суб'єкт владних повноважень; адміністративна процедура; адміністративне судочинство; функції публічної адміністрації.

Новий загальний Закон України “Про адміністративну процедуру”¹ (надалі – ЗАП), що набув чинності наприкінці 2023 р., містить чимало нових для українського правозастосування категорій. Їх доктринальне тлумачення є об’єктивно необхідним для доброї адміністративної та судової практики.

Ця теза повною мірою стосується використаного у ЗАП поняття адміністративного органу та його найменш чітко визначеної складової – інших суб’єктів, що виконують функції публічної адміністрації. Віднесення певних суб’єктів права до останньої категорії лише нещодавно почало досліджуватись в українській адміністративно-правовій літературі², а тому потребує докладнішого юридичного аналізу. Адже з’ясування належності того чи іншого суб’єкта права до інших суб’єктів, що виконують функції публічної адміністрації, зумовлює поширення на нього усіх вимог загального законодавчого адміністративно-процедурного акта. І, навпаки, у разі невіднесення того чи іншого суб’єкта права до названої категорії, загальний для адміністративних органів ЗАП не буде застосовуватись щодо такого суб’єкта та відповідних правовідносин.

Метою дослідження є з’ясування причин і цілей надання владних повноважень іншим суб’єктам поза органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, а також окреслення кола потенційних суб’єктів, що виконують або ж можуть виконувати функції публічної адміністрації. Для реалізації поставленої мети поставимо такі завдання: 1) дослідити співвідношення поняття іншого суб’єкта, що виконує функції публічної адміністрації із дотичними категоріями адміністративного органу та суб’єкта владних повноважень; 2) установити причини та цілі надання суб’єктам поза виконавчою владою функцій публічної адміністрації; 3) визначити основні види інших суб’єктів, що виконують функції публічної адміністрації; 4) сформулювати висновки для українського законодавця щодо передумов надання функцій публічної адміністрації іншим суб’єктам, що структурно не належать до виконавчої влади.

Перед аналізом задекларованого в назві цієї статті безпосереднього об’єкта дослідження – інших суб’єктів, що виконують функції публічної адміністрації, – нагадаємо, що такі суб’єкти названо у підпункті 1 ч. 1 ст. 2 ЗАП як третьої великої групи *адміністративних органів*, поряд із органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Таке доволі широке визначення кола суб’єктів, віднесених до адміністративних органів, не є особливим винаходом українського законодавця, а відображає сучасні загальноєвропейські підходи. Зокрема, у додатку до

¹ Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>> (дата звернення 16.12.2024).

² Науково-практичний коментар до Закону України “Про адміністративну процедуру” (В П Тимошук ред, 2023) 28–32; А Школик, “Адміністративний орган як нова ключова категорія законодавства України”, *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XXX звітної науково-практичної конференції* (Львів 2024) 538–541.

Рекомендації CM/Rec(2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам – Кодексі доброго адміністрування поняття “органи публічної влади” (англ. – *public authorities*), серед яких основну частину становлять саме адміністративні органи, означає:

- a. кожна публічно-правову особу будь-якого виду чи на будь-якому рівні, включаючи державні, місцеві та автономні органи влади, який надає публічні послуги або діє в публічному інтересі;
- b. кожна приватно-правову особу, яка здійснює прерогативи органу публічної влади, відповідального за надання публічних послуг або діє в публічному інтересі³.

Тож до органів публічної влади (передусім адміністративних) відносять не лише *stricto sensu* органи, що структурно віднесені до системи державної влади чи місцевого самоврядування, а й інші суб’єкти. Такі інші суб’єкти формально не належать до публічної влади, однак їх уповноважено реалізовувати публічні завдання та функції. Інакше кажучи, йдеться про функціональне розуміння відповідного суб’єкта, чи у нашому аналізі – адміністративного органу. Як зазначає польський дослідник К. Кльоновські, функціональне розуміння адміністративного органу (польськ. *organ administrujący*) передбачає, що такий орган виконує завдання, пов’язані з реалізацією влади (компетенції) у зв’язку з їх делегуванням у законі (законодавче делегування) або ж на підставі договору про його уповноваження на реалізацію владних повноважень. Надання або ж делегування влади (владних повноважень) такому органу є ключовим з погляду віднесення до адміністративних органів у описаному (функціональному) розумінні⁴.

На цьому етапі також звернемо увагу, що описаний підхід не є цілком новим і для українського права. За змістом його використано у Кодексі адміністративного судочинства України (надалі – КАС України) при визначенні поняття суб’єкта владних повноважень, до переліку яких віднесено не лише класичні органи публічної влади, а й *інших суб’єктів* при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг⁵. Вжита у цьому визначенні категорія “публічно-владних управлінських функцій”, по суті, не надто відрізняється від сучаснішого та, на нашу думку, коректнішого терміна “функції публічної адміністрації”, застосованого у ЗАП. Поряд із цією спільною ознакою використане у КАС України поняття “суб’єкт владних повноважень” об’єктивно є ширшим від терміна

³ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers’ Deputies <<https://search.coe.int/cm?i=09000016805d5bb1>> (accessed 16.12.2024).

⁴ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (H Knysiak-Sudyki red nauk, 2 Wydanie, Wolters Kluwer 2019) 38.

⁵ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>> (дата звернення 16.12.2024).

“адміністративний орган” за ЗАП, адже потенційно включає органи з усіх гілок державної влади: не лише виконавчої, а й законодавчої та судової.

Підсумовуючи, аналізовану категорію інших суб'єктів, що виконують функції публічної адміністрації, варто розглядати:

- як один із видів адміністративних органів, відповідно до ЗАП;
- як один із видів суб'єктів владних повноважень, відповідно до КАС

України.

Цей проміжний висновок дає змогу встановити співвідношення поняття інших суб'єктів, що виконують функції публічної адміністрації із дотичними та значно ширшими категоріями адміністративного органу та суб'єкта владних повноважень. Однак з'ясування того, хто належить до названої групи суб'єктів, видається складнішим завданням.

Як зазначає хорватський професор Д. Дерда, третій компонент публічної адміністрації, який він називає “суб'єктами забезпечення публічних послуг” (поряд із державною адміністрацією, місцевим і регіональним самоврядуванням), надзвичайно важко уніфікувати та перерахувати. Зазвичай публічні послуги здійснюються публічними інституціями та компаніями. Однак частина суб'єктів, що наділяється повноваженнями та обов'язками їх забезпечувати, мають *sui generis* правові форми: певних агенцій, інститутів, фондів etc. Як юридичні особи, що наділені публічними повноваженнями та забезпечують публічні послуги, виступають різноманітні інституції: лікарні, медичні центри, дитячі садки, початкові та середні школи, університети та факультети, театри, музеї, компанії, що забезпечують постачання електрики, газу та води, збір та утилізацію відходів, залізниця, пошта, громадський транспорт, ринки⁶.

У цьому доволі широкому переліку бачимо надзвичайно різних суб'єктів у відмінних правових та організаційних формах, що можуть належати як до публічного, так і до приватного сектору. Їх основним завданням є задоволення певних загальних (публічних) потреб, але при цьому в окремих ситуаціях вони наділяються владними повноваженнями, впливаючи на можливість реалізації приватними особами своїх прав, свобод чи законних інтересів.

На початку цієї публікації було поставлено завдання встановити види інших суб'єктів, що виконують функції публічної адміністрації. Однак, як зазначають у польській юридичній літературі, спроба створення повного каталогу органів у функціональному розумінні видається складною до реалізації. Це впливає з постійних змін нормативно-правового регулювання, що призводить до модифікації обсягу публічних завдань відповідних суб'єктів, серед іншого, пов'язаних з використанням державної влади, а також інсти-

⁶ D Djerđja, ‘Administrative Law in Croatia’ *Administrative Law in the Balkans: Case Studies of Comparative Administrative Law in Albania, Bulgaria, Croatia, Serbia and Slovenia* (Roberto Scarciglia ed, Cedam 2012) 77, 872.

туційних змін. Загалом це зумовлює, що віднесення певного суб'єкта до такого каталогу є відповідним на певний момент⁷.

Із останнім висновком польських колег важко не погодитись і в українському контексті. З огляду на високий ступінь нестабільності актів національного законодавства та фактично *non-stop* зміни в системі, функціях та компетенції різноманітних суб'єктів, наділених владними повноваженнями, наша спроба описати сукупність інших суб'єктів, що виконують функції публічної адміністрації у жодному випадку не претендуватиме на остаточність. Як приклад тут лише згадаємо одну із найбільш резонансних реформацій суб'єктів, наділених владними повноваженнями – нещодавно проголошену Президентом України ліквідацію медико-соціальних експертних комісій (МСЕК)⁸.

Пам'ятаючи описану динаміку, зосередимось на витоках передачі владних повноважень іншим суб'єктам. Для цього спробуємо з'ясувати причини, а точніше – цілі надання чи делегування функцій публічної адміністрації певним суб'єктам, що структурно не належать до органів виконавчої влади.

У цьому контексті відомий українським фахівцям з адміністративного права німецький професор Ебергардт Шмідт-Ассман описує доцільність “відокремлення” певних суб'єктів публічної адміністрації, яке цілком можна назвати організаційним. “Відокремлення може бути доцільним, якщо варто забезпечити органу, що ухвалює рішення, належну дистанцію щодо впливів актуальних політичних сил, які перешкоджають зваженому вирівнюванню інтересів”⁹. Серед типових прикладів зазначеного відокремлення цей авторитетний дослідник називає центральні банки, незалежність яких “має на меті захист функцій щодо валютно-грошової політики від змінного тиску поточних політичних подій”, а також регулятивні установи у сфері телекомунікацій, яким “справедливо надається свобода від виконання вказівок при ухваленні певних рішень”¹⁰.

Обидва наведені приклади суб'єктів і в Україні є незалежними від виконавчої влади суб'єктами, що виконують функції публічної адміністрації. До того ж їх правовий статус у профільних законодавчих актах сформульовано по-різному: Національний банк України є “особливим центральним органом державного управління”¹¹, а Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення є незалежним конституційним постійно діючим ко-

⁷ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (n 4) 110.

⁸ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 22 жовтня 2024 року “Щодо протидії корупційним та іншим правопорушенням під час встановлення інвалідності посадовим особам державних органів”: Указ Президента України від 22 жовтня 2024 р. № 732/2024 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/732/2024#Text>> (дата звернення 16.12.2024).

⁹ Е Шмідт-Ассман, *Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права* (пер з нім, К.І.С. 2009) 298.

¹⁰ Шмідт-Ассман (n 9) 298.

¹¹ Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text>> (дата звернення 16.12.2024).

легіальним державним органом¹². Однак формальне (та доволі суперечливе) закріплення їх правового статусу не має для нас надмірного значення. Виходячи із закріплених законодавчими актами функцій і повноважень, обидва суб'єкти є адміністративними органами у функціональному розумінні. При цьому не належать до органів виконавчої влади, а тому належать до інших суб'єктів, що виконують функції публічної адміністрації.

Серед інших причин надання владних повноважень суб'єктам права поза виконавчою владою професор Е. Шмідт-Ассман називає вищий рівень професійних знань експертів, 'які не працюють в адміністративних органах. <...> Ключовими поняттями тут є фахова компетентність, об'єктивність і нейтральність. Лише це виправдовує недостатньо жорстке включення цих органів до публічно-адміністративних структур'¹³. Вочевидь тут не йдеться про експертів, що отримують цей статус у адміністративному провадженні за українським ЗАП та об'єктивно не приймають адміністративних актів. Радше – про різноманітні експертно-дорадчі структури, що ухвалюють рішення, які є обов'язковою передумовою кінцевого адміністративного акта.

Як ще одну ціль віднесення до каталогу інших суб'єктів, що виконують функції публічної адміністрації, у польській літературі з адміністративно-процедурного права визначають необхідність захисту прав особи у відносинах із таким суб'єктом, можливістю застосування процесуальних стандартів, передбачених Кодексом адміністративного провадження, а також очевидним варіантом здійснення контролю адміністративними судами¹⁴. Співзвучним також є висловлювання з цього питання албанського професора М. Кані про те, що в результаті адміністративно-процедурне законодавство розширює сферу свого застосування, маючи при цьому мету забезпечення максимального використання юридичних засобів для захисту публічних інтересів та прав громадян¹⁵.

Інакше кажучи, якщо законодавець наділяє владними повноваженнями суб'єкт, що структурно не віднесений до виконавчої влади, ба більше – належить до приватно-правових утворень, рівень юридичних обмежень для такого суб'єкта не повинен відрізнятися від аналогічних обмежень для органів публічної влади та навіть перевищувати їх. Професор Е. Шмідт-Ассман конкретизує такий підхід, вказуючи, що

врегульованими мають бути не лише допустимість виділення, а й суттєві процедурні питання визначення складу органів і процесу ухвалення рішень. Окрім цього, у будь-якому разі потрібен правовий контроль із боку наглядових державних органів. Плюралістичні органи становлять частину публічної адміністрації та підлягають

¹² Про медіа: Закон України від 13 грудня 2022 р. № 2849-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>> (дата звернення 16.12.2024).

¹³ Шмідт-Ассман (н 9) 299–300.

¹⁴ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (n 4) 110.

¹⁵ Cani E Methasani, 'Administrative Law in Albania', *Administrative Law in the Balkans Case Studies of Comparative Administrative Law in Albania, Bulgaria, Croatia, Serbia and Slovenia* (Roberto Scarciglia ed, Cedam 2012) 30.

Андрій Школик

усім правовим вимогам виконавчої влади, включаючи судовий контроль. Судова перевірка не має обмеженого характеру, навпаки, вона може бути покликана виявляти особливу пильність¹⁶.

Дещо підсумовуючи цей короткий аналіз причин і цілей, що ставляться законодавцем при наданні / делегуванні функцій публічної адміністрації іншим суб'єктам, виділимо такі:

1) незалежність таких суб'єктів від виконавчої влади в цілому та від політиків зокрема, наслідком якої є збільшення неупередженості та об'єктивності при вирішенні адміністративних справ;

2) зумовлений конкуренцією вищий рівень експертизи та загалом професіоналізму в суб'єктах, що належать до приватного сектору; також у цьому контексті можна говорити про загалом більшу ефективність суб'єктів приватного сектору, що було однією із ключових ідей концепції нового публічного управління (англ. *new public management*), відомої передусім із праць американських науковців Девіда Осборна та Теда Геблера¹⁷;

3) застосування достатньо розвинутих публічно-правових гарантій реалізації та захисту прав приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією, передбачених нормами адміністративно-процедурного та адміністративно-процесуального права також і для регулювання діяльності суб'єктів, що структурно не належать до виконавчої влади.

Зрозумівши основні цілі надання владних повноважень іншим суб'єктам, повернемося до нашої спроби описати всі можливі суб'єкти, що виконують функції публічної адміністрації. Передусім зазначимо, що за великим рахунком сюди можна віднести й органи місцевого самоврядування, які є чималою мірою незалежними від державної виконавчої влади. Однак місцеве самоврядування у загальній системі виконавчої влади є не винятковим чи маргінальним явищем, а другим стандартним типом. Водночас це підтверджує тезу про те, що самостійні одиниці являють собою нормальний випадок у системі публічної адміністрації¹⁸.

У порівняльно-правовому аспекті до незалежних від уряду (виконавчої влади) суб'єктів, залучених до адміністративного провадження, провідний польський дослідник адміністративної процедури З. Кмечяк також відносить:

1) адміністративні трибунали у державах *common law*. Незалежність тут розглядається у двох контекстах: організаційному (як свобода від будь-якого впливу на законодавчо врегульовану структуру трибуналу) та персональному (як свобода членів трибуналу від пресингу на етапі прийняття конкретного рішення)¹⁹;

¹⁶ Шмідт-Ассман (н 9) 305.

¹⁷ David Osborne, Ted Gaebler, *Reinventing government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Penguin Publishing Group 1993) 432.

¹⁸ Osborne, Gaebler (n 17) 301.

¹⁹ Z Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego* (Wolters Kluwer 2014) 160.

2) дорадчі комітети у Нідерландах, що розглядають скарги на рішення адміністративних органів і керівники яких не можуть бути публічними службовцями²⁰ (у модифікованому варіанті подібні структури було закріплено в українському ЗАП, хоча передбачені ним комісії з розгляду скарг не приймають адміністративних актів).

Тут звернемо увагу, що обидва названі види суб'єктів залучаються до адміністративного провадження лише на стадії адміністративного оскарження. Поза тим, *stricto sensu* про належність до аналізованої нами категорії інших суб'єктів, що виконують функції публічної адміністрації, можна говорити лише в частині першої групи адміністративних трибуналів. А от згадані у другій комітети чи комісії лише розглядають скарги, однак остаточне рішення приймає інший суб'єкт – вищий або спеціально уповноважений адміністративний орган.

У Польщі до незалежних органів, що приймають рішення в індивідуальних справах, відносять: Комісію фінансового нагляду, Національну раду радіомовлення і телебачення, Голову органу електронної комунікації, Голову органу регулювання енергетики чи Раду в справах біженців. Також – самоврядні апеляційні колегії, що розглядають скарги на рішення місцевого самоврядування – це відбувається поза укладом організаційної залежності²¹. Крім того, до широкого кола адміністративних органів відносять також: органи громадських об'єднань, зокрема, органи професійного самоврядування, органи господарського самоврядування, органи кооперативів, органи державних фондів..., органи адміністративних закладів (установ)²².

У Німеччині серед інших суб'єктів окремо виділяють носіїв функціонального самоврядування в економіці, вищих навчальних закладах і соціальній сфері, які утворюють власну субсистему публічної адміністрації з багатоманіттям і значенням, які важко переоцінити та включають:

- самоврядування на базі основоположних прав;
- самоврядування вільних професій;
- самоврядування плюралістичних господарських груп;
- об'єднання на основі законодавства про водне й лісове господарства та про мисливство;
- соціальне самоврядування²³.

Насамкінець, картину різноманітних видів системи публічної адміністрації, врешті-решт, доповнюють казенні підприємства²⁴, – під названим тут Е. Шмідтом-Ассманом видом варто розуміти не лише підприємства, створені державою як єдиним засновником, а й різноманітні змішані форми. При цьому німецький професор наголошує, що як підприємства, діяльність

²⁰ Kmieciak (n 19) 157–158.

²¹ Kmieciak (n 19) 158–159.

²² *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (n 4) 38–39.

²³ Шмідт-Ассман (n 9) 201.

²⁴ Шмідт-Ассман (n 9) 306.

яких спрямована на отримання прибутку, так і підприємства, які забезпечують нормальні умови життєдіяльності, повинні зважати на елементарні вигоди публічної адміністрації за умов правової держави, на пріоритет закону та на основоположні права. Інакше кажучи, діяльність підприємств публічних форм власності у будь-якому випадку зв'язана наданими компетенціями²⁵, тобто повинна здійснюватися у межах закріплених законом владних повноважень.

Висвітлені підходи зарубіжних науковців із різних частин Європейського континенту, що відносять до аналізованої нами групи інших суб'єктів виконання функцій публічної адміністрації достатньо широке коло суб'єктів права, засвідчують:

– виконання функцій публічної адміністрації може виступати як основним напрямом діяльності певного суб'єкта, так і додатковим, коли владні повноваження надаються для виконання вужчих завдань;

– на належність до цієї категорії не впливає форма власності того чи іншого суб'єкта: державна чи комунальна, приватна чи змішана;

– організаційна форма певного суб'єкта права (громадська організація, підприємство, установа) також не має вирішального значення – визначальним є факт надання або ж делегування такому суб'єкту владних повноважень нормою закону чи положенням адміністративного (публічно-правового) договору.

Усі перераховані характеристики інших суб'єктів, що виконують функції публічної адміністрації, усе ж таки вимагають конкретизації в українському контексті. Із урахуванням викладених доктринальних підходів виділимо види таких суб'єктів:

1) *державні органи, що структурно не належать до виконавчої влади та виконують функції публічної адміністрації* (наприклад, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення чи Національний банк України при здійсненні ліцензування суб'єктів господарювання у відповідних сферах). Основною ідеєю їх відокремлення від виконавчої влади та особливого правового статусу є забезпечення незалежності при прийнятті вагомих для суспільства і держави рішень.

На цьому етапі зазначимо, що названа група є фактично єдиною, що включає органи у традиційному структурному значенні. Усі ж інші є адміністративними органами у функціональному значенні, які за термінологією Цивільного кодексу України²⁶ переважно є юридичними особами (як публічного, так і приватного права), у різних організаційних формах: товариств, установ тощо. З іншого боку, і фізичні особи-підприємці, що є одним із найбільш численних в Україні видів суб'єктів господарювання, також мо-

²⁵ Шмідт-Ассман (н 9) 307.

²⁶ Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>> (дата звернення 16.12.2024).

жуть виконувати функції публічної адміністрації і таким чином належати до адміністративних органів. Наприклад, фізичні особи-підприємці можуть отримати повноваження на проведення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів.

Однак найбільшою групою інших суб'єктів, що виконують функції публічної адміністрації, є такі юридичні особи в надзвичайно строкатих організаційних формах і незалежно від форми власності, мети діяльності (отримання прибутку чи досягнення цілей соціального характеру), участі їх засновників в управлінні тощо. З огляду на об'єктивну неможливість узагальнюючого терміну, що об'єднав би другу групу з усіх можливих суб'єктів, назовемо їх у негативній конотації іншими суб'єктами, що структурно не належать до виконавчої влади, але виконують функції публічної адміністрації;

2) до інших суб'єктів, що структурно не належать до виконавчої влади та виконують функції публічної адміністрації, відносимо, серед інших:

а) підприємства, що надають послуги загального економічного інтересу²⁷ (зокрема, щодо постачання електричної енергії та природного газу) при прийнятті рішень про підключення / відключення таких послуг споживачам;

б) заклади освіти при прийнятті рішень, що впливають на реалізацію передбачених законодавством прав чи законних інтересів здобувачів освіти (зокрема, при прийнятті чи виключенні із державного / комунального закладу, що надає загальну середню освіту, при видачі диплома державного зразка вищим навчальним закладом будь-якої форми власності);

в) суб'єкти господарювання, уповноважені контролювати дотримання іншими особами встановлених законодавством правил та інших норм (зокрема, щодо відповідності транспортних засобів нормативним вимогам щодо безпечності їх експлуатації);

г) органи професійного самоврядування, уповноважені визначати рівень спеціальних знань і загалом придатності певних осіб здійснювати професійну діяльність (зокрема, при наданні доступу до заняття адвокатською, нотаріальною, архітектурною діяльністю та іншими видами регульованих заканами професій).

Викладений перелік видів інших суб'єктів, що структурно не належать до виконавчої влади та виконують функції публічної адміністрації, безсумнівно, не є вичерпним, а радше орієнтуючим для вітчизняного правозастосування. Адже законодавець може в будь-який момент надати повноваження виконувати функції публічної адміністрації іншим суб'єктам, що належать як до публічного, так і приватного секторів. Звісно, що таке рішення націо-

²⁷ Про затвердження переліку послуг, що становлять загальний економічний інтерес: постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2018 р. № 420 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/420-2018-%D0%BF#Text>> (дата звернення 16.12.2024).

нального парламенту мало б ґрунтуватись на цілях, пов'язаних із публічним інтересом, а не на індивідуальних чи корпоративних інтересах певних осіб.

Висновки. Застосована у новому ЗАП категорія “інших суб'єктів, що виконують функції публічної адміністрації” базується на загальноєвропейських підходах, а також чималою мірою збігається із застосованим у КАС України поняттям “інших суб'єктів при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій”. Наявність обох категорій у базових актах адміністративно-процедурного та адміністративно-процесуального законодавства зумовлює необхідність їх доктринального тлумачення, яке об'єктивно належить до сфери адміністративно-організаційного права. Однак в Україні до цього часу відсутній загальний законодавчий акт про систему публічної адміністрації, у якому були б визначені основні елементи цієї системи, їх взаємозв'язки та повноваження.

За відсутності такого законодавчого акта віднесення до інших суб'єктів, що виконують функції публічної адміністрації, потрібно базувати на юридичному аналізі матеріальних норм спеціальних законодавчих актів, якими надаються ті чи інші владні повноваження певним суб'єктам права, що у результаті приймають важливі для приватних осіб адміністративні акти. На нашу думку, надання таких повноважень повинно мати виключно законодавчу основу, договірне ж надання також повинно первинно бути передбаченим у нормі закону. Поза тим рішення законодавця уповноважити певний суб'єкт (особливо – із приватно-правового сектору) виконувати функції публічної адміністрації має бути належно обґрунтоване, зокрема, досягненням вищого рівня неупередженості, професіоналізму та ефективності при прийнятті відповідних адміністративних актів.

З іншого боку, кожен суб'єкт права, уповноважений виконувати функції публічної адміністрації, мав би усвідомлювати, що реалізація таких функцій повинна відповідати передбаченим у ЗАП принципам і нормам адміністративної процедури та повністю підлягає інспектуванню з боку уповноважених адміністративних органів та контролю адміністративних судів.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Kmiecik Z, *Zarys teorii postępowania administracyjnego* (Wolters Kluwer 2014).
2. Osborne D, Gaebler T, *Reinventing government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Penguin Publishing Group 1993).

Edited and translated books

3. Djerdja D, 'Administrative Law in Croatia' *Administrative Law in the Balkans: Case Studies of Comparative Administrative Law in Albania, Bulgaria, Croatia, Serbia and Slovenia* (Roberto Scarciglia ed, Cedam 2012) 77.
4. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (H Knysiak-Sudyki red nauk, 2 Wydanie, Wolters Kluwer 2019).

5. Methasani C E, 'Administrative Law in Albania', *Administrative Law in the Balkans Case Studies of Comparative Administrative Law in Albania, Bulgaria, Croatia, Serbia and Slovenia* (Roberto Scarciglia ed, Cedam 2012) 30.
6. *Naukovo-praktychnyi komentar do Zakonu Ukrainy "Pro administratyvnu protseduru"* (V P Tymoshchuk red, EU4PAR 2023).
7. Shmidt-Assman E, *Zahalne administratyvne pravo yak ideya vrehuliuvannia: osnovni zasady systematyky administratyvnoho prava* (per, K.I.S. 2009).

Conference paper

8. Shkolyk A, 'Administratyvnyi orhan yak nova kliuchova katehoriia zakonodavstva Ukrainy', *Problemy derzhavotvorennia i zakhystu prav liudyny v Ukraini: materialy KhXKh zvitnoi naukovo-praktychnoi konferentsii* (Lviv 2024) 538–541.

Andriy Shkolyk

OTHER ENTITIES PERFORMING FUNCTIONS
OF PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT. The article analyzes one of the new and most complex categories of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure": other subjects performing the functions of public administration as one of the types of administrative bodies.

The purpose of the article is to find out the reasons for granting power to other subjects outside the state executive power and local self-government and to outline the range of potential subjects that perform or may perform the functions of public administration.

The pan-European standards and doctrinal approaches of leading researchers of administrative-organizational and administrative-procedural law from different parts of the European continent regarding the purposes of granting power to various entities outside the executive power are highlighted. It is also noted that any list of other entities that perform the functions of public administration does not pretend to be exhaustive and can only serve as a guideline, given the constant legislative changes in the system, functions and competences of various entities endowed with power.

In the opinion of the author, the assignment to other subjects performing the functions of public administration should be based on the legal analysis of the material norms of special legislative acts, which provide powers to certain subjects of law. At the same time, the provision of such powers must have an exclusively legislative basis, while the contractual provision must also initially be provided for in the law.

The author also comes to the conclusion that the decision of the legislative body to authorize a certain entity (especially from the private sector) to perform the functions of public administration should be properly justified, in particular, by achieving a higher level of impartiality, professionalism and efficiency in the adoption of relevant administrative acts. After such authorization, the principles and norms of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" will apply to each such entity, and its activities related to the adoption of administrative acts will be subject to inspection by authorized administrative bodies and control by administrative courts.

KEYWORDS: administrative body; subject of authority; administrative procedure; administrative process; functions of public administration.