

## ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СУЧАСНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ЩОДО ПИТАННЯ ГАЛУЗЕВОЇ НАЛЕЖНОСТІ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА (ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД)

## THE FORMATION OF THE SYSTEM OF MODERN ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE: TO THE ISSUE OF SECTORAL AFFILIATION OF MUNICIPAL LAW (EUROPEAN EXPERIENCE)

Радишевська О.Р., к.ю.н.,  
доцент кафедри адміністративного права

Київський національний університет імені Тараса Шевченка  
суддя

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду

У статті досліджено питання формування сучасної системи адміністративного права України на прикладі галузевої належності муніципального права з урахуванням іноземного досвіду систематики. Порівняльний огляд наукового доробку українських дослідників з проблем теорії права, окремих галузей публічного права дав змогу констатувати, що галузева належність муніципального права в національній системі права розглядається по-різному: спостерігаються діаметрально протилежні тенденції його систематизації (як підгалузю конституційного права; як самостійна комплексна галузь права; як підгалузь (складник) особливого адміністративного права). Наголошено й обґрунтовано позицію, що муніципальне право має бути чітко відмежованим від конституційного права, проте статусу повністю самостійної галузі права воно мати також не може. Визначено критерій і проаналізовано об'єктивні фактори, які вказують на належність муніципального права до адміністративного права як його інтегрованої частини. Одним із критеріїв зарахування муніципального права до системи адміністративного права є порядок розгляду публічно-правових спорів, що виникають у разі порушення суб'єктивних прав приватних осіб, реалізація яких передбачена на місцевому рівні. Особливо чітко це простежується на прикладі справ за участю суб'єктів місцевого самоврядування, установлення єдиного порядку оскарження нормативно-правових актів як для органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, так і для органів місцевого самоврядування й інших суб'єктів владних повноважень. Підкреслено, що суб'єкти місцевого самоврядування входять до системи суб'єктів публічної адміністрації, що є базовою категорією сучасного адміністративного права України, яка бере свій початок у європейському адміністративному праві. Зроблено висновок, що необхідно повернути інституту, пов'язані з правовим регулюванням діяльності місцевого самоврядування в Україні, до особливої частини адміністративного права, що буде відповідати європейським тенденціям розвитку однієї з фундаментальних галузей публічного права.

**Ключові слова:** європеїзація, адміністративне право, муніципальне право, місцеве самоврядування, система, публічне адміністрування.

The article deals with the formation of the modern system of administrative law of Ukraine on the example of sectoral affiliation of municipal law. Foreign experience of taxonomy had been taking into account. A comparative review of the scientific works of Ukrainian researchers on the issues of the theory of law and other branches of public law has allowed to establish that the sectoral affiliation of municipal law in the national system of law is viewed differently: diametrically opposite tendencies of its systematization are observed (as a part of constitutional law; as a independent branch of law, as a part of administrative law). The position that municipal law should be clearly distinguished from constitutional law was emphasized and substantiated, but it also stated as it could not have the status of a completely independent branch of law. Objective factors are identified and analyzed to indicate that municipal law belongs to administrative law as its integrated part. One of the criteria for assigning municipal law to the system of administrative law is the procedure for consideration of public-law disputes arising in case of violation of the subjective rights of individuals, whose implementation is envisaged at the local level. This is especially evident in the cases involving local self-government entities, establishing a single procedure for appealing against legal acts of both executive bodies, the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, local self-government bodies and other public authorities. It is emphasized that local self-government entities are included in the system of public administration, which is the basic category of modern administrative law of Ukraine, which is inherent in European administrative law. It is concluded that institutions related to the legal regulation of local self-government in Ukraine need to be returned to administrative law what will correspond to the European tendencies of development of one of the fundamental branch of public law.

**Key words:** Europeanization, administrative law, municipal law, local self-government, system, public administration.

**Постановка проблеми.** Сьогодні в українській правовій науці спостерігається процес переосмислення системи національного права, що пов'язують із можливістю та доцільністю виділення нових комплексних галузей права, відходом від традиційних уявлень про систему конкретної галузі права. Такий виклик стоїть і перед муніципальним правом (комунальним правом [1], правом місцевого самоврядування [2]) особливо в умовах європеїзації національного права, проведення конституційної, адміністративної, адміністративно-правової реформ на рівні територіальної організації влади, приведення у відповідність до європейських стандартів моделей реалізації суб'єктами публічної влади своїх владно-управлінських функцій з урахуванням специфіки процесів децентралізації, євроінтеграції та глобалізації.

Загальновідомо, що успішний досвід проведення правових реформ, удосконалення чинного законодавства й оновлення правових доктрин, у тому числі пов'язаних із місцевим самоврядуванням, у східноєвропейських країнах – країнах Вишеградської групи, зокрема Польщі, були одними з гарантій подальшого просування до повноцін-

ного членства в Європейському Союзі, а також набуття статусу активних суб'єктів, що здійснюють горизонтальну європеїзацію адміністративного права інших європейських держав, зокрема й України. Так, під час вибору моделі децентралізації українські реформатори, виходячи з успішного досвіду подібних реформ розвинутих країн, погодилися, що польська модель децентралізації є найбільш наближеною до українських реалій і досвід польських реформ може бути найбільш корисним під час проведення реформ в Україні. Після підписання у Варшаві 7 грудня 2014 року Меморандуму про співпрацю між Україною та Польщею з підтримки реформи місцевого самоврядування команда польських експертів-адміністративістів і відомих реформаторів була задіяна в процесі децентралізації [3, с. 2].

Отже, на порядку денному в Україні – розбудова демократичної, правової, соціальної, європейської держави, де сильні регіони з розвинутою муніципальною владою, яка відповідає потребам і запитам людей певної адміністративно-територіальної одиниці, покликана оперативного вирішувати питання місцевого значення, ураховуючи

комплекс особливостей певного регіону. Саме із цією метою відбуваються децентралізація публічної влади, зміцнення фінансового й матеріального підґрунтя місцевого самоврядування, добровільне об'єднання територіальних громад, розвиток їхньої соціально-економічної інфраструктури тощо [с. 85]. Це зумовлює новий погляд на муніципальне право України, його становлення, розвиток, галузеву належність.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми формування муніципального права в Україні, його предмет, метод правового регулювання й галузеву специфіку варто ґрунтувати на результатах досліджень науковців у сфері як конституційного, муніципального, так й адміністративного права. Над цими питаннями працювали, зокрема, В. Авер'янов, М. Баймуратов, О. Батанов, Т. Гуржій, О. Демиденко, О. Зайчук, А. Колодій, В. Мелашенко, С. Мосьондз, Р. Мельник, М. Орзіх, В. Погорілко, О. Фрицький та інші. Утім, попри доволі великий арсенал наукових праць із порушеної теми, у юридичній літературі висвітлення аспектів галузевої належності муніципального права в умовах європеїзації адміністративного права України, що ґрунтуються на прикладах європейських правових доктрин, зокрема польської, здійснено не було.

**Метою статті** є аналіз дискусійних питань щодо критеріїв поділу права на галузі, становлення, розвитку та галузевої належності муніципального права в контексті європеїзації системи сучасного адміністративного права України.

**Результати дослідження.** Термін «муніципальне право» вже давно став загальноживаним як у науковій, так і в навчально-методичній юридичній літературі. Проте порівняльний огляд наукового доробку українських дослідників з проблем теорії права дає змогу констатувати, що галузева належність муніципального права в національній системі права розглядається неоднаково: спостерігаються діаметрально протилежні тенденції його систематизації (як підгалузь конституційного права поряд із виборчим [5, с. 27], парламентським [6, с. 250] правом, як самостійна комплексна галузь права [7], як підгалузь (складник) особливого адміністративного права [8, с. 63; 9, с. 287, 10, с. 344]. У європейських країнах офіційна назва цієї галузі права сформована по-різному: у Німеччині її традиційно іменують «комунальне право», у Великій Британії, Іспанії, Росії, Швеції – «муніципальне право» [11, с. 77], у Польщі – «право територіального самоврядування, самоврядне право, місцеве право» [12, с. 11]. Ураховуючи дихотомію іменування галузі права, а також важливість впливу моделей європейського місцевого самоврядування на вітчизняну правову систему, підкреслимо, що за своїм змістом муніципальне право є регулятором суспільних відносин, пов'язаних зі здійсненням повноважень суб'єктами муніципальної влади на рівні територіальної громади (їхніх об'єднань) з метою реалізації прав, свобод та інтересів їхніх членів на місцевому рівні (села, селища, міста, району в місті, району, обласні).

У вітчизняній профільній літературі – у першому вітчизняному підручнику з муніципального права – предметом його правового регулювання визначено місцеве самоврядування – відносно самостійний вид суспільних відносин, пов'язаний з організацією і здійсненням місцевої влади, тобто публічної влади, влади народу в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць [13, с. 16]. Однак указаний підхід, на думку деяких учених, не зовсім коректно відображає семантику терміна «муніципальний», не дає змоги чітко відокремити групу суспільних відносин, що становлять предмет самостійної галузі права. Якщо правове регулювання діяльності органів виконавчої влади регламентується насамперед нормами адміністративного права, то проблема у визначенні предмета муніципального права може призвести до його невідповідного розширення [14, с. 12].

Водночас сучасні представники адміністративно-правової доктрини по-іншому визначають галузеву належність муніципального права. Зокрема, Р. Мельник уважає, що «муніципальне право повинно також бути чітко відмежованим від конституційного права, проте статусу повністю самостійної галузі права воно мати не може. Це пов'язано з тим, що виконання органами місцевого самоврядування покладених на них завдань, організація їх внутрішньої та зовнішньої діяльності здійснюється через використання інструментів адміністративного права – принципів адміністративного права, адміністративних процедур, адміністративних актів, публічного майна тощо. Порядок примусового виконання адміністративних актів органів місцевого самоврядування, а також відшкодування шкоди завданої неправомірними діями посадових і службових осіб цих органів здійснюється за правилами, визначеними у нормах загального адміністративного права» [15, с. 50–51]. Тому дослідник пропонує виділити базовими елементами особливого адміністративного права: адміністративно-господарське право, поліцейське право, соціальне право, адміністративно-культурне право, екологічне право, *муніципальне право* [16, с. 8]. Висловлена позиція в подальшому відображена в сучасній навчальній літературі з адміністративного права. Наприклад, у навчальному посібнику «Загальне адміністративне право» (за ред. Р. Мельника, В. Бевзенка, 2014) [8, с. 63], підручнику «Адміністративне право України» (за ред. В. Галунька, 2015) [17, с. 24–25], підручнику із загального адміністративного права (за ред. І. Гриценка, 2015, 2017) [18], де увага звертається на «адміністративний» характер муніципального права, особливий адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічної адміністрації (О. Р. – автор окремого розділу [18, с. 142–158]). Проте такий погляд на систематику адміністративного права є інноваційним, що часто критично оцінюється представниками інших галузевих правових наук.

Беззаперечно, у системі права муніципальне право належить до публічного права, оскільки воно стосується самостійного виду публічної влади. Принагідно зазначимо, що під галуззю права варто розуміти відносно замкнену частину системи права, яка охоплює сукупність норм, що регулюють доволі однорідні суспільні відносини у певній сфері життєдіяльності індивідуума або колективу людей. Але виникає питання: які саме критерії виокремлення тієї чи іншої групи норм дають нам можливість говорити про самостійну галузь права чи належність їх до фундаментальних галузей права?

Традиційно в теорії права виділяють чотири фундаментальні галузі права: конституційне, цивільне, кримінальне та адміністративне право. Вони є юридично первісними, тобто містять правові норми, що є базисом для розвитку інших галузей (профілюючих, комплексних) права, а також максимально повно розкривають предмет і методи правового регулювання, адже саме ці два критерії в радянській і пострадянській теорії права довгий час застосовували для поділу сукупності норм на галузі [19, с. 47].

Проте сучасні вчені-теоретики права доволі критично ставляться до таких загальноприйнятих критеріїв поділу на галузі: усе більше говориться про розширення їх переліку. Так, В. Нерсесянц для визначення статуту галузі права застосовує наукову триаду: об'єкт-предмет-метод правового регулювання [20, с. 436]. Обґрунтовуючи доцільність застосування до поділу системи права на публічне та приватне, галузі, підгалузі, інститути особливого критерію – правовий режим, Т. Мінка звертається до положень теорій субординації, інтересу, допустимості правових норм і примусу [21, с. 18]. Водночас П. Рабінович указує на застереження використання критерію «інтерес», адже дуже часто публічні та приватні інтереси співпадають,

диференціюються, протистоять один одному, а навіть гармонізуються [22, с. 61].

Також у східноєвропейській правовій доктрині неодноразово порушувалося питання розширення критеріїв виділення окремих галузей права. Наприклад, польський учений Я. Ягєльські (*J. Jagieski*) додає до цього переліку критеріїв суб'єктів, що є адресатами правових норм [23, с. 24], Б. Бжежинські (*B. Brzeziński*) пропонує «перевіряти на галузь» за критеріями: спеціальні принципи правового регулювання й методи їх тлумачення; функції регулювання; статус суб'єктів правових відносин; побудова правових норм і їх місце в нормативно-правових актах; численність джерел права; розгалуженість системи органів, що їх застосовують; правозастосовна діяльність фахівців, які спеціалізуються на справах певної категорії; рівень викладання дисципліни з аналогічною назвою в закладах вищої освіти тощо [24, с. 43]. Тобто йдеться як про об'єктивні фактори, що впливають на формування галузі права, так і суб'єктивні. До речі, таким шляхом науковець обґрунтував підхід, відповідно до якого податкове право не лише *de facto*, а й *de jure* визнавалося окремою галуззю права. Цю ж позицію в 1997 році в одному з рішень підтримав Конституційний Трибунал РП, застосувавши метод «великої решти»: «податкове право не є складником фінансового, адміністративного, цивільного чи кримінального права» [25].

Без сумніву, що варто погодитися з указаними критеріями, які в сукупності ми зможемо застосувати до муніципального права під час визначення його галузевої належності. Проте вважаємо за необхідне запропонувати ще один критерій – порядок судового захисту порушених суб'єктивних прав приватних осіб. Особливо чітко це простежується на прикладі вирішення публічно-правових спорів за участю суб'єктів місцевого самоврядування. Спори, стороною в яких є суб'єкт місцевого самоврядування, переважно належать до адміністративних, мають публічно-правовий характер і розглядаються в порядку адміністративного судочинства.

Так, національний законодавець передбачив особливий порядок розгляду юридичних конфліктів, що виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади прав і свобод людини та громадянина, що входять до предмета правового регулювання адміністративного права, зокрема й у сфері місцевого самоврядування. Статтею 19 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено перелік справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів [26]. Серед них окремо не виділяються провадження, що стосуються виключно публічно-правових спорів за участю суб'єктів місцевого самоврядування, проте комплексний аналіз чинного адміністративно-процесуального законодавства дає нам можливість виділити їх такі групи: 1) спори приватних осіб з органами місцевого самоврядування щодо оскарження їхніх рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на муніципальну службу, її проходження та звільнення; 3) спори між органами місцевого самоврядування й іншими суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері публічного управління, у тому числі делегованих повноважень; 4) спори, що виникають із приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними муніципальних адміністративних договорів; 5) спори, у яких органу місцевого самоврядування надано право звернення за законом до суду для вирішення публічно-правового спору; 6) спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборами депутатів до місцевих рад, їх голів, старост, об'єднання територіальних громад, а також пов'язаних із процесом місцевого референдуму; 7) спори приватних осіб із суб'єктами місцевого самоврядування, що є розпорядниками публічної інформації (у частині доступу

до публічної інформації); 8) спори щодо вилучення або примусового відчуження комунального майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; 9) спори щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів місцевого самоврядування; 10) спори щодо формування складу органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їхніх посадових осіб, 11) спори щодо проведення мирних зібрань тощо. У Касаційному адміністративному суді в складі Верховного Суду існує багата судова практика з цих питань, а саме: рішення від 26.02.2020 у справі № 320/740/16-а (2а-/320/66/16), у справі № 540/846/19, у справі № 182/1903/17; від 16.12.2019 у справі № 824/844/17-а; від 11.12.2019 у справі № 638/20438/15-а; від 24.07.2019 у справі № 359/6551/17; від 12.02.2020 у справі № 826/1551/16 тощо [27].

Отже, українське адміністративне законодавство не передбачає диференціацію публічно-правових спорів залежно від правового статусу суб'єкта владних повноважень (органів державної влади чи місцевого самоврядування), а розмежує лише сферу компетенції названих суб'єктів. Така своєрідна єдність пояснюється тим, що вони є органами публічної адміністрації, котрі виконують публічні функції, забезпечують реалізацію прав і свобод приватних осіб у публічній сфері, здійснюють єдине за своєю сутністю публічне управління, що ґрунтується на єдиних принципах адміністративного права. Отже, до них має застосовуватися єдина правова база – норми адміністративного (матеріального, процесуального й процесуального) права.

На користь тісного взаємозв'язку муніципального права з адміністративним свідчить також факт застосування органами місцевого самоврядування такого інструменту діяльності органів публічної адміністрації, як укладення адміністративних договорів, а саме: 1) щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій; 2) щодо об'єднання на праві спільної власності комунальних об'єктів, а також коштів місцевих бюджетів; 3) щодо перерозподілу повноважень і власних бюджетних коштів; 4) щодо розмежування та делегування повноважень і предметів ведення; 5) із питань реалізації спільних проектів кількох територіальних громад (у контексті положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад»); 6) із питань надання адміністративних послуг населенню [28, с. 83].

Іншим адміністративно-правовим аспектом діяльності органів місцевого самоврядування є надання адміністративних (муніципальних) послуг, що передбачено Законом України «Про адміністративні послуги» [29]. Означений нормативно-правовий акт утілює принцип субсидіарності, оскільки держава передає на найнижчий (муніципальний) рівень повноваження щодо організації центрів надання адміністративних послуг. Особливе значення для реалізації цього принципу має стаття 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно з якою муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тією владою, яка має найтісніший контакт з людиною [30]. Тому повноваження органів місцевого самоврядування європейських держав розподілені так, щоб максимально наблизити надання адміністративних послуг до їх споживача, а орган, що приймає рішення, до тієї проблеми, яку він вирішує [28, с. 86].

У зарубіжній європейській правовій доктрині віднаходимо інші погляди для обґрунтування галузевої належності муніципального права. Що стосується місця права територіального самоврядування (*prawo samorządu terytorialnego*) у системі права Польщі, то потрібно дати відповідь на питання: яке місце посідають тут норми, що регулюють суспільні відносини, котрі виникають у процесі становлення, організації та здійснення муніципальної влади на місцях? Більшість польських учених узагалі не розуміє постановки такого питання, адже воно завжди

вважалося частиною адміністративного права! Єдність муніципального й адміністративного права неодноразово доводив польський науковець Я. Зіммерманн (*J. Zimmermann*), назвавши таку дискусію «непорозуміння», навівши свої аргументовані міркування: самотійність права територіального самоврядування говорила б про нерівність правового статусу окремих суб'єктів публічної адміністрації; взаємозалежність діяльності (делеговані повноваження) і контроль, який здійснюють державні органи над самоврядними органами, навпаки, охоплює всю сферу публічного управління; питання про виділення права державних адміністрацій з «устроєвого» адміністративного права не виникає, уважалося б за абсурдне; той факт, що нормативно-правові акти, котрі регулюють діяльність органів територіального самоврядування, можна виділити в окрему групу, не свідчить про формування окремої галузі права; більшість норм загального адміністративного права застосовуються самоврядними органами та приватними особами під час реалізації своїх муніципальних прав і свобод тощо [31, с. 817–818].

Отже, аналіз вітчизняної та зарубіжної профільної літератури дає змогу зробити узагальнені висновки, що обґрунтовують належність муніципального права до особливого адміністративного: 1) муніципальна влада, яка реалізується через суб'єктів місцевого самоврядування, є частиною поняття «публічної влади», котра є висхідною категорією адміністративного права; 2) адміністративно-правова реформа в напрямі децентралізації (функціональної, фінансової, територіальної) стосується всіх суб'єктів публічної влади, у тому числі й місцевого самоврядування; 3) до предмета адміністративного права входить правове регулювання всіх суспільних відносин, що виникають за участю суб'єктів публічної адміністрації (або інших осіб, яким делеговано виконання владно-управлінських функцій) для реалізації прав людини в публічній сфері; 4) методу правового регулювання муніципального права характерні ті ж ознаки, що й адміністративного права (імперативність з елементами диспозитивності); 5) завдання й функції, що покладені на суб'єктів місцевого самоврядування, мають публічно-владний управлінський характер і здійснюються в публічно-правовій сфері; 6) повноваження суб'єктів місцевого самоврядування спрямовані на забезпечення інтересів територіальної громади та його об'єднань, що є складником категорії «публічний інтерес»; 7) організація їхньої внутрішньої та зовнішньої діяльності базується за інституційних і функціональних принципах діяльності суб'єктів публічної адміністрації; 8) служба в органах місцевого самоврядування має спільні системоутворювальні риси з державною службою, що входить до більш широкого поняття «публічна служба»; 9) суб'єкти місцевого самоврядування для реалізації визначених у чинному законодавстві завдань використовують об'єкти матеріально-технічного світу, що входять до поняття «публічне майно»; 10) інструментами (формами) діяльності суб'єктів місцевого самоврядування є інструменти діяльності суб'єктів публічної адміністрації; 11) діяль-

ність суб'єктів місцевого самоврядування спрямована на реалізацію людиною (членом територіальної громади) її суб'єктивних права, зокрема, через надання муніципальних послуг, що є складником поняття «публічні послуги», у яких існують єдині стандарти; 12) суб'єкти місцевого самоврядування поряд з органами державної влади керуються в діяльності єдиними процедурними принципами, метою яких є забезпечення права на добру (належну) адміністрацію; 13) існує єдиний порядок відшкодування суб'єктами публічної адміністрації завданої особі шкоди у зв'язку з виконанням нею владно-управлінських функцій; 14) звернення осіб до суб'єктів місцевого самоврядування здійснюється в єдиному порядку заявного провадження, як і до інших суб'єктів публічної адміністрації; 15) адміністративний перегляд рішень суб'єктів місцевого самоврядування здійснюється за єдиними процедурами, як й інших суб'єктів публічної адміністрації; 16) судовий перегляд рішень, дій (бездіяльності) усіх суб'єктів публічної адміністрації здійснюється в єдиному порядку адміністративного судочинства; 17) як правило, до навчальної дисципліни «Адміністративне право» входить блок питань, що стосується статусу суб'єктів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права й адміністративно-правових відносин; 18) підготовка майбутніх юристів за спеціалізацією «Правознавство» здійснюється наскрізно, не виділяючи окремо лише знань і навичок, що стосуються діяльності органів державної влади тощо. Отже, органи місцевого самоврядування за наведеними ознаками є суб'єктами публічної адміністрації, що є базовою категорією сучасного вітчизняного та європейського адміністративного права.

**Висновки.** Аналіз вітчизняної фахової літератури дає підстави стверджувати, що сьогодні єдиного підходу до визначення місця муніципального права в системі права України не існує. Водночас східноєвропейська правова доктрина розглядає право територіального самоврядування як частину адміністративного. Уважаємо, що в сучасній науці обов'язковою є умова чіткої концептуальної позиції як щодо змісту й цінностей адміністративного права, так і його системи. Тому варто говорити про включення до неї правової «матерії», яка хоча й має належати цілком об'єктивно до адміністративного права, але з різних причин розпорощена по інших галузях. Це стосується й муніципального права: необхідно повернути інститути, що пов'язані з місцевим самоврядуванням, до адміністративного права. Як зазначав В. Авер'янов, «це настільки зрозуміла вимога, що майже не потребує додаткових пояснень» [32, с. 16], адже йдеться про органічне поєднання сфер державного й муніципального управління, надання державних і муніципальних послуг, діяльності державних і муніципальних службовців, забезпечення реалізації прав приватних осіб у публічній сфері на різних рівнях – державному та місцевому. Тому питання здійснення управлінської та сервісної діяльності всіх суб'єктів публічної адміністрації повинні розглядатися в межах єдиного предмета регулювання, тобто адміністративного права.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Волков В.Д., Гринюк Р.Ф., Захарченко К.А. Коммунальное право Украины : учебное пособие. Донецк : ДонГУ, 1997. 217 с.
2. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2000. 303 с.
3. Крат М., Софій О. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі : аналітична записка / ред. Р. Рудницька ; Європейський діалог. Київ, 2016. URL: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protsetsu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf> (дата звернення: 20.03.2020).
4. Демиденко В.О. Система муніципального права України: загальнотеоретичний аспект. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 2 (107). С. 84–95.
5. Добробог Л.М. Підгалузь права і комплексна галузь права як елементи системи права: проблемні аспекти. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. Вип. 11 (1). С. 27–29.
6. Загальна теорія держави і права : підручник / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. ; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 250. 584 с.
7. Муніципальне право України : підручник / В.Ф. Погорілко, М.О. Баймуратов, Ю.Ю. Бальцій та ін. ; за ред. М.О. Баймуратова. 2-ге вид. Київ : Правова єдність, 2009. 720 с.

8. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.
9. Радишевська О.Р. Муніципальне та адміністративне право України та Польщі: новий доктринальний погляд. *Конгрес міжнародного та європейського права* : збірка наукових праць (25–26.05.2018, Одеса) / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса : Фенікс, 2018. С. 284–287.
10. Старилів Ю.Н. Курс общего административного права : в 3 т. Москва : Норма, 2002. Т. 1 : История, Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. 728 с.
11. Батанов О.В., Кампо В.М. Муніципальне право зарубіжних країн : навчальний посібник / за заг. ред. П.Ф. Мартиненка. Київ : Знання України, 2005. Ч. 1. 148 с.
12. Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W. Prawo samorządu terytorialnego w Polsce. pod red. W. Kisiela. Warszawa : Wydaw. Prawnicze LexisNexis, 2006. 414 s.
13. Муніципальне право України : підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін. ; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
14. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2003. 672 с.
15. Мельник Р.С. Муніципальне право в системі національного права. *Юридичний вісник Причорномор'я*. 2011. № 2 (2). С. 50–60.
16. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 38 с.
17. Адміністративне право України. Херсон : Гринь Д.С., 2015. Т. 1 : Загальне адміністративне право : навчальний посібник / В. Галунько, В. Курило, Є. Короед та ін. ; за ред. В. Галунька. 272 с.
18. Загальне адміністративне право : підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін. ; за ред. І.С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 566 с.
19. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за заг. ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер. 2006. 389 с.
20. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства : учебник. Москва : Норма, 2015. 560 с.
21. Мінка Т.П. Правовий режим як критерій поділу права на галузі. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 18–22.
22. Рабінович П. Природне право: діалектика приватного й публічного. *Юридичний вісник України*. 2004. № 12. С. 61–63.
23. Prawo administracyjne : podręcznik / red. M. Wierzbowkiego, J. Jagielskiego. Warszawa : Wolters Kluwer Polska, 2019. 656 s.
24. Brzeziński B. Prawo podatkowe. Toruń, 2000. 394 s.
25. Trybunał Konstytucyjny. Orzecznictwo za 1997 rok. URL: <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki> (дата доступу: 20.01.2020).
26. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 20.03.2020).
27. Єдиний державний реєстр судових рішень. Верховний Суд. Касаційний адміністративний суд. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду. URL: <http://www.reestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 20.03.2020).
28. Мосьондз С.О. Актуальні питання застосування інструментів публічного адміністрування в діяльності органів місцевого самоврядування. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості* : тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (Київ, 08.12.2017). Київ : ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕІ», 2017. С. 82–87.
29. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 20.03.2020).
30. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15.10.1985. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 20.03.2020).
31. Zimmermann J. Jedność prawa administracyjnego. Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga ubiluszowa dedykowana prof. J. Bociovi / red. J. Supernat. Wrocław, 2009. 844 s.
32. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–17.