

**ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»  
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**СІТАР ДМИТРО ВАСИЛЬОВИЧ**

УДК 342.951

**ПРИНЦИПИ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ  
АДМІНІСТРАЦІЇ**

12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право;  
інформаційне право  
(081 - Право)

**АВТОРЕФЕРАТ**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Ужгород – 2021**

Дисертацією є рукопис

Робота виконана у ДВНЗ «Ужгородський національний університет»  
Міністерства освіти і науки України

**Науковий керівник:** доктор юридичних наук, доцент  
**Карабін Тетяна Олександрівна**,  
завідувач кафедри адміністративного,  
фінансового та інформаційного права  
Ужгородського національного університету.

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**Рябченко Олена Петрівна**, професор кафедри  
адміністративного права і процесу та митної  
безпеки Університету державної фіскальної  
служби України;

кандидат юридичних наук  
**Пилип Ярослав Юрійович**, начальник відділу  
контррозвідувального захисту інтересів держави  
у сфері економіки УСБУ в Закарпатській області.

Захист відбудеться 30 січня 2021 року о 12-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 61.051.07 ДВНЗ «Ужгородський національний університет» за адресою: 88000, м. Ужгород, пл. Народна, 3, каб. 21.

Із дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці ДВНЗ «Ужгородський національний університет» за адресою: 88000, м. Ужгород, вул. Університетська, 14.

Автореферат розісланий 28 грудня 2020 року.

**Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради**



**Р. М. Фрідманський**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Значимість принципів права у існуванні, організації, діяльності та розвитку будь-якого суспільного явища чи інституту важко переоцінити. З одного боку, вони відображають та синтезують «корисну» історію розвитку відповідного явища чи суспільних відносин, а, з іншого, ними визначається перспектива розвитку того чи іншого суспільного феномену. Тому дослідження принципів є важливим як з точки зору аналізу ретроспективи, так і перспективи правових інститутів, правових явищ, правовідносин.

Разом із тим, питання з'ясування місця принципів у побудові системи повноважень та компетенції суб'єктів публічної адміністрації актуалізується ще й євроінтеграційними процесами сучасної України, необхідністю приведення у відповідність норм українського законодавства до європейських принципів та стандартів (адже природа правового принципу, як і ідея про справедливість є універсальною), а також паралельними процесами поглиблення процесів адміністративної конвергенції в Європі.

Стосовно практики використання та застосування принципів права у правореалізаційній діяльності суб'єктів публічної адміністрації, то адміністративні органи в основному надають перевагу чітким письмовим нормам-інструкціям, а не принципам права. Натомість ситуація у судовій гілці влади дещо змінилася в бік покращення: в обґрунтуваннях судових рішень все частіше суди у справах про незаконність актів та дій публічної адміністрації посилаються на принципи права. Зокрема, на принцип юридичної визначеності, принцип *res judicata*, принцип стабільності. Крім того, до питання принципів все частіше звертаються при обґрунтуванні належного врегулювання організації та діяльності владних суб'єктів.

Саме ці аргументи, як вважаємо, і дають підстави стверджувати про необхідність наукових досліджень у відповідній сфері, розробки наукового інструментарію, чітких правових категорій, понятійного апарату у відповідних процесах.

Про рівень наукової розробленості питання принципів розподілу повноважень публічної адміністрації варто відмітити наступне. Загалом питання принципів права у багатьох сферах правового життя досліджувалося і продовжує досліджуватися ученими-юристами, а кількість відповідних досліджень збільшилася. Однак, стосовно питання принципів розподілу повноважень публічної адміністрації, то на даний час у вітчизняній юридичній літературі відсутня наукова дискусія з відповідної тематики, а окремі праці, які з'являються по проблематиці, не впливають на незадовільний стан дослідження.

Серед науковців, праці яких стосувалися та стосуються або загальнотеоретичних аспектів питання принципів права, або їх застосування у сфері публічного адміністрування, варто виокремити, зокрема, Авер'янова В. Б., Андрійко О. Ф., Головатого С. П., Зайчука О. В., Колодія А. М., Оніщенко Н. М., Петришина О. В., Погребняка С. П., Рябченко О. П., Савчина М. В., Селіванова О. А., Ярмиша О. Н.

Дослідження окремих принципів або окремих сфер застосування принципів права у публічному праві здійснювали Битяк Ю. П., Карабін Т. О., Коломоєць Т. О., Комзюк А. Т., Лазур Я. В. та інші науковці. Спеціальне дослідження

принципів розмежування компетенції у вітчизняній науці проводилося тільки І. В. Зозулею, а саме, у рамках наукової статті «Особливості принципів розмежування компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування».

Серед зарубіжних учених-фундаторів, праці яких лягли в основу цього дослідження, слід виділити Роберта Алексі, Герберта Гарта, Рональда Дворкіна, Ганса Кельзена. Серед вчених-сучасників, науковий інтерес яких лежить у сфері дослідження принципів діяльності публічної адміністрації та розподілу повноважень її суб'єктів та праці яких використовувалися, є Самюель Бразіль (Суддя Еспіріто-Санту, Бразилія), Джордан Даці (Університет бізнесу в Тірані, Албанія), Крег Егет (Маастрихтський університет, Нідерланди), Карл-Петер Зоммерманн (Університет адміністративних наук м. Шпайер, Німеччина), Педро Лопес (університет Лісабону, Португалія), Лена Маркусон (Університет Упсала, Швеція), Джоана Мендес (Університет Люксембурга), Джозеф Раз (Колумбійський університет, Колумбія), Петер Штейн (Університет Кембридж, Великобританія) та інші.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет» в межах наукової теми «Удосконалення правового забезпечення публічного адміністрування у контексті євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0118U004531).

**Мета й завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є обґрунтування сутності та виявлення і узагальнення характерних особливостей застосування принципів розподілу повноважень публічної адміністрації для формулювання теоретичних положень удосконалення законодавства в цій сфері.

Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено й вирішено такі основні завдання:

- розкрити загально-теоретичні питання принципів розподілу повноважень публічної адміністрації;
- визначити поняття та значення принципів розподілу повноважень публічної адміністрації;
- проаналізувати співвідношення принципів із іншими позаправовими чинниками у визначенні розподілу повноважень публічної адміністрації;
- провести систематизацію принципів розподілу повноважень публічної адміністрації;
- здійснити видову класифікацію дії принципів розподілу повноважень публічної адміністрації;
- дослідити дію загальних принципів права щодо розподілу повноважень публічної адміністрації;
- проаналізувати дію спеціальних принципів розподілу повноважень публічної адміністрації;
- визначити та обґрунтувати дію європейських принципів розподілу повноважень публічної адміністрації.

**Об'єктом дослідження** є правовідносини, що пов'язані із регулюванням організації та діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

**Предметом дослідження** є принципи розподілу повноважень публічної адміністрації.

**Методи дослідження.** Достовірність результатів дослідження забезпечує комплексне використання загальнонаукових та спеціальнонаукових методів пізнання. Методологічну основу складає діалектичний загальнонауковий метод пізнання, який використовувався в ході проведення дослідження сутності та змісту принципів права, їх співвідношення із позаправовими елементами (підрозділи 1.1, 1.2).

Метод семантичного аналізу застосовано для з'ясування змісту таких понять як «принцип», «публічна адміністрація», «субсидіарність», «централізація», «децентралізація», «належне урядування», «належне адміністрування», «загальні принципи права», «спеціальні принципи», «принципи інтеграції», «принципи розмежування» тощо, а також формально-логічний метод при розмежуванні схожих за своїм змістом понять (розділи 1, 2, 3).

Метод моделювання та прогнозування – при аналізі впровадження та застосування європейських принципів та стандартів діяльності публічної адміністрації у вітчизняний правовий простір (розділ 3). При розробленні пропозицій з удосконалення законодавства використовувалися методи аналізу й синтезу.

Зазначені методи використовувалися в дослідженні у взаємозв'язку одне з одним та виключно з метою забезпечення всебічності та повноти дослідження.

Теоретичні підвалини дослідження заклали базові праці науковців, представників наук загальної теорії держави та права, теорії управління, конституційного, адміністративного права та процесу (судочинства) та інших галузей права, що сформульовані у працях вітчизняних й зарубіжних фахівців, а також довідково-енциклопедична юридична література.

Нормативну основу дисертаційного дослідження становлять Конституція України, Закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, міжнародні нормативно-правові акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також положення «м'якого права» (soft law).

Емпіричну базу дослідження становлять правозастосовчі акти владних суб'єктів, рішення судів, довідкові та статистичні матеріали тощо.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є одним з перших в Україні комплексним науковим дослідженням, що присвячено визначенню сутності та характерних особливостей принципів розподілу повноважень публічної адміністрації.

У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень й висновків, а саме:

*у перше:*

- визначено, що в основі формування цілісної, проте різноманітної організації публічної адміністрації, лежать принципи розмежування та інтеграції, при чому принцип розмежування стосується переважно структури, тобто суб'єктів, які наділені компетенцією та певним рівнем самостійності у прийнятті рішень, а принцип інтеграції формує функціональні компоненти

системи публічної адміністрації: порядок прийняття рішень, обміну інформацією, здійснення контролю.

- проаналізовано регулюючу дію принципів права стосовно суб'єктів публічної адміністрації та встановлено, що принципи, які визначають загальні цілі та цінності, мету діяльності того чи іншого владного суб'єкта, мають ознаки прямого регулювання діяльності владних суб'єктів при здійсненні ними дискреційних повноважень, встановлюючи межі адміністративного розсуду;

- встановлено, що європейські принципи адміністративного права щодо розподілу повноважень публічної адміністрації спрямовані на досягнення наступних вимог: на формування добре організованої, послідовної та компетентної системи; на запровадження гармонізованого, узгодженого з фінансовими можливостями планування, що забезпечує досягнення поставлених цілей; на здійснення прозорого прийняття рішень публічною адміністрацією у відповідності до законодавчих вимог та зі збереженням процедур парламентського контролю, а також застосування вимоги інклюзивної, заснованої на об'єктивних показниках політики та законодавстві.

*удосконалено:*

- положення щодо особливостей застосування принципів розподілу повноважень публічної адміністрації, які зважуються та збалансовуються як окремі аргументи, виходячи із особливостей сфери застосування, органу чи конкретної ситуації;

- розуміння поняття децентралізація не тільки як перерозподілу повноважень між центральними та регіональними структурами на користь останніх чи передачу повноважень і відповідальності до органів місцевого рівня, але і як використання колегіальності у способі прийняття рішень на противагу одноосібному прийняттю рішень, застосування механізму погоджень та схвалень прийнятих рішень, обов'язкове врахування позиції, думки тощо;

*набули подальшого розвитку:*

- положення щодо розуміння принципів права, які у публічному адмініструванні є засобом виразу суспільної згоди щодо основних його засад, надають синхронності системі публічного адміністрування та є засобом врегулювання розбіжностей між різними суб'єктами відносин, що виникають у процесі публічного адміністрування;

- дослідження субсидіарності як принципу, що в сучасних умовах децентралізації та плюралізації традиційної організаційної моделі публічної адміністрації, видозмінюється та набуває ознак не тільки вертикального, але горизонтального розподілу повноважень між державою і громадянським суспільством, між публічним і приватним сектором, проявляється в рамках відносин між владою і не владою, спрямований на заохочення громадянського суспільства до самоорганізації;

- обґрунтування місця та значення забезпечення прав та свобод людини і громадянина у контексті розподілу повноважень публічної адміністрації, визначається, що така установка є основним призначенням публічної влади та її органів, що передбачає наявність відповідних інституцій із відповідними повноваженнями, а також процедур, що є необхідними та достатніми для того,

щоб особа була спроможною захистити себе від свавільних дій держави (її органів і посадових осіб);

- положення щодо концепції належного адміністрування, яка продовжує піддаватися впливу таких процесів, як глобалізація, передача повноважень, аутсорсинг, діджиталізація, однак зберігає свої базові ознаки як такий спосіб публічного адміністрування, при якому зацікавлені організаційні структури громадянського суспільства, представники бізнесу, приватні особи, громадяни та групи мають можливість формулювати свої інтереси та узгоджувати їх розбіжності, здійснювати свої законні права та обов'язки та брати безпосередню участь в адмініструванні.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що дана дисертаційна робота містить висновки і пропозиції, які можуть бути використані:

- у науково-дослідницькій діяльності, а саме, для подальшого розвитку науки теорії права та адміністративного права і як підґрунтя для подальшого наукового вирішення проблем правового регулювання організації та діяльності публічної адміністрації;

- у правотворчості – при внесенні змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема, Законів України «Про Кабінет міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», низки підзаконних нормативних актів, які визначають повноваження органів публічної адміністрації;

- у правозастосовній сфері – для покращення діяльності суб'єктів публічної адміністрації (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування);

- у навчальному процесі – під час викладання курсу адміністративного права, підготовки навчально-методичних посібників, науково-практичних коментарів до чинного законодавства України, що стосуються відповідної проблематики.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження виконано дисертантом самостійно, з використанням новітніх здобутків вітчизняної та зарубіжної науки теорії права, конституційного та адміністративного права. Усі викладені в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі власних досліджень автора.

**Апробація результатів дисертації.** Дисертаційна робота виконана й обговорювалася на кафедрі адміністративного, фінансового та інформаційного права Ужгородського національного університету. Основні положення, висновки і пропозиції були викладені на міжнародних наукових і науково-практичних конференціях, зокрема, на XI Міжнародній науково-практичній конференції «Закарпатські правові читання» (11-13 квітня 2019 року, м. Ужгород, Україна); на Науково-практичній конференції «Правова доктрина, правоутворення та правозастосування: проблеми зв'язку та шляхи розвитку». (11 жовтня 2019 р., м. Харків, Україна); на XII Міжнародній науково-практичній конференції «Закарпатські правові читання» (29-30 квітня 2020 року, м. Ужгород, Україна).

**Публікації.** Основні теоретичні положення, висновки та рекомендації за темою дисертаційного дослідження викладені автором у 5 наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях України з юридичних наук, з яких 1 стаття у міжнародному науковому фаховому виданні, включеному до міжнародних

наукометричних баз даних та у трьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура й обсяг дисертації** зумовлена її предметом, метою й завданнями, які були поставлені. Дисертаційне дослідження складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 185 сторінок, список використаних джерел на 19 сторінках.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

**У Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, окреслюються мета і задачі, об'єкт і предмет, методи дослідження, розкривається наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, наводяться відомості про особистий внесок здобувача, апробацію результатів і публікації.

**Розділ 1. «Загально-теоретичні питання принципів розподілу повноважень публічної адміністрації»** складається з трьох підрозділів.

*У підрозділі 1.1 «Поняття та значення принципів розподілу повноважень публічної адміністрації»* обґрунтовано, що принципи розподілу повноважень публічної адміністрації є засобом виразу суспільної згоди щодо основних засад публічного управління, надають синхронності системі публічного адміністрування, також вони також є засобом врегулювання розбіжностей між різними суб'єктами відносин, що виникають у процесі управлінської діяльності. Часто саме принципи права є критерієм правомірності дії посадових осіб та інших владних суб'єктів.

Встановлено дві відмінності між принципами та нормами. Перша відмінність стосується структури, оскільки принципи не формують чітких зв'язків між умовами застосування і наслідками так само, як норми, а натомість встановлюють аргументи для досягнення певного висновку. Друга відмінність стосується змісту, адже формування принципів не пов'язане із виконанням критеріїв, викладених в нормах чи інших принципах, а також не має системної обґрунтованості чи ієрархічності. Тому колізії норм вирішуються у стосунку до їх чинності та регулятивної сили, тоді як конкуренція між принципами вирішується виходячи з їх значення в тій чи іншій ситуації.

Визначено, що апробація принципів практикою має важливе значення, оскільки засвідчує їх правильність, а ті принципи, що не отримують відображення у нормах та законодавстві, будучи суспільно визнаними і зберігаючись у своїй якості, є з'єднувальним елементом між правореалізацією і правовстановленням. Тому принципами формування системи повноважень публічної адміністрації можна вважати результат узагальнення об'єктивно існуючих закономірностей, характерних для формування такої системи, які стають загальною підставою їх діяльності.

Досліджено значення принципів у процесі інтерпретації норм права, щодо визначення підстав для перегляду правових актів, у загальному механізмі подолання прогалин у праві та у процесі їх застосування як єдина підстава для дії при реалізації дискреційних повноважень. Зроблено висновок, що значення аналізованих принципів, в першу чергу, полягає у тому, вони виступають еталоном у нормотворчій діяльності, стимулюючи удосконалення



законодавства, а також сприяють кращому розумінню суб'єктами права (в тому числі і суб'єктами публічного адміністрування) законодавства про розподіл повноважень та застосуванню його згідно його ж суті.

У підрозділі 1.2 «Співвідношення принципів із іншими позаправовими чинниками у визначенні розподілу повноважень публічної адміністрації» досліджується, зокрема, зв'язок принципів із нормами моралі. Встановлено, що їх загальною метою є вплив на розвиток суспільних відносин і ефективне регулювання широкого кола суспільних проблем, однак, обов'язковість та системність права надають можливість визначити в системі принципів загальні, міжгалузеві і галузеві; надати принципам обов'язково стабільного характеру, закріпивши їх у нормативно-правових актах. Визначено зв'язок принципів права із ідеологією: через принципи права здійснюється ідейний та виховний вплив членів суспільства, принципи права реалізують функцію загального закріплення суспільних відносин, що і створює необхідність розглядати їх з позиції ідей та керівних засад.

Досліджено зв'язок принципів розподілу повноважень публічної адміністрації та таких позаправових елементів як усталені правила, традиції та культура управління, історичний досвід організації та здійснення державної влади або усталені типи поведінки публічних службовців. Позаправові елементи стають чинниками відмінностей в організаційно-правових структурах і регулюванні публічного адміністрування, водночас, нинішнє правове регулювання спрямовує свою регулятивну дію на предмети та відносини, які раніше не підпадали під дію норм права. Наприклад, затвердження правил професійної етики та впровадження спільних принципів веде до наближення та уніфікації стандартів адміністративної діяльності. У вітчизняному законодавстві яскравим прикладом включення неправових механізмів до нормативних актів є положення, що визначають повноваження органів затверджувати загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. А етичні кодекси і кодекси поведінки певних категорій осіб є систематизованими зібраннями моральних та професійно-етичних принципів, правил та вимог і виконують пізнавальну, регулятивну та ціннісно-орієнтаційну функції, формалізують та уніфікують вимоги до поведінки відповідних суб'єктів.

У підрозділі 1.3. «Систематизація принципів розподілу повноважень публічної адміністрації» досліджуються питання видової класифікації принципів. Встановлено, що у доктрині виділяються загальні та спеціальні принципи (при чому загальними можуть бути як принципи, що стосуються усієї галузі, так і окремого досліджуваного питання, якщо спеціальними вважати принципи, що стосуються окремих аспектів чи напрямків відповідно цього ж питання). Крім цього можна виокремлювати міжгалузеві принципи, які властиві двом і більше галузям, а також принципи структурного виду права, властиві відносно великим автономним групам галузей права (до прикладу, публічному праву).

Встановлено, що в праві ЄС має місце концепція, що загальні принципи права, концепція основних прав людини та принципи належного адміністрування співвідносяться в адміністративно-правовій сфері таким чином, що стають основою формування інтегрованої адміністративно-правової системи. При цьому загальні принципи права і основоположні права людини тлумачаться у

ширшому контексті та охоплюють усю сферу регулювання, а належне адміністрування – тільки сферу адміністративного права. Разом із тим суди ЄС у ряді справ розглядають основоположні права як невід’ємну частину загальних принципів права і поняття належного адміністрування у прецедентній практиці судів ЄС здебільшого розуміється як загальний принцип права, який сам по собі є об’єктивним принципом, а у певних випадках він може навіть породжувати суб’єктивні права через свої підпринципи.

Наголошено, що в українській науці поки що питання права на належне адміністрування не включається до каталогу прав людини, хоча питання це вже піднято і звернуто на нього увагу.

**Розділ 2 дослідження «Дія принципів щодо розподілу повноважень публічної адміністрації»** складається із двох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Дія загальних принципів права» здійснено дослідження загальних принципів, яким має відповідати формування системи повноважень публічної адміністрації, та які є методологічними, а також досліджено повноваження органів, діяльність яких безпосередньо спрямована на забезпечення прав і свобод громадян.

Дослідження принципів розпочинається із принципу верховенства права, а продовжується принципами законності, відповідальності, відкритості, дотримання прав громадян, об’єктивності тощо. Встановлено, що розуміння принципу верховенства права, як принципу розподілу повноважень публічної адміністрації як системи пов’язаних та взаємозалежних принципів законності, юридичної визначеності, заборони свавілля, доступу до правосуддя, дотримання прав людини та рівності перед законом, є найбільш продуктивним підходом до його розуміння.

Проаналізовано конституційні положення, які визначають, що публічна влада та суб’єкти, що її представляють, зокрема, публічна адміністрація, повинна служити головній цілі, а саме, забезпеченню прав і свобод людини і громадянина, створенню всіх необхідних умов для їх реалізації та захисту. Звідси установка на реалізацію та захист прав людини є основним призначенням публічної влади та її органів, оскільки влада є не тільки публічним станом, вона реалізується за допомогою організаційного механізму, через конкретних суб’єктів здійснення функцій влади. Тобто мова йде про наявність відповідних інституцій із відповідними повноваженнями, а також процедур, що є необхідними та достатніми для того, щоб особа була спроможною захистити себе від свавільних дій держави (її органів і посадових осіб).

Проаналізовано новітні рішення КСУ з цього питання, де визначено, що «верховенство права» є елементом системи цінностей, що їх покладено в основу сучасного європейського правопорядку, разом із тим, вони не тільки забезпечують гармонійну взаємодію індивіда, територіальної громади, держави та суспільного середовища загалом, а є реальними соціальними можливостями для людини.

У підрозділі 2.2 «Дія спеціальних принципів щодо розподілу повноважень публічної адміністрації» досліджено зміст та розуміння спеціальних принципів розподілу повноважень публічної адміністрації, які мають стосунок саме до формування компетенції. Ними є принципи розмежування та інтеграції,

централізації та децентралізації, субсидіарності, функціональний та галузевий принципи.

Визначено, що публічна адміністрація є цілісною, проте надзвичайно різноманітною організацією, тому перш за все концептуально протилежними принципами розподілу повноважень у її системі є принципи розмежування та інтеграції. Принцип розмежування в організації системи публічної адміністрації вказує на наявність різних інституцій, які організовані переважно у державну ієрархічну структуру, що є центральною структурною ідеєю адміністративно-організаційного права. В той же час принцип розмежування в організації системи публічної адміністрації підпадає під вимоги легітимації (через вищість закону у відношенні до актів будь-якого органу публічної адміністрації, наявність механізмів парламентського контролю, а також відображення завдань, що стоять перед органом у його безпосередній діяльності). Принцип інтеграції формує функціональні компоненти системи публічної адміністрації: порядок прийняття рішень, обміну інформацією, здійснення контролю. Саме цей принцип забезпечує цілісність, не зважаючи на наявні різні організаційні структури різної форми прийняття рішень (колегіальної і одноособової) та функціональної спрямованості, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що здійснюють адміністрування, в тому числі і суб'єкти приватного права. У нормативному виразі принцип інтеграції виражається у наявності загальних процедурних правил прийняття рішень (які містяться у статті 2 КАС), унормування загальних вимог доступу до публічної інформації тощо.

Обґрунтовано, що принципи централізації та децентралізації застосовуються спільно, діють комплексно та узгоджено, але конкретне їх співвідношення різниться у різних сферах та напрямках публічного адміністрування. Найбільш рельєфно їх співвідношення проявляється у галузі охорони здоров'я, де у відповідності до положень медичної реформи повинен відбуватися поділ сфер відповідальності медичного закладу, органів місцевого самоврядування та держави за надання медичних послуг населенню, що має бути досягнуто шляхом розмежування державного фінансування програм медичних гарантій та фінансування із місцевих бюджетів і впровадження місцевих програм.

Проаналізовано, що традиційне розуміння субсидіарності як принципу, що націлює надання публічних послуг громадянам на найнижчому і найближчому до громадянина рівні, на якому ці послуги можуть бути ефективно реалізовані, має сенс лише у багаторівневих управлінських системах, в тому числі ієрархічно субординаційних. Разом із тим, традиційна організаційна модель публічної адміністрації на сучасному етапі сама по собі має тенденцію до децентралізації та плюралізації. Тому для збереження значущості та дієвості цього принципу в нових умовах набувають поширення видозмінені тлумачення. Так, у одних випадках обґрунтовується вертикальна та горизонтальна субсидіарність, в інших – її вузьке та широке розуміння. Зокрема, вертикальна субсидіарність відображає правила розподілу повноважень, функцій і завдань з-поміж організаційно підпорядкованих суб'єктів або суб'єктів різних організаційних рівнів. Натомість горизонтальний вимір субсидіарності стосується відносин між державою і громадянським суспільством, між публічним і приватним сектором, проявляється в рамках відносин між владою і не владою, спрямований на заохочення громадянського суспільства до самоорганізації, а роль держави та її

органів проявляється через залучення субсидіарної допомоги за необхідності, координації дій та стратегічне планування.

У розділі 3 роботи «Дія європейських принципів розподілу повноважень публічної адміністрації» проведене дослідження доктринальних думок та аргументів, що висловлюються в рамках проекту SIGMA, спільної ініціатива ОЕСР та ЄС, що відображають напрямки розвитку сучасної доктрини адміністративного права європейського континенту. Серед вимог, які мають слідувати країни під час процесу інтеграції до ЄС, важливим є функціонує публічна адміністрація, що є необхідною умовою прозорості та ефективності демократії і управління та визначає здатність уряду надавати публічні послуги та сприяти конкурентоспроможності і зростанню країни. Для нашої країни такі вимоги є актуальним ще й тому, що наведені принципи передбачають моніторинг, який дозволяє регулярно аналізувати прогрес, досягнутий у застосуванні принципів та встановлених орієнтирів.

Зasadничими європейськими принципами адміністративного права також є принципи належного урядування (good governance) та належного адміністрування або належного управління (good administration).

Не дивлячись на те, що поняття належного урядування існує як у державотворчому, так і в академічному дискурсі вже давно, воно не має загальноприйнятого визначення, є багатограним, використовується з великим ступенем гнучкості та має різні організаційні рівні застосування: держава, громада, суспільство, переслідує різні цілі. Концепція належного адміністрування піддавалася та продовжує піддаватися впливу таких процесів, як глобалізація, передача повноважень та аутсорсинг, а також діджиталізація. Тим не менше його зміст пов'язується таким процесом публічного управління, при якому зацікавлені організаційні структури громадянського суспільства, представники бізнесу, приватні особи, громадяни та групи мають можливість формулювати свої інтереси та узгоджувати їх розбіжності, здійснювати свої законні права та обов'язки та трати участь в адмініструванні.

Концепція публічного адміністрування знайшла своє відображення в Хартії основних прав Європейського Союзу, Європейському Кодексі належної управлінської поведінки, Рекомендації CM/Rec(2007)7 Комітету міністрів Ради Європи та додатку до рекомендації у формі Кодексу належного адміністрування, тому її зміст є визначений більш чітко. Вимоги, які містить ця концепція зводиться до наступних: недискримінація та рівність (виключає обмеження чи переваги, які ґрунтуються на таких підставах, як колір, стать, мова, релігія, національне чи соціальне походження, інвалідність чи інший статус, що веде до наміру чи наслідків скасування або порушення прав людини та основних свобод); участь (фокусується на способах участі громадян у політичних та громадських справах, включаючи реєстрацію для голосування, голосування та участь у виборах, доступ до посад на публічній службі, та залучення, індивідуально або як члени політичних партій та інших неурядових організацій, у політичних діяльності); відкритість (стосується питань доступу до інформації та прозорості процедури прийняття рішень); доступ до правосуддя та його якість (стосується здатності людей захищатись і забезпечити їх права та отримати справедливе вирішення проблем, що розглядаються, якщо це необхідно, через неупереджені формальні чи неформальні інститути правосуддя та з відповідною

юридичною підтримкою); чуйність (стосується питання, чи мають люди право висловити своє задоволення чи незадоволення результатами діяльності уряду); відсутність корупції (означає нетерпимість до корупції, рівні та схеми корупційних практик, що піддаються спостереженню та реакцію держави на корупцію); довіра (фокусується на довірі людей до установ, а також до інших людей); безпека (ця складова стосується рівнів та моделей злочинності, сприйнятті безпеки, вимірювання жертв, безпосередньо спровокованих збройними операціями, та якості правоохоронної системи) тощо.

## ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні наведено теоретичне узагальнення і здійснено вирішення наукового завдання, що полягає у обґрунтуванні сутності та виявленні і узагальненні характерних особливостей застосування принципів розподілу повноважень публічної адміністрації для формулювання теоретичних положень удосконалення законодавства в цій сфері. Основний науковий здобуток полягає в наступних положеннях:

1. Під принципами формування системи повноважень публічної адміністрації слід розуміти керівні правила та основні положення, які виражають сутність та лежать в основі формування системи публічної адміністрації та розподілу між її структурними одиницями повноважень відповідно до сучасних вимог розвитку держави. Сучасна юридична наука визначає два основні способи пояснення суті та змісту принципів: ідеальний та аксіологічний, тому при характеристиці їх змісту користуються термінами «ідея» або «цінність».

2. Регулююча дія принципів права стосовно суб'єктів владних повноважень має обмежену сферу впливу, однак, окрім загальних функцій (допомога при інтерпретації норм права, визначення підстав для перегляду правових актів, сприяння в подоланні прогалин у праві) принципи в окремих випадках виконують і функцію підстави для дії. Так, принципи можуть відображати загальні цілі та цінності, мету діяльності того чи іншого владного суб'єкта, що при здійсненні дискреційних повноважень владними суб'єктами є межею для здійснення адміністративного розсуду. Це є важливим аспектом, оскільки законодавство повинно прагнути збалансувати у рамках адміністративної діяльності визначеність і надійність та гнучкість.

3. Не дивлячись на спільність принципів права у різних державах, їх імплементація може призводити до появи різних вимог та стандартів. Це обумовлено тим, що позаправові елементи стають чинниками значних відмінностей в організаційно-правових структурах і системі регулювання публічного адміністрування в різних державах, адже принципи пов'язані з політикою, економікою, мораллю, та загалом державотворенням. Крім того, сучасне право спрямовує свою регулятивну дію на предмети та відносини, які раніше не підпадали під дію норм права, зокрема правила професійної етики та культури. Так, принцип «належного адміністрування» є прикладом трансформації дискусії з питань адміністративної культури у сферу правового регулювання за допомогою принципів і стандартів.

4. Класифікація принципів розподілу повноважень публічної адміністрації може здійснюватися за різними критеріями, однак, найбільш виправданою є видовий розподіл на загальні та спеціальні принципи. Однак, загальні принципи,

яким має відповідати формування системи повноважень публічної адміністрації, можуть бути ті, які стосуються усієї діяльності владних суб'єктів та є методологічними (наприклад, принципи законності, відповідальності, гласності, об'єктивності тощо). Тоді спеціальними будуть ті, які мають стосунок саме до формування компетенції (децентралізація, субсидіарність тощо). Разом із тим, останні можна вважати загальними, бо вони стосуються формування всієї системи повноважень публічної адміністрації та є наскрізними. У такому разі спеціальними можна визначити ті, які стосуються окремих видів повноважень: контрольних, установчих, регулятивних; або повноважень окремих органів: центральних та місцевих, чи одноособових та колегіальних.

5. Загальними принципами розподілу повноважень публічної адміністрації у роботі визначаються ті, що стосуються усієї галузі права, а спеціальними – що стосуються саме питання розподілу повноважень публічної адміністрації. Загальні принципи права є універсальними, мають найзагальніший характер та застосовуються і діють стосовно усієї діяльності владних суб'єктів, в тому числі і щодо розподілу повноважень, та є методологічними. Питання повноважень владних суб'єктів при аналізі через призму загальних принципів демонструють свою єдність із іншою правовою матерією адміністративного права та системою права загалом.

6. Акцентування при тлумаченні верховенства права на тому, що у порівнянні із законністю верховенство права наповнює правову матерію гуманістичними елементами теорії природного права є ознакою тяглості та впливів радянських підходів до принципів адміністративного права, оскільки пояснення корисних і позитивних ознак поняття «верховенство права» у співставленні із законністю нівелює та ставить під сумнів доцільність існування останньої як основи побудови системи публічної адміністрації. Узгодженими обов'язковими стрижневими елементами категорії «верховенство права», є законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права, юридична визначеність, заборона свавілля, доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю, дотримання прав людини та заборона дискримінації.

7. Для суб'єктів владних повноважень принцип законності не є однобоким: він формується двома складниками, і саме обов'язок діяти відповідно до закону та обов'язок виявляти ініціативу для забезпечення виконання закону є тією ознакою, що відрізняє дію принципу законності на приватних суб'єктів та суб'єктів з владними повноваженнями. У процесі забезпечення прав громадян публічна адміністрація є «активним» суб'єктом, оскільки може затверджувати норми права, приймати акти застосування норм права, завдяки яким нормативні конструкції перетворюються на конкретні прояви поведінки суб'єктів правовідносин, а також бути безпосередніми суб'єктами правовідносин у сфері публічного управління. Разом із тим, публічна адміністрація є пасивним об'єктом, коли правовідносини із забезпечення прав громадян стосуються охорони від їх порушень саме органами публічної адміністрації.

8. Спеціальні принципи мають стосунок саме до формування компетенції, а не до інших напрямків діяльності та організаційних питань; до них належать такі як

принципи розмежування та інтеграції, централізації та децентралізації, субсидіарності, функціональний та галузевий принципи.

Принцип розмежування стосується структури: органів, спеціальних установ публічної адміністрації, які наділені компетенцією та певним рівнем самостійності у прийнятті рішень. В його основі лежить загальна ідея розподілу в структурному відношенні різних видів органів, частина з яких організована у державну ієрархічну структуру. Принцип інтеграції формує функціональні компоненти системи публічної адміністрації: порядок прийняття рішень, обміну інформацією, здійснення контролю.

9. Іншою парою принципів, на яких базується розподіл повноважень публічної адміністрації між її елементами, є принципи централізації та децентралізації. Розуміння поняття «децентралізація» зумовлене особливостями, які визначаються пострадянським простором і тлумачиться як перерозподіл повноважень між центром та регіональними структурами на користь останніх, як делегування функцій і повноважень регіонам, як передачу повноважень і відповідальності за реалізацію державних функцій від центрального уряду до органів місцевого рівня. Разом із тим децентралізація також проявляється і у використанні колегіальності у способі прийнятті рішень на противагу одноосібному прийняттю рішень, використанні механізму погоджень та схваленень прийнятих рішень, обов'язковому врахуванню думки, наприклад, територіальної громади у процесі прийняття рішень за результатами місцевої ініціативи.

10. Традиційне розуміння субсидіарності як принципу, що націлює надання публічних послуг громадянами на найнижчому і найближчому до громадянина рівні, на якому ці послуги можуть бути ефективно реалізовані, має сенс лише у багаторівневих управлінських системах, в тому числі ієрархічно субординаційних. Разом із тим, традиційна організаційна модель публічної адміністрації на сучасному етапі сама по собі має тенденцію до децентралізації та плюралізації, тому для збереження значущості та дієвості цього принципу в нових умовах набувають поширення видозмінене тлумачення: у одних випадках обґрунтовується вертикальна та горизонтальна субсидіарність, в інших – її вузьке та широке розуміння.

11. Європейські принципи адміністративного права щодо розподілу повноважень публічної адміністрації є важливими для нашої країни з огляду на євроінтеграційний напрямок розвитку, дію європейської політики добросусідства стосовно України, яка спирається на спільні інтереси та цінності – демократію, верховенство права, повагу прав людини та соціальну згуртованість. Європейські принципи спрямовані на формування інституційної архітектури системи адміністрування, що забезпечувала б добре організоване та компетентну реалізацію політики, де центральні органи публічної адміністрації повинні мати повноваження та здатність виконувати завдання, пов'язані із загальним управлінням, а інституційна структура всередині та між окремими структурами не повинна містити прогалини та дублювання, а також не повинна бути надмірно фрагментована.

Відповідні європейські принципи об'єднані у чотири ключові вимоги, на виконання вимог яких вони спрямовані. По-перше, органи публічної адміністрації формують добре організовану, послідовну та компетентну систему;

на виконання цієї вимоги існує два принципи: центральний орган повинен бути уповноваженим виконувати всі важливі функції та мають бути наявні чіткі горизонтальні процедури управління національним процесом європейської інтеграції та орган, які ці процедури застосовує.

По-друге, вимога існування гармонізованого, узгодженого з фінансовими можливостями планування, що забезпечує досягнення поставлених цілей реалізується за допомогою таких принципів: принцип узгодженості планування з урядовими цілями у цілому та фінансовими можливостями; наявність гармонізованої та інтегрованої у внутрішню політику системи планування для всіх процесів, що стосуються європейської інтеграції; необхідність забезпечення громадського контролю у процесі публічного адміністрування.

По-третє, існує вимога прозорого прийняття рішень публічною адміністрацією у відповідності до законодавчих вимог та зі збереженням процедур парламентського контролю. На виконання цієї вимоги існує два принципи: прозорості прийняття рішень, вимоги застосування професійних суджень адміністрації та забезпечення юридичної відповідності рішень; та наявність процедур парламентського контролю та впливу на формування державної політики.

По-четверте, вимога інклюзивної, заснованої на об'єктивних показниках політики та законодавстві, реалізується за допомогою наступних принципів: організаційні структури, процедури та розподіл працівників органів публічної адміністрації повинні забезпечувати реалізацію розробленої політики та відповідати цілям уряду; процедури європейської інтеграції та інституційна структура становлять невід'ємну частину процесу розробки політики та забезпечують систематичне та своєчасне транспонування *acquis*; процес вироблення політики та розробки нормативного регулювання базується на об'єктивних показниках, а оцінка впливу актів регулярно використовується у діяльності органів; принцип інклюзивності, що забезпечується активною участю суспільства у процесах координації; а також вимога до нормативного масиву, що повинно бути однорідним за структурою, стилем та мовою, а також загальнодоступним, вимоги до нормопроектної діяльності повинні застосовуватися однаково в усіх органах публічної адміністрації.

### **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ПРАЦЬ**

1. Сітар Д. В. Принципи як основа формування системи повноважень публічної адміністрації. *Порівняльно-аналітичне право*. №6. 2019. С. 329-331.
2. Сітар Д. В. Принципи діяльності публічної адміністрації та історичний досвід організації здійснення публічної влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2020. Серія «Право». Випуск 61. Том 2. С. 36-39
3. Сітар Д. В. Субсидіарність як принцип розподілу повноважень суб'єкта публічної адміністрації. *Вчені записки Таврійського Національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія «Юридичні науки». Том 31. №2, 2020. С. 105-109.
4. Сітар Д. В. Конституційні принципи розмежування та інтеграції в основі побудови системи публічної адміністрації. *Конституційно-правові академічні студії*. 2020. Випуск 1. С. 102-107.



5. Сітар Д. В. Співвідношення принципу централізації та децентралізації в діяльності публічної адміністрації. *Visegrad Journal On Human Rights*. 2020. №2. С. 197-202.

6. Сітар Д. В. Значення принципів права у правозастосуванні адміністративними органами. *Закарпатські правові читання. Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11-31 квітня 2019 р., м. Ужгород)*. Ужгород: РІК-У, 2019. 372 с. С. 348-350.

7. Сітар Д. В. Роль принципів у формуванні системи повноважень публічної адміністрації. *Правова доктрина, правоутворення та правозастосування: проблеми зв'язку та шляхи розвитку: тези доп. учасників наук.-практ. конф. (Харків, 11 жовт. 2019 р.)*; Наук.-дослід. ін-т публ. політики і соц. наук. Харків: НДІ ППСН, 2019. 168 с. С. 141-144.

8. Сітар Д. В. Принцип централізації та децентралізації у діяльності органів публічної влади. *Матеріали XII Міжнародної науково-практичної конференції (29-30 квітня 2020 р., м. Ужгород)*. Ужгород: РІК-У, 2020. 460 с. С. 240-244.

## АНОТАЦІЯ

**Сітар Д.В. Принципи розподілу повноважень публічної адміністрації.** Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет», Міністерство освіти і науки України. Ужгород, 2021.

У роботі проведено дослідження сутності та виявлення і узагальнення характерних особливостей застосування принципів розподілу повноважень публічної адміністрації для формулювання теоретичних положень удосконалення законодавства в цій сфері. Визначено, що під принципами формування системи повноважень публічної адміністрації слід розуміти керівні правила та основні положення, які виражають сутність та лежать в основі формування системи публічної адміністрації та розподілу між її структурними одиницями повноважень відповідно до сучасних вимог розвитку держави. Проведене виділення загальних та спеціальних принципів, досліджено класифікацію відповідних принципів.

Встановлено, що перелік загальних принципів, яким має відповідати формування системи повноважень публічної адміністрації, слід почати із принципу верховенства права, що уособлює поєднання політичних, економічних, соціальних та культурних інтересів, а продовжити принципами законності, відповідальності, відкритості, дотримання прав громадян, об'єктивності тощо. Досліджено розуміння принципів розмежування та інтеграції, централізації та децентралізації, а також субсидіарності.

Обґрунтовано, європейські принципи розподілу повноважень публічної адміністрації, увагу приділено концепції публічного адміністрування. Встановлено, що європейські принципи спрямовані на формування інституційної архітектури системи адміністрування, що забезпечувала б добре організоване та компетентну реалізацію політики, де центральні органи публічної адміністрації повинні мати повноваження та здатність виконувати завдання, пов'язані із загальним управлінням, а інституційна структура всередині та між окремими структурами не повинна містити прогалини та

дублювання, а також не повинна бути надмірно фрагментована.

**Ключові слова:** принцип, публічна адміністрація, повноваження, верховенство права, субсидіарність, децентралізація, централізація, розмежування, інтеграція, належне адміністрування.

## АННОТАЦИЯ

**Ситар Д.В. Принципы распределения полномочий публичной администрации.** Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». Государственное высшее учебное заведение «Ужгородский национальный университет», Министерство образования и науки Украины. Ужгород, 2021.

В работе проведено исследование сущности и выявления и обобщения характерных особенностей применения принципов распределения полномочий публичной администрации для формулирования теоретических положений совершенствования законодательства в этой сфере. Определено, что принципами формирования системы полномочий публичной администрации следует понимать руководящие правила и основные положения, выражающие сущность и лежат в основе формирования системы публичной администрации и распределения между ее структурными единицами полномочий в соответствии с современными требованиями развития государства. Проведенное выделение общих и специальных принципов, исследованы классификацию соответствующих принципов.

Установлено, что перечень общих принципов, которым должен отвечать формирования системы полномочий публичной администрации, следует начать с принципа верховенства права, олицетворяет сочетание политических, экономических, социальных и культурных интересов, а продолжить принципами законности, ответственности, открытости, соблюдения прав граждан, объективности и тому подобное. Исследована понимания принципов разграничения и интеграции, централизации и децентрализации, а также субсидиарности.

Обоснованы европейские принципы распределения полномочий публичной администрации, внимание уделено концепции публичного администрирования. Установлено, что европейские принципы направлены на формирование институциональной архитектуры системы администрирования, которая обеспечивала бы хорошо организованную и компетентную реализацию политики, где центральные органы публичной администрации должны иметь полномочия и способность выполнять задачи, связанные с общим управлением, а институциональная структура внутри и между отдельными структурами не должна содержать пробелы и дублирования, а также не должна быть чрезмерно фрагментирована.

**Ключевые слова:** принцип, публичная администрация, полномочия, верховенство права, субсидиарность, децентрализация, централизация, разграничение, интеграция, надлежащее администрирования.

## SUMMARY

**Sitar D.V. Principles of public administration powers division.** Dissertation on the receipt of scientific degree of candidate of legal sciences after specialty 12.00.07 - administrative law and process; financial law; an informative law; State University «Uzhhorod National University», The Ministry of education and science of Ukraine. Uzhhorod, 2021.

The study of the essence and identification and generalization of the characteristic features of the application of the principles of public administration powers division to formulate theoretical provisions for improving legislation in this area. It is determined that the principles of formation of the system of powers of public administration should be understood as guidelines and basic provisions that express the essence and underlie the formation of the system of public administration and distribution between its structural units in accordance with modern requirements of state development.

The methodological basis of this dissertation research was the position that the regulatory effect of the principles of law in relation to the subjects of power has a limited scope, however, in addition to general functions (assistance in interpreting the law, determining the grounds for revision of legal acts, assistance in overcoming gaps in law) the principles perform the function of the basis for action in some cases. Thus, due to the principles, the general goals and values, the purpose of activity of this or that power subject can be included in the law.

The paper also argues that the ideas of justice, equality and law are universal, so legal principles are almost the same in all legal systems of the world, are common, which causes difficulties in their classification and systematization based on rational factors and characteristics. The classification of relevant principles in the scientific literature is studied and it is established that the division is carried out on organizational and functional principles. In our case, the study of the formation of the system of powers of the authorities is difficult to justify by organizational principles, because in any case they will determine the basic principles of building a system of bodies, rather than their powers and competencies. Therefore, we believe that all the principles that reflect the formation of the system of powers of the authorities are functional principles.

It is established that the list of general principles to be met by the formation of the system of powers of public administration should begin with the rule of law, which embodies a combination of political, economic, social and cultural interests, and continue with the principles of legality, responsibility, openness, observance of citizens' rights, efficiency, etc.

It is determined that the traditional understanding of subsidiarity as a principle that aims to provide public services to citizens at the lowest and closest to the citizen level, at which these services can be effectively implemented, makes sense only in multilevel management systems, including hierarchically subordinate. At the same time, the traditional organizational model of public administration at the present stage itself tends to decentralize and pluralize. Therefore, in order to preserve the significance and effectiveness of this principle in the new conditions, a modified interpretation is becoming widespread. Thus, in some cases vertical and horizontal subsidiarity is justified, in others - its narrow and broad understanding. In particular, vertical subsidiarity reflects the rules for the distribution of powers, functions and tasks between organizationally subordinate entities or entities at different organizational levels. Instead, the horizontal dimension of subsidiarity concerns the relationship

between the state and civil society, between the public and private sectors, manifested in the relationship between government and non-government, aimed at encouraging civil society to self-organize, and the role of the state and its bodies in coordination of actions and strategic planning.

It is justified that the concept of public administration is reflected in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Code of Good Administrative Behavior, Recommendation CM / Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe and the annex to the Recommendation in the form of the Code of Good Administrative clearly. The requirements contained in this concept are as follows: non-discrimination and equality (excludes restrictions or benefits based on color, gender, language, religion, national or social origin, disability or other status leading to intent or consequences abolition or violation of human rights and fundamental freedoms); participation (focuses on ways of citizen participation in political and public affairs, including registration for voting, voting and participation in elections, access to public service positions, and involvement, individually or as members of political parties and other non-governmental organizations, in political activities); openness (concerning access to information and transparency of decision-making procedures); access to and quality of justice (concerning the ability of people to defend and ensure their rights and to obtain a fair solution to problems that are addressed, if necessary, through impartial formal or informal institutions of justice and with appropriate legal support); sensitivity (concerns the question of whether people have the right to express their satisfaction or dissatisfaction with the results of government activities); absence of corruption (means intolerance to corruption, levels and patterns of corrupt practices that are subject to observation and the state's response to corruption); trust (focuses on people's trust in institutions as well as in other people); security (this component concerns the levels and patterns of crime, the perception of security, the measurement of victims directly provoked by armed operations, and the quality of the law enforcement system), etc.

It is established that European principles of administrative law on the division of powers of public administration are important for our country given the European integration direction, the European Neighborhood Policy towards Ukraine, which is based on common interests and values - democracy, rule of law, respect for human rights and social cohesion. . European principles are aimed at forming an institutional architecture of the administration system that would ensure a well-organized and competent implementation of policies, where central public administration bodies should have the authority and ability to perform tasks related to general management, and the institutional structure within and between structures should not contain gaps and duplication, and should not be overly fragmented.

**Key words:** principle, public administration, powers, rule of law, subsidiarity, decentralization, centralization, delimitation, integration, proper administration.

Підписано до друку 25.12.2020. Формат 60x90/16. Папір офсетний.  
Друк цифровий. Умовн. друк. арк. 0,7. Тираж 100 прим. Зам. № 2/25-12.  
Видавництво УжНУ «Говерла».  
88000, м. Ужгород, вул. Капітульна, 18.  
Телефон +38 (095) 212 7679