

РОЗДІЛ 1. СУЧАСНІ ПОГЛЯДИ НА ПРЕДМЕТ ТА СИСТЕМУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-497-2-1>

ІНСТИТУЦІЙНА ЕФЕКТИВНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Беззубов Дмитро Олександрович

доктор юридичних наук, професор, академік

*Національної академії вищої освіти України, провідний науковий
співробітник відділу проблем державного управління
та адміністративного права*

Інститут держави і права імені В.М. Корецького

Національної академії наук України

м. Київ, Україна

Пошук нових методологічних підходів до осмислення адміністративного права в умовах трансформації державного управління зумовлює необхідність перегляду традиційних засад правового регулювання публічної влади. У цьому контексті дедалі більшої актуальності набуває питання про доцільність виокремлення інституційної ефективності як самостійного принципу адміністративного права.

Адміністративне право, як одна з ключових галузей публічного права, покликане забезпечити нормативно-правову основу функціонування публічної адміністрації. Водночас, воно має не лише нормативну, а й інституційну функцію, спрямовану на формування дієвої, результативної системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Саме тому в сучасній доктрині дедалі активніше порушується питання про необхідність переосмислення системи принципів адміністративного права – з урахуванням як правових, так і управлінських реалій.

Як зазначав Академік В.Б. Авер'янов: «основна проблема адміністративного права полягає у відсутності належного балансу між публічними інтересами держави та правами особи в механізмах державного управління. Адміністративне право повинно не лише регламентувати діяльність органів виконавчої влади, а й гарантувати права людини у сфері публічного адміністрування» [1].

Погоджуємось з Академіком Ю.П. Битяком, що «формування принципів адміністративного права не може здійснюватися лише як абстрактне теоретичне узагальнення; воно повинно ґрунтуватися на реальному функціонуванні системи публічного управління та відповідати потребам забезпечення прав, свобод і законних інтересів особи. Без належно визначених принципів адміністративне право ризикує втратити нормативну цілісність і ефективність» [2].

У цьому зв'язку пропонується розглядати інституційну ефективність не лише як категорію науки державного управління, а й як юридичний принцип, що може і має набути статусу *загальногалузевого принципу адміністративного права*. Під інституційною ефективністю слід розуміти здатність органу публічної адміністрації реалізовувати покладені на нього завдання в межах правового порядку, з дотриманням критеріїв доцільності, результативності та економічної обґрунтованості.

Принцип інституційної ефективності включає в себе:

1. Функціональна доцільність (відповідність органу меті його створення). Функціональна доцільність означає, що орган публічної адміністрації має бути інституційно й структурно виправданим з погляду його завдань і повноважень. Інакше кажучи, його існування має бути функціонально обґрунтованим, тобто логічно і юридично пов'язаним із реальною потребою у здійсненні публічних функцій.

Цей критерій передбачає: наявність чітко визначеної мети створення органу, закріпленої у відповідному нормативно-правовому акті; відповідність компетенції органу його функціональному призначенню (орган, який має забезпечувати державну політику у сфері освіти, не може бути дублюючим чи обмеженим в інструментарії для її реалізації); запобігання дублюванню функцій різними суб'єктами (що є проявом функціональної неефективності); відповідність ресурсного забезпечення обсягу делегованих завдань.

Цей аспект тісно пов'язаний із концепцією *раціональної адміністрації*, відповідної до принципів *good governance*.

2. Правова визначеність (законодавче закріплення компетенції, процедур та відповідальності).

Правова визначеність є фундаментальним компонентом як верховенства права, так і інституційної ефективності. Її зміст полягає в тому, що кожен орган публічної адміністрації має діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначений законом (ст. 19 Конституції України).

Цей принцип передбачає: законодавче формалізовану компетенцію органу (предмет, межі, форми реалізації владних повноважень); процедурну визначеність: наявність чітких адміністративних процедур, які регламентують взаємодію з громадянами, юридичними особами, іншими органами влади; визначення відповідальності за невиконання

або неналежне виконання завдань; забезпечення доступу до правових норм, що регулюють діяльність органу (прозорість і передбачуваність).

Правова визначеність також є індикатором інституційної легітимності, що є важливою передумовою ефективного функціонування органу.

3. Результативність (досягнення суспільно значущого результату у межах наданих повноважень).

Цей компонент визначає, наскільки діяльність органу спрямована на досягнення конкретного, вимірюваного, соціально корисного результату, який відповідає його функціональному призначенню.

Результативність включає: цільову спрямованість адміністративної діяльності (завдання повинні реалізовуватися не формально, а заради досягнення публічного інтересу); систему оцінювання досягнутих результатів, яка включає кількісні та якісні індикатори (KPI, стандарти, рейтингування); кореляцію між результатом і витраченими ресурсами (ефективність у вузькому розумінні); наповнення результату соціальним змістом – наскільки діяльність органу реально покращила стан речей у відповідній сфері (наприклад, зменшення рівня безробіття, покращення доступу до освіти, захист прав людини тощо).

У західній адміністративній традиції це часто ототожнюється з поняттям *performance-based governance*.

4. Здатність до інституційного розвитку (гнучкість, адаптивність, модернізаційний потенціал).

Сучасні умови функціонування публічної адміністрації характеризуються динамікою змін: цифровізація, глобалізація, децентралізація, зростання суспільних очікувань. Відтак, ефективний орган має бути інституційно мобільним, здатним до переосмислення внутрішніх процесів і модернізації своєї структури та діяльності.

Це означає: гнучкість – спроможність адаптуватися до змін у законодавстві, публічних політиках, пріоритетах держави; інноваційність – використання сучасних управлінських, цифрових, аналітичних інструментів; самоаналіз і рефлексивність – наявність механізмів внутрішнього моніторингу, стратегічного планування, управління якістю; кадровий потенціал – наявність професійного персоналу, здатного до навчання, мислення та управлінських рішень; інституційну пам'ять – збереження спадковості та внутрішніх стандартів навіть в умовах зміни керівництва чи політичного впливу.

Цей компонент безпосередньо пов'язаний із доктриною *capacity building* та *institutional sustainability* у публічному управлінні.

З огляду на те, що адміністративне право сьогодні перебуває на етапі доктринального оновлення, постає завдання включення принципу інституційної ефективності до системи основоположних принципів публічного адміністрування. Це, у свою чергу, передбачає перегляд підходів до легітимації та оцінювання діяльності органів публічної

влади, запровадження нормативних індикаторів ефективності (у законодавстві про адміністративні процедури, державну службу, місцеве самоврядування), формування юридичних механізмів моніторингу та контролю ефективності інституцій.

Запровадження цього принципу до теоретичної моделі адміністративного права відповідає загальноєвропейській тенденції перехідного публічного права – орієнтованого не лише на формально-юридичне регулювання, а й на досягнення публічної цінності, відповідальності, професійного управління.

Таким чином, інституційна ефективність постає не лише як управлінська характеристика, а як концептуальний орієнтир розвитку галузі адміністративного права. Її визнання принципом сприятиме гармонізації національної адміністративно-правової доктрини з кращими практиками європейського правопорядку.

Література:

1. Авер'янов В.Б. Управлінський зміст виконавчої влади та суб'єкти її здійснення /Державне управління: теорія і практика. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 37-50.
2. Ю.П. Битяк. Теоретичні засади адміністративного права України: проблеми становлення. Монографія – Харків: Логос, 2004

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-497-2-2>

ДО ПИТАННЯ ПРО ЕФЕКТИВНІСТЬ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Волохов Олексій Сергійович

*кандидат юридичних наук,
докторант відділу теорії держави і права,
Інститут держави і права імені В.М. Корецького
Національної академії наук України
м. Київ, Україна*

Ефективність законодавства є показником розвитку правової системи держави, та її інститутів і безпосередньо пов'язана з дотриманням принципу верховенства права. Сутнісно термін «ефективність законодавства» часто ототожнюється із якістю, характеризує його форму та зміст, наявність юридичної сили, що обумовлює здатність законодавства регулювати суспільні відносини [1, с. 26]. Ефективність податкового законодавства в Україні завжди була більш політичним питанням, ніж юридичним. Пошук напрямів підвищення ефективності податкового законодавства, зважаючи на