



УДК 342.9

<https://doi.org/10.32703/2663-6352/2025-1-17-177-182><https://orcid.org/0000-0001-7183-5206>**Безzubов Дмитро Олександрович,**

доктор юридичних наук, професор,

академік Національної академії наук вищої освіти

України,

провідний науковий співробітник

Інституту держави і права імені В. М. Корецького

Національної академії наук України

ПРИНЦИП ІНСТИТУЦІЙНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Анотація. У статті досліджено принцип інституційної ефективності як базовий публічно-правовий орієнтир у сучасному державному управлінні та діяльності органів виконавчої влади. Подається аналіз наукових праць та дискусій з даної проблематики, встановлюється логічний зв'язок між науковими надбаннями і розвитком даного принципу на сучасному етапі державотворення. Принцип інституційної ефективності подається як логічне наукове продовження дослідження категорії людиноцентризму та принципу ефективності в адміністративному праві. Обґрунтовано доцільність його нормативного закріплення у системі законодавства про виконавчу владу. Здійснено аналіз доктринальних і практичних підходів до розуміння ефективності органу публічної влади. Визначено основні теоретичні аспекти принципу інституційної ефективності. Розкрито зміст категорій нормативної визначеності в принципі інституційної ефективності, результативності діяльності та нормативної обґрунтованості. Окрему увагу приділено концепції розвитку адміністративного права, у якій інституційна ефективність розглядається як системна властивість правової організації державного апарату. Запропоновано структурну модель реалізації принципу інституційної ефективності в системі оцінювання діяльності органів виконавчої влади та внесення відповідних змін до чинних нормативних актів.

В поданій статті проводиться детальний аналіз зарубіжного досвіду країн ЄС щодо наявності та впровадження даного принципу в діяльності державного апарату управління.

Ключові слова: публічна адміністрація, інституційна ефективність, виконавча влада, публічне управління, результативність, адміністративне право.

Annotation. The article examines the principle of institutional efficiency as a basic public-legal guideline in modern state administration and the activities of executive bodies. An analysis of scientific works and discussions on this issue is presented, a logical connection is established between scientific achievements and the development of this principle at the current stage of state formation. The principle of institutional efficiency is presented as a logical scientific continuation of the study of the category of anthropocentrism and the principle of efficiency in administrative law. The feasibility of its normative consolidation in the system of legislation on executive power is substantiated. An analysis of doctrinal and practical approaches to understanding the efficiency of a public authority is carried out. The main theoretical aspects of the principle of institutional efficiency are determined. The content of the categories of normative certainty in the principle of institutional efficiency, effectiveness of activity and normative justification is revealed. Special attention is paid to the concept of the development of administrative law, in which institutional efficiency is considered as a systemic property of the legal organization of the state apparatus. A structural model for implementing the principle of institutional efficiency in the system of evaluating the activities of executive bodies and making appropriate amendments to current regulations is proposed.

The article presents a detailed analysis of the foreign experience of EU countries regarding the presence and implementation of this principle in the activities of the state administration apparatus.

Keywords: public administration, institutional efficiency, executive branch, public management, effectiveness, administrative law.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Аксіомою сучасного процесу державотворення є ефективне і якісне виконання органами виконавчої влади своєї діяльності. Відтак у системному реформуванні та в процесі розвитку українського суспільства і держави питання ефективності і якості діяльності органів виконавчої влади повинні стати не похідною або другорядною складовою, а однією із головних задач, яка покликана принципово змінити парадигму стосунків між органами виконавчої влади і суспільством. Ця парадигма повинна визначити критерії підзвітності і відповідальності органів виконавчої влади, що фінансуються із державного бюджету, в першу чергу суспільству та платникам податків.

Проблема ефективності державного управління залишається однією з центральних у науковому дискурсі та практиці організації діяльності органів виконавчої влади. З огляду на зростання запитів суспільства на прозорість, результативність і підзвітність органів влади, принцип інституційної ефективності стає не лише теоретичною категорією, а ключовим імперативом державного управління та публічного адміністрування.

Аналіз останніх публікацій.

Дослідженням доктринальних проблем адміністративного права та процесу, проблемами діяльності органів виконавчої влади займаються такі відомі вчені як Андрійко О.Ф., Бандурка О.М., Селіванов А.О., Скрипнюк О.В., Гаращук В.М., Коломоєць Т.О., Кубко Є.Б., Настюк В.Я., Олефір В.І., Стеценко С.Г. та інші вчені-юристи.

Мета статті – стаття є одним із перших результатів дослідження в галузі адміністративного права щодо проблеми ефективності та якості діяльності органів виконавчої влади як інституційного принципу.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Науково-теоретичне підґрунтя принципу інституційної ефективності визначається через визначення місця і правової ролі даної категорії в сучасній системі адміністративного права та нормативних актів, що регулюють повноваження органів виконавчої влади.. Підґрунтям для формулювання правової моделі ефективності є концепція публічного служіння, запропонована академіком В.Б. Авер'яновим, згідно з якою державне управління повинне бути не лише організованим, а й легітимованим через суспільно визнану результативність та вчення В.В. Цветкова про ефективність в державному управлінні [1].

Структурна модель принципу інституційної ефективності передбачає імплементацію даної категорії в нормативні акти та вироблення методики і процедур оцінки діяльності органів виконавчої влади. Взагалі проблема ефективності органів виконавчої влади не може розглядатись поза контекстом їх інституційної природи. У межах адміністративного права, що виступає публічною формою функціонування державної влади, ефективність органу не є відображенням лише його функціонального навантаження чи кількісних показників виконання завдань. Вона повинна розглядатись як системна властивість організації, що проявляється у її здатності реалізовувати публічні функції відповідно до принципів законності, доцільності та правової визначеності.

На думку В.Б. Авер'янова, з чим повністю погоджуємось, адміністративне право не існує у вакуумі нормативності — воно є формою організації публічного інтересу. А тому ефективність не може бути виміряна безвідносно до того, наскільки орган влади відповідає за свої дії перед суспільством, і наскільки ці дії є прозорими, обґрунтованими та спрямованими на забезпечення прав і свобод особи. [1]

На доктринальному рівні принцип інституційної ефективності набуває змісту не лише як інструмент оцінки чи критерій організаційної спроможності, а як категорія

адміністративної науки, що охоплює змістовні, методологічні й філософські засади функціонування публічної влади. Його інституціоналізація є проявом трансформації публічного права від формально-управлінської моделі до «людиноцентричної» та сервісної парадигми.

У працях В.Б. Авер'янова цей принцип постає як вища форма відповідальності публічного органу — не за виконання, а за зміст, якість і соціальну доцільність реалізованого повноваження. Він тлумачить інституційну ефективність не лише як результативність, а як правовий і моральний обов'язок влади діяти розумно, у відповідності до задач органу виконавчої влади, на основі інституційної спроможності та законної мети. [1]

В праці В.В. Цветкова, О.В. Скрипнюка, В.М. Селівнова дається визначення категорії ефективність як елементу державного управління, ефективність — це оцінка кінцевого результату діяльності органу державного управління в аспекті економічного або соціального ефекту. [2]

Доктринальне тлумачення принципу інституційної ефективності — передбачає її визначення як категорії адміністративного права, що має знайти законодавче відображення в діючих нормативних актах. Принцип інституційної ефективності — це вихідна та об'єктивно зумовлена засада, на якій базується оцінка діяльності органу виконавчої влади через обрахунок економічного або соціального ефекту його діяльності (реалізації компетенцій) як способу забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні.

Теоретичне обґрунтування принципу інституційної ефективності базується на таких положеннях: а) нормативна визначеність — ефективність повинна мати не лише емпіричну, але й правову рамку, закріплену в чинному законодавстві. Відсутність правової регламентації перетворює ефективність на політичне або суб'єктивне поняття. Механізми закріплення через стандарти, процедури оцінки та параметри оцінки; б) інституційний характер — об'єктом оцінки є не дія окремого суб'єкта, а орган як цілісна система: його структура, процедури, культура прийняття рішень та їх реальні наслідки для управлінської структури та зовнішнього середовища; в) ціннісний вимір — ефективність не є самодостатньою, вона має бути підпорядкована принципу верховенства права, захисту прав людини та служінню публічному благу; г) системність і взаємозв'язок — ефективність одного органу не може бути оцінена ізольовано, вона пов'язана з міжінституційною координацією, якістю взаємодії, інтеграцією у державну політику.

Таким чином, у доктринальному сенсі інституційна ефективність — це правовий принцип, що вимагає відповідності між цілями держави, її організаційною формою та змістом владних дій. Це основа для інституційної легітимності, яка перевищує суто юридичну законність, охоплюючи сферу суспільного очікування та морального авторитету державної влади.

Організаційні засади інституційної ефективності — це визначення місця і ролі даної категорії в системі діяльності органів виконавчої влади та характеристика параметрів практичного впровадження даного принципу в діяльність органів виконавчої влади.

У межах діяльності органів виконавчої влади інституційна ефективність повинна бути реалізована через чітку організаційну конструкцію, яка включає: перше- розподіл функціональної відповідальності — кожен структурний підрозділ органу виконавчої влади повинен мати чітко окреслену компетенцію та індикатори результативності своєї діяльності. Уникаючи дублювання функцій та організаційної невизначеності, система стає спроможною до саморегуляції та стратегічного управління; б) управління на основі результатів — процеси прийняття рішень і планування повинні орієнтуватися не на формальні показники активності, а на суспільно значущі результати. Це означає впровадження систем стратегічного планування, моніторингу, індикаторів впливу та підзвітності; в) інституційний аудит і внутрішній контроль — ефективна організація неможлива без періодичної оцінки відповідності її діяльності стандартам якості управління. Організаційна модель повинна передбачати регулярне вивчення ефективності, внутрішні перевірки, прозорість витрат і

незалежний аналіз діяльності підрозділів в) кадрова спроможність та професійний розвиток — основою ефективного органу є фахова, мотивована й відповідальна команда. У межах інституційної організації необхідно впроваджувати програми підвищення кваліфікації, системи стимулювання та кадрові резерви; г) інформаційна відкритість і цифрова трансформація — сучасна організація повинна інтегрувати цифрові інструменти, аналітику, відкриті дані та електронні сервіси для забезпечення ефективного зворотного зв'язку з громадськістю та реалізації принципу прозорості.

Як наголошував В.Б. Авер'янов: «ефективність — це не швидкість виконання, а обґрунтована доцільність публічного рішення, що втілює в собі і право, і державну мудрість». [3]. Таким чином, організаційні засади інституційної ефективності формують каркас оцінки сучасної публічної адміністрації та органів виконавчої влади взагалі, які функціонують не лише заради виконання процедур, а для досягнення результату, орієнтованого на публічне благо, відповідальність і стратегічну сталу ефективність.

У цьому контексті пропонується адміністративно-правова архітектура інституційної ефективності, яка складається з п'яти взаємопов'язаних елементів: 1. результативність діяльності — досягнення цілей, визначених у стратегіях і планах, з наявністю зовнішньо верифікованих критеріїв оцінювання; 2. процесуальна якість управлінських дій — забезпечення дотримання адміністративних процедур, юридичної визначеності, справедливості; 3. організаційна спроможність — кадрова, технічна, бюджетна здатність органу до виконання функцій; 4. публічна підзвітність — інституційна здатність до звітування, моніторингу, оскарження та участі громадськості; 5. орієнтація на забезпечення інтересів фізичних та юридичних осіб — пріоритет прав, інтересів і потреб громадян та юридичних осіб у процесі прийняття рішень.

Критерії інституційної ефективності та їх аналітичне розкриття це визначення практики результативності діяльності органу виконавчої влади, що реалізую свої компетенції, шляхом оцінки кожного структурного підрозділу чи посадової особи.

У публічно-правовій площині критеріями інституційної ефективності визнаються специфічні, вимірювані параметри, що дають змогу об'єктивно оцінити результативність, організаційну спроможність і якість функціонування органу виконавчої влади в межах його компетенції. Вони мають нормативне, процедурне та соціально значуще значення. На основі аналізу національної та зарубіжної практики, а також доктрини адміністративного права, до базових критеріїв інституційної ефективності слід віднести:

Правова визначеність діяльності - відповідність дій органу чинному законодавству, чіткість правового регулювання, відсутність протиріч у нормативній базі. Цей критерій забезпечує передбачуваність дій державного органу та мінімізує ризики правової сваволі.

Функціональна доцільність - відповідність структури органу його завданням, спроможність досягати визначених цілей у встановлені строки. Цей критерій дозволяє уникнути дублювання повноважень та забезпечує фокус на публічному результаті.

Організаційна прозорість - відкритість інформації про діяльність органу, доступ громадян до процедур, звітність та комунікація з інститутами громадянського суспільства. Прозорість підсилює легітимність влади та її сприйняття суспільством.

Процедурна справедливість - дотримання стандартів адміністративної процедури — змагальності, неупередженості, обґрунтованості рішень, права бути вислуханим. Цей критерій безпосередньо стосується якості врядування.

Адаптивність - спроможність органу в оперативному порядку реагувати на зміну соціальних, економічних і правових умов. В умовах кризи чи реформування цей критерій визначає життєздатність інституції.

Економічність управління - раціональне використання ресурсів, відповідність витрат результату, наявність механізмів оцінювання витрат на управлінські рішення.

Рівень довіри громадян та юридичних осіб - як соціально-психологічний індикатор, що формується через попередні критерії. Він не піддається прямому нормативному впливу, але відображає загальну ефективність через сприйняття населення.

Кожен із зазначених критеріїв має не лише прикладне значення, а й методологічну функцію — вони дозволяють розробити системи моніторингу, аудитів, стратегічного аналізу та оцінювання результатів публічного управління. У поєднанні з принципом верховенства права та законності, ці критерії стають підґрунтям для формування відповідальної, підзвітної та результативної виконавчої влади.

Аналіз зарубіжної теорії та практики діяльності органів державного управління демонструє, що принцип інституційної ефективності є системо утворюючим для сучасного публічного управління в країнах Європейського Союзу, а також в англосаксонській адміністративній традиції. Він є частиною філософії «good governance», що поєднує ефективність, підзвітність, прозорість і орієнтацію на людину.[4]

У правовій системі Німеччини інституційна ефективність реалізується через обов'язкову оцінку діяльності адміністративних органів за допомогою інструментів внутрішнього аудиту, бюджетного планування на основі результатів (Leistungsbudgetierung) та принципу Verwaltungsökonomie (адміністративна економність). Закон про федеральне управління (Bundesverwaltungsgesetz) передбачає, що державна установа повинна забезпечувати досягнення запланованих результатів з урахуванням оптимального використання ресурсів.[4]

У Франції принцип інституційної ефективності впроваджено через систему «new public management» та законодавство про державну службу. Значне поширення отримала система індикаторів (tableaux de bord de performance), що вимагає від адміністративних органів регулярної звітності щодо досягнення цілей, ефективності видатків, прозорості прийняття рішень. Французьке Рахункове управління (Cour des comptes) здійснює аудит інституційної спроможності міністерств та агенцій. [4]

У Великій Британії державна служба функціонує за принципом «value for money», що передбачає не лише ефективність витрат, а й соціальну користь дій урядових структур. Управління на основі показників ефективності (performance-based management) є обов'язковим для кожного департаменту, що звітує перед Парламентом. Закон «Public Services (Social Value) Act 2012» прямо вимагає від органів влади врахування довгострокового публічного ефекту адміністративних дій. [4]

У країнах Скандинавії — насамперед у Швеції та Фінляндії — інституційна ефективність є складовою законодавства про публічну адміністрацію. Наприклад, у Фінляндії Закон «Про державне управління» закріплює систему оцінювання ефективності міністерств на основі індикаторів результативності, прозорості рішень, цифровізації та зворотного зв'язку з громадянами. [4]

Спільним для наведених моделей є поєднання правової фіксації принципу ефективності з організаційними механізмами її досягнення: стратегічне планування, оцінювання політик, державний аудит, системи внутрішнього контролю, громадський моніторинг.

Отже, зарубіжний досвід підтверджує необхідність включення принципу інституційної ефективності до національної системи законодавства як не лише ціннісного орієнтира, але і як конкретного механізму вдосконалення публічного врядування.

Попри існування окремих спроб регламентувати критерії ефективності в діяльності органів виконавчої влади, жоден нормативно-правовий акт не містить дефініції інституційної ефективності як принципу. Її закріплення потребує системного вирішення — зокрема через включення до законодавства про Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, а також у проєкті Закону України «Про публічну адміністрацію».

У світлі концепції публічної адміністрації, ефективність не може бути винятково управлінською або політичною категорією — вона повинна стати правовою нормою, вплетеною в систему публічного права як засіб забезпечення суспільної відповідальності

держави перед громадянином. Саме тому принцип інституційної ефективності має бути нормативно закріплений у ключових законодавчих актах, що регулюють функціонування органів виконавчої влади.

По-перше, доцільно включити відповідне положення до статті 3 проєкту Закону України «Про публічну адміністрацію», де мають бути закріплені основні засади діяльності органів виконавчої влади. Принцип інституційної ефективності тут доцільно сформулювати як : організаційно та юридично забезпечену здатність органу досягати публічно значущих цілей у межах правомірної, прозорої, результативної та відповідальної діяльності.

По-друге, у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» (статті 1 та 2) пропонується доповнення щодо того, що діяльність Уряду ґрунтується не лише на засадах законності, колегіальності та відкритості, а також на засадах інституційної ефективності — у значенні досягнення результатів, передбачених урядовими політиками, із дотриманням критеріїв якості управління.

По-третє, у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» має бути передбачено, що головним критерієм оцінки діяльності ЦОВВ є не лише виконання планових показників, а й відповідність інституційної організації стандартам ефективності, передбаченим Кабінетом Міністрів України (у формі підзаконного акту або методики).

Крім того, у розрізі міжгалузевого права, принцип інституційної ефективності може бути закріплений як: методологічна основа адміністративної процедури (в контексті оцінювання рішень); обов'язковий орієнтир в актах стратегічного планування та оцінювання державної політики у певних напрямках і сферах (зокрема у проєктах Державної стратегії регіонального розвитку); критерій для проведення інституційного аудиту у сфері нагляду, контролю, антикорупційної політики та надання адміністративних послуг.

Висновки. Узагальнюючи, можна стверджувати, що ефективна інтеграція цього принципу в правову систему можлива лише за умови його імплементації не як декларації, а як структурного орієнтира нормативного регулювання, що відображає цінності адміністративного права та діяльності органів виконавчої влади одночасно.

Інституційна ефективність як принцип адміністративного права — це не арифметика виконаних функцій, а геометрія публічного служіння. Вона виступає показником відповідальності, якості, легітимності та правової логіки управлінських рішень. Її нормативне закріплення дозволить забезпечити формування не лише дієздатної, а й соціально орієнтованої діяльності органів виконавчої влади в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В.Б. Доктринальні засади сучасного розвитку і реформування українського адміністративного права / Виконавча влада і адміністративне право заг. ред.: В.Б. Авер'янова // Видавничий Дім «Ін-Юре». - К, 2002. - С. 60-72.
2. Цветков В. В. Державне управління і політика/В. В. Цветков, В. М. Селіванов, О. В. Скрипнюк. – 2006
3. 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
4. Prota F. Measuring Public Sector Performance: Theoretical Framework and Empirical Findings. Economic Policy. 2018. Vol. 33. P. 245–297.