

РОЗДІЛ 12

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-2/101>

ВЗАЄМОДІЯ УКРАЇНИ З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ ЯК ДЖЕРЕЛО РОЗВИТКУ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

INTERACTION OF UKRAINE WITH INTERNATIONAL FINANCIAL ORGANIZATIONS AS A SOURCE OF DEVELOPMENT OF ANTI-CORRUPTION IN UKRAINE: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT

Кунєв Ю.Д., д.ю.н., професор,
професор кафедри конституційного і адміністративного права
Державний університет «Київський авіаційний інститут»

Мета статті полягає в аналізі й розкритті проблем теоретичного та практичного плану, що перешкоджають реалізації інституту адміністративної процедури в національному законодавстві, зокрема, як засобу запобігання корупції. Методи дослідження: комплексний підхід до створення теоретичної картини об'єкта та застосування методологічної схеми «подвійного знання» про об'єкт як такий та про знання, що його описують і зображують; порівняльно-правового та доктринального пізнання адміністративного законодавства, а також метод узагальнення та моделювання нових теоретичних знань адміністративного права. Результати: Розкрито сутність і причини частини проблем ефективного запобігання корупції у адміністративній діяльності. Напрямки розвитку адміністративного права у контексті запровадження основних положень, що стосуються сутності й змісту понять «адміністративна діяльність» і «адміністративна процедура». Кожен крок з подолання корупції й розвитку адміністративного законодавства в Україні дається складно, але підходи визначені для розвитку адміністративного законодавства є ґрунтом для вирішення проблем протидії корупції, яка набуває особливого значення під час війни, про що постійно наголошують фахівці Міжнародного валютного фонду. Основна проблема на шляху розвитку адміністративного законодавства України є якість регулятивних норм і захист регулятивних норм засобами охоронних. І це одні з основних запобіжних заходів протидії корупції, реалізація якого призведе до зміни ситуації із захистом прав і законних інтересів громадян України. Обговорення: Існує революційний шлях розвитку адміністративного законодавства: розробляється і приймається Загальний адміністративний кодекс України, який врахує усі кроки еволюційного шляху розвитку – переходу адміністративного законодавства до законодавства з ознаками Новітнього Адміністративного права

Ключові слова: адміністративне право; адміністративна процедура; корупція; протидія корупції; адміністративна діяльність; публічно-адміністративна діяльність; фінансові ресурси; міжнародні фінансові організації; міжнародний валютний фонд.

The purpose of the article is to analyze and reveal the problems of the theoretical and practical plan that hinder the implementation of the institute of administrative procedure in national legislation, in particular, as a means of preventing corruption. Research methods: a comprehensive approach to creating a theoretical picture of the object and applying the methodological scheme of «double knowledge» about the object as such and about the knowledge that describes and depicts it; comparative legal and doctrinal knowledge of administrative legislation, as well as a method of generalizing and modeling new theoretical knowledge of administrative law. Results: The essence and causes of some of the problems of effective prevention of corruption in administrative activities are revealed. Directions for the development of administrative law in the context of the introduction of basic provisions relating to the essence and content of the concepts of «administrative activity» and «administrative procedure». Each step in overcoming corruption and developing administrative legislation in Ukraine is difficult, but the approaches identified for the development of administrative legislation are the basis for solving the problems of combating corruption, which acquires particular importance during war, as is constantly emphasized by specialists of the International Monetary Fund. The main problem in the development of administrative legislation in Ukraine is the quality of regulatory norms and the protection of regulatory norms by security means. And these are some of the main preventive measures against corruption, the implementation of which will lead to a change in the situation with the protection of the rights and legitimate interests of citizens of Ukraine. Discussion: There is a revolutionary path of development of administrative legislation: the General Administrative Code of Ukraine is being developed and adopted, which will take into account all the steps of the evolutionary path of development - the transition of administrative legislation to legislation with the features of the Modern Administrative Law.

Key words: administrative law; administrative procedure; corruption; combating corruption; administrative activity; public administrative activity; financial resources; international financial organizations; international monetary fund.

Постановка проблеми. Співпраця з міжнародними партнерами – критично важлива для України. Від успіху такої співпраці залежить фінансування важливих видатків держбюджету, адже внутрішні надходження спрямовуються на безпеку та оборону.

Міжнародні фінансові організації, надаючи фінансові ресурси Україні на ведення війни, відновлення енергетики, відновлення економіки та соціальне забезпечення населення, фінансування інших адміністративних програм на державному і місцевому рівнях, прагнуть бути впевненими, що ці фінансові ресурси будуть використані за призначенням та ефективно.

Проблема в тому, що ресурси надаються народу України і повертати їх буде народ України, а розпо-

ряджатися витратами буде влада України. Постає гостре питання недовіри МФО (Міжнародних фінансових організацій) владі України як системі, так і окремим її представникам.

«Потреби України в зовнішньому фінансуванні у 2024 році становлять понад \$37 млрд. Одним із ключових факторів успішного їх покриття є виконання Україною взятих на себе зобов'язань перед міжнародними партнерами. Наприклад, реалізація індикаторів і структурних маяків програм Ukraine Facility та МВФ є важливим кроком для досягнення макростійкості, переходу до економічного зростання, покращення добробуту українців та підвищення довіри до України з боку всіх міжнародних партнерів та іноземного бізнесу» [1].

Близько третини заходів програми із МВФ стосуються боротьби з корупцією та покращення держуправління. МВФ пропонує систему індикаторів з протидії корупції і відмивання грошей.

Стан корупції безпосередньо пов'язаний з необхідністю розвитку діяльності публічної адміністрації, яка залежить від наявності якісних стандартів адміністративної діяльності в законодавстві. Це є одним із найперспективніших напрямків протидії корупції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Закони, що регулюють адміністративну діяльність у більшості розвинених країн світу, перш за все, спрямовані на зменшення стратегічно слабкого становища громадянина перед публічною владою й запобігання можливим проявам зловживання владою. Але за всієї різноманітності напрямків розвитку теорії і практики адміністративного права та адміністративного процесу залишається багато нерозв'язаних проблем теоретичного значення без розв'язання яких складно мати якісний інститут адміністративної процедури в Україні та ефективні механізми протидії корупції [2].

Питанням розкриття сутності та змісту питань правового регулювання адміністративної діяльності присвячували свої праці багато науковців, зокрема: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.Б. Коліушко, О.В. Кузьменко, С.С. Овчарук, В.Г. Перепельок, О.О. Серета, В.І. Теремцький, В.П. Тимошук, М.М. Тищенко, А.М. Школик та ін. В наукових працях Ковальського В.С., Мазепи М.М., Грищука В.К., Руденка М.В., Мельника М.І., Хавронюка М.І. [3], Юрка С.С. та інших досліджувалися питання правового захисту діяльності.

В роботах зазначених авторів мало звертається уваги на те, що стандартизація адміністративної діяльності є одним з основних засобів протидії корупції. Хоча за антикорупційним законодавством України, відсутність або нечіткість законодавства, яке регулює діяльність публічної адміністрації визнається корупційою фактором. Більшість авторів визначають важливість наявності такого законодавства, але в Україні адміністративною процедурою регламентується тільки один з напрямків публічно-адміністративної діяльності – взаємодія громадян з публічною адміністрацією [4].

Такий стан справ призвів до того, що під час дослідження практики адміністративної діяльності виділено низку не вирішених раніше проблем і запропоновано шляхи їх розв'язання.

Мета статті – аналіз і розкриття проблем теоретичного та практичного плану, що перешкоджають реалізації інституту адміністративної процедури в національному законодавстві, зокрема, як засобу запобігання корупції.

Виклад основного матеріалу.

В аналітичних звітах про стан корупції відзначається «рух» в питаннях протидії корупції, але загальні суттєві результати незначні або взагалі відсутні. Це відзначають, в першу чергу, представники МФО.

Корупція в Україні є системним явищем, яке пронизує систему правоохоронних органів, судової влади, політичної влади. І заходи, які вживаються набувають якостей неефективності на стадії розробки або реалізації.

Тобто під час воєнного стану дії і бездіяльності влади в питаннях корупції і не протидії корупції можна вважати не тільки відсутністю справедливості коли частина народу платить життям і здоров'ям, а інша частина населення, наділена владними повноваженнями займається «мародерством», оскільки ціна страшенно велика, це й недоотримання, невчасне отримання не тієї номенклатури необхідної зброї. Зброї яка може не тільки вбити ворога але й захистити життя. Це стосується не тільки зброї, але й реалізації усіх адміністративних програм з компенсації, відновлення і розвитку України.

Усі заходи які можна зарахувати як антикорупційних є ініціативою різних МФО або закордонних організацій,

які вони пропонують для організації протидії корупції у формі певних індикаторів, які вимагаються для реалізації урядом України та є важелем для можливості отримання фінансової допомоги та кредитів від МФО.

Для впровадження антикорупційних заходів у МФО наявний значний важіль: зменшення кількості фінансових ресурсів, або їх призупинення, але під час воєнного стану це може допомагати ворогу цивілізованого світу – російської федерації.

Заходи забезпечення протидії корупції достатньо відомі, серед таких заходів найбільшу ефективність мають заходи запобігання, пов'язані з існуванням якісного регулятивного законодавства та загальний стан правової системи України, взагалі.

«Експертна місія МВФ дійшла до очевидного висновку, що корупція в Україні стала надзвичайно поширеним явищем та міцно вкоренилася у суспільній свідомості, регуляторна система є громіздкою та непрозорою, а судова система країни не відповідає потребам ефективного та справедливого правосуддя.

У зв'язку з цим МВФ виокремив низку рекомендацій, кожна з яких відкриває окремий напрям для роботи, наведено лише, пов'язані із правовим забезпеченням адміністративної діяльності:

- розробка превентивних заходів, які б перешкоджали корупції, що на даний момент або взагалі відсутні в країні, або є розрізненими та несистемними. Такі заходи можуть включати впровадження етичних правил, перегляд діючих законів, проведення роз'яснювальної роботи, ретельної перевірки осіб, що поступають на державну службу та, передусім, формування національної антикорупційної стратегії;

- розробка ефективного законодавства з протидії відмиванню грошей, яке б відображало стандарти та поширену практику FATF» [5].

Асоціація правників України відкрита до співпраці з профільними організаціями та міжнародними інституціями задля удосконалення правової системи країни та докладає зусиль до реалізації ініціатив наших членів» [6].

Консорціум RRR4U продовжує регулярний моніторинг виконання Україною умов ключових міжнародних програм фінансування – МВФ та ЄС [6].

Програма МВФ переглядається і доповнюється новими структурними маяками на 2024, 2025 роки.

В пріоритеті питання верховенства права та боротьби з корупцією Найбільша кількість нових маяків за програмою МВФ пов'язана з фіскальною політикою та зміцненням антикорупційних органів (БЕБ, НАБУ, ВАКС, НАЗК).

Виконання умов надання підтримки це шлях до довіри з боку міжнародних партнерів та іноземного бізнесу.

Євросоюз, МВФ та інші партнери готові допомагати Україні. Втім їх мета не просто дати гроші, а створити передумови для економічного розвитку та зростання України, щоб з часом ми могли самі фінансувати свої потреби. Особливу увагу заслуговують кроки з розвитку адміністративного законодавства та адміністративної діяльності України.

Наведемо кроки розвитку адміністративного законодавства України за матеріалами Вольфганга Руш науковця програми SIGMA [7] та Концепції адміністративної реформи в Україні [8], об'єднавши їх за певною системою еволюційного та революційного розвитку.

«Правовий порядок вимагає від бюрократичної держави забезпечення дотримання законів, тобто професійних адміністраторів в адміністраціях і компетентних юристів в судовій системі. Надійне застосування правових процедурних та матеріально-правових норм набуває найвищих значень у добре організованій бюрократії. Іншою особливістю є безособове застосування загальних правил, як до сторонніх організацій і до його власного персоналу. Ця неупередженість є найбільш важливою особливістю

бюрократії Вебера – бюрократія повинна діяти на регулярній основі, передбачувано зібрав і відповідно діяти до того, що передбачено в законі» [7].

Проблема в тому, що адміністративне законодавство України несистематизоване, суперечливе та розпорошене, що стосується адміністративної діяльності. Потрібно зробити правові основи для формування бюрократичної держави.

Еволюційний шлях розвитку адміністративного законодавства, складається з 4 основних кроків.

Адміністративне право є конкретний закон для виконання адміністративних дій і рішень, де адміністрація має прерогативу нав'язування своєї волі приватним особам.

«Пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади» [8].

Концепція Адміністративної реформи передбачає, такий шлях покращення законодавчого регулювання механізму позасудового захисту прав і свобод громадян: «2. Необхідно суттєво покращити законодавче регулювання механізму позасудового захисту прав і свобод громадян, які порушуються органами виконавчої влади та їх посадовими особами.

Процедура такого розгляду повинна бути упорядкована в окремому Адміністративно-процедурному (процедуральному) кодексі України» [8]. Чинний закон «Про адміністративну процедуру» має значну кількість недоліків і кардинально не вирішує проблеми [9].

Концепція зовсім не передбачає механізму покращення захисту від порушень на рівні прийняття рішень (без оскарження).

Потрібен Закон про організацію та функціонування державної адміністрації, який визначатиме поняття та положення про адміністративну царину та адміністративну діяльність на рівні принципів та окреслення усіх їх елементів: матеріал, завдання, функції, методи, продукти та чітко розподілені повноваження між державними органами.

Важливим елементом є адміністративний акт, а не тільки шлях, через який він був проведений [7]. Важливо стандартизувати адміністративну діяльність продуктом якої є індивідуальні та нормативні адміністративні акти, відмінність, яка заснована на змісті акта і на особливостях групи людей на яких розповсюджується дія акта.

Адміністративні процедури представляють собою правову техніку, щоб зробити дотримання законності ефективною на практиці. Правова доктрина законного адміністративного акта ґрунтується на понятті акта, що сформувався відповідно до встановленої процедури. Чинний закон України «Про правотворчу діяльність» вирішує лише частину означених завдань.

В більшості країн створення принципів і правил підготовки і прийняття адміністративного акта стало результатом судової практики. Судовий прецедентний тиск для публічної адміністрації повинен бути передбачений в законах про адміністративні процедури і про адміністративне судочинство. Сучасна адміністрація потребує в систематизованого (або кодифікованого) законодавства про процедурні стандарти для адміністративної діяльності прийняття адміністративних рішень не тільки індивідуальної дії.

Процедура вирішення конфлікту між двома або більше органами публічної адміністрації повинна регулюватися в Загальному кодексі про адміністративні процедури, який повинен передбачати процес прийняття рішень, побудований відповідно до принципів адміністративної процедури¹, яка враховує упорядкованість і ефективність адміністративної діяльності.

На думку розробників Концепції «Оскільки здійснити кодифікацію норм адміністративного законодавства одночасно і в одному акті об'єктивно неможливо, доцільно здійснити поетапну кодифікацію за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання» [8].

Зміни в адміністративному законодавстві України, пов'язані з правовим регулюванням адміністративної діяльності є фрагментарними та далекими від реалізації проголошеної мети реформи.

Концепція окреслює шлях переходу адміністративного законодавства (з ознаками Поліцейського права до ознак – Адміністративного), але навіть існуюча Концепція з закладеними завданнями в повному обсязі не реалізована.

Існує й революційний шлях розвитку адміністративного законодавства: розробляється і приймається Загальний адміністративний кодекс України, який врахує усі кроки еволюційного шляху розвитку – переходу адміністративного законодавства до законодавства з ознаками Новітнього Адміністративного права [11].

Висновки. Кожен крок з подолання корупції й розвитку адміністративного законодавства в Україні дається складно, але підходи визначені для розвитку адміністративного законодавства є ґрунтом для вирішення проблем протидії корупції, яка набуває особливого значення під час війни, про що постійно наголошують фахівці Міжнародного валютного фонду. «Відомо, що війна - поживний ґрунт для корупції, тому в цій сфері треба робити більше» – заявила директорка-розпорядниця МВФ Крістіліна Георгієва. Але системних змін в правовій системі України не відбувається і загальний рівень корупції не змінюється, ті зміни, що відбуваються можна вважати косметичними.

Законотворці та органи публічної влади України навчилися «обходити» маяки/вимогои МФО, спрямовані на зміни правової системи. В законодавчих актах вживається мова, характерна для позитивних зразків правових актів, але механізми реалізації діяльності в нормах права прописуються не повністю або неоднозначно. Навіть, законопроекти направляються на правову експертизу міжнародних інституцій, яка позитивно оцінює нормативно-правові акти за загальними ознаками та дає позитивні відгуки на законопроекти. Міжнародні фінансові організації тиснуть грошима на уряд України, але влада майстерно «ухиляється» від протидії корупції й забезпеченню справедливості.

Основна проблема на шляху розвитку адміністративного законодавства України є якість регулятивних норм і захист регулятивних норм засобами охоронних. І це одні з основних запобіжних заходів протидії корупції, реалізація якого призведе до зміни ситуації із захистом прав і законних інтересів громадян України.

Висловимо думку, що однією з основних причин війни є перешкодження можливості завершення буржуазної революції в Україні, з боку російської федерації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Mariia Mygal 13 Травня 2024. Ukraine Facility від ЄС та програма МВФ: моніторинг виконання Україною індикаторів та структурних маяків. URL: https://iaa.org.ua/articles/the-eus-ukraine-facility-and-the-imf-programme-monitoring-ukraines-implementation-of-indicators-and-structural-benchmarks/?gad_source=1&gclid=CjwKCAiAt4C-BhBcEiwA8Kp0CfxhnN9POYNA1n82O5LRXJ81Zu0Ch7jz92ThwLqsvDwMzCyVSfzwRoCduoQAvD_BwE
2. Кунев Ю.Д. Адміністративна процедура як правовий засіб протидії корупції. Правова позиція. 2017. № 2 (19). С. 7–15.
3. Мельник М.Л., Хавронюк М.І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність. Навчальний посібник. К.: Атіка, 2002. 576 с.
4. Кунев Ю.Д. «Адміністративна діяльність»: сутність, зміст і значення в предметі адміністративного права. Наукові праці Київського авіаційного інституту. Серія: *Юридичний вісник* «Повітряне і космічне право». 2024. № 4(73). С. 109–118. URL: <https://doi.org/10.18372/2307-9061.73.19431>

¹ Кунев, Ю.Д., Дувінг В.О. Публічно-адміністративна діяльність – об'єкт адміністративно-правової науки. Правова позиція, № 4 (25), 2019. – С. 43–50.

5. МВФ представив рекомендації щодо боротьби з корупцією в Україні. URL: <https://uba.ua/ukr/news/3248>
6. Тринадцята програма з МВФ: ключові зобов'язання та висновки. Resilience, Reconstruction and Relief for Ukraine. URL: <https://rrr4u.org/>
7. Rusch W. (Sigma). Administrative procedures in eu member states. Conference on Public Administration Reform and European Integration. Budva, Montenegro. 2009. 26–27 March. URL : <http://www.sigmaweb.org>
8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні Президент України; Указ, Концепція від 22.07.1998 № 810/98. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/810/98>
9. Кунев Ю.Д., Баязітов Л.Р. Адміністративна процедура: загальна проблематизація праворозуміння та правозастосування. *Вісник Академії митної служби України*. Серія : Право. 2015. № 2. С. 79–93. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2015_2_14
10. Кунев Ю.Д., Дувінг В.О. Публічно-адміністративна діяльність – об'єкт адміністративно-правової науки. *Правова позиція*. 2019. № 4 (25). С. 43–50.
11. Кунев Ю.Д. Адміністративне право: сучасний стан та перспективи розвитку в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. №9. С. 161–166. URL: http://lsej.org.ua/9_2021/41.pdf