

УДК 342.6

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.6>

М. С. Уткіна, доктор юридичних наук, доцент,
старший викладач кафедри кримінально-правових дисциплін
та судочинства
Сумського державного університету;
науковий дослідник
Школи права Ворицького університету

ФІНАНСУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРНИХ ПРОЄКТІВ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ: КОРУПЦІЙНІ ВИКЛИКИ ТА МЕХАНІЗМИ ПРОЗОРОСТІ¹

Реалії сьогодення пов'язані із непротими викликами управління інфраструктурними проєктами в умовах воєнного стану, де великий ризик корупційних діянь, правопорушень, посилює необхідність застосування прозорих механізмів фінансування. Стаття розглядає основні корупційні виклики й ризики, які виникають при фінансуванні інфраструктурних проєктів в Україні, враховуючи, що у країні із лютого 2022 р. введений воєнний стан. Зокрема, аналізуються випадки зловживань та махінацій, що можуть виникати через відсутність адекватних контрольних процедур та обмежену здатність державних структур забезпечувати належний нагляд. У статті також розглянуті можливі підходи та механізми, спрямовані на підвищення рівня прозорості фінансування інфраструктурних ініціатив. У тому числі, розглядається застосування цифрових технологій, таких як блокчейн технологія і штучний інтелект, для моніторингу руху фінансів та контролю за виконанням робіт. Було також наголошено на тому, що міжнародні стандарти у сфері управління фінансами можуть бути адаптовані для потреб України в умовах воєнного стану. Було приділено увагу аналізуванню нормативно-правової бази та існуючих антикорупційних ініціатив, що впроваджуються на державному рівні. Автором було також розглянуто роль міжнародної спільноти та донорських організацій у формуванні стандартів прозорості і адаптації їх до місцевих умов, а також визначення потенційних напрямів зменшення корупційних ризиків через систематизацію державного нагляду та підвищення обізнаності суспільства. Важливою є співпраця усіх зацікавлених сторін: уряду, приватного сектору, громадськості та міжнародних партнерів, з метою створення ефективної системи управління інфраструктурними проєктами, яка б сприяла довгостроковому розвитку країни в умовах воєнного стану.

Ключові слова: антикорупційні ініціативи, воєнний стан, корупційні виклики, управління проєктами, фінансування інфраструктурних проєктів.

M. S. Utkina. Financing infrastructure projects during martial law: corruption challenges and transparency mechanisms

Today's realities are connected with the difficult challenges of managing infrastructure projects in the conditions of martial law, where the high risk of corruption and crimes increases the need to use transparent financing mechanisms. The article examines the main corruption challenges and risks that arise when financing infrastructure projects in Ukraine, considering that the country has been under martial law since February 2022. In particular, cases of abuse and fraud that may arise due to the lack of adequate control procedures and the limited ability of state structures to ensure proper supervision are analyzed. The article also considers possible approaches and mechanisms aimed at increasing the level of transparency of financing infrastructure initiatives. Including, the application of digital technologies, such as blockchain technology and artificial intelligence, for monitoring the movement of finances and control over the execution of works is being considered. It was also emphasized that international standards in the field of financial management can be adapted to the needs of Ukraine under martial law. Attention was paid to the analysis of the legal framework and existing anti-corruption initiatives implemented at the state level. The author also considered the role of the international community and donor organizations in forming transparency standards and adapting them to local conditions, as well as identifying potential directions for reducing corruption risks through the systematization of state supervision and raising public awareness. The cooperation of all interested parties: the government, the private sector, the public and international partners, is important to create an effective infrastructure project management system that would contribute to the long-term development of the country under martial law.

Key words: anti-corruption initiatives, martial law, corruption challenges, project management, financing of infrastructure projects.

Постановка проблеми. У контексті воєнного стану в Україні, фінансування інфраструктурних проєктів набуває особливої актуальності і водночас викликів, головним з яких є ризик корупційних діянь. Воєнний стан, за своєю природою, створює екстраординарні умови, в яких традиційні механізми громадського

¹ Робота виконана в рамках проєкту «Корупція в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови : оптимальна модель протидії» (номер державної реєстрації 0124U000556)

контролю та прозорості часто ослаблені або повністю відсутні. Це відкриває широке поле для зловживань та корупційних дій при розподілі значних фінансових ресурсів, спрямованих на відновлення та розвиток інфраструктури.

Необхідно також додатково наголосити на тому, що в умовах кризи, коли уряд вживає термінових заходів для швидкого реагування на потреби країни, часто ухвалення рішень про інвестиції відбувається під значним тиском часу, що може призводити до недостатньої перевірки проєктів і підвищення ризику фінансових махінацій. Разом з тим, відновлення і розбудова інфраструктури є ключовими для економічного відновлення держави та покращення якості життя громадян. З урахуванням цього, належне управління фінансовими ресурсами та ефективне впровадження проєктів має стати пріоритетним завданням.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Аналізуючи наукові доробки вчених, слід наголосити, що питання фінансування інфраструктурних об'єктів, зокрема можливості настання корупційних ризиків останніми роками ставало предметом дослідження багатьох науковців. Слід виокремити роботи Я. Грегірчака та С. Шютте, які зосереджені на питаннях протидії корупції, зокрема шляхом поширення результатів досліджень та даних, що допомагають діячам у сфері міжнародного розвитку досягати сталих результатів. О. Вайцеховська, Н. Якимчук, Ю. Щокін, Н. Воротіна та Н. Корчак проаналізували розвиток національної антикорупційної політики України в державному секторі як суб'єкта міжнародного антикорупційного права, а також виокремили низку національних та зовнішніх чинників. В. Гура у своїй статті особливий наголос зробив на недопущенні ухвалення законопроєктів, які б дозволили здійснювати закупівлі в обхід законодавства України; на зловживанні дозволом купляти напряму в обхід аукціонів; на закритті реєстрів та призупинення декларування; на громадському контролі. Л. Курносенко проаналізувала сучасний стан та особливості міжнародної фінансової підтримки України в умовах війни. Проте, тема і наразі залишається актуальною та є предметом розгляду.

Мета статті полягає в комплексному дослідженні корупційних викликів, які існують при фінансуванні інфраструктурних проєктів в умовах воєнного стану, та розроблення дієвих механізмів контролю, які могли б забезпечити прозорість і справедливість використання коштів і впровадження проєктів.

Результати дослідження. На початку 2023 р. було створено Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України шляхом об'єднання двох інституцій – Державного агентства автомобільних доріг (Укравтодор) та Державного агентства інфраструктурних проєктів (Укрінфрапроєкт). Новостворена інституція відповідає за відновлення об'єктів критичної інфраструктури та житла, зруйнованих або пошкоджених по всій Україні [1]. Метою такого об'єднання слід визнати ефективну координацію та прискорення процесів відновлення критичної інфраструктури та житлового фонду, які постраждали внаслідок воєнних дій та інших надзвичайних ситуацій, по всій країні. Також слід наголосити і на тому, що реалізація інфраструктурних проєктів у різних галузях є одним із пріоритетних напрямів діяльності Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України. Зокрема, міст, що з'єднує Конотопський район з іншими районами на Сумщині, став 50-ю штучною спорудою, яка була відновлена на всіх деокупованих територіях [2].

Проте, незважаючи на позитивні очікування від функціонування зазначених вище інституцій, актуальним залишилось питання фінансування інфраструктурних проєктів, які мають важливе значення для відновлення та розвитку. Це зумовлено тим, що проєкти такого характеру часто стають об'єктом корупційних ризиків, що, у свою чергу, ставить під сумнів ефективність та прозорість використання фінансових ресурсів.

Оцінка ефективності та забезпечення прозорості використання фінансових ресурсів у національній економіці є необхідними для забезпечення стабілізації та розвитку економічного потенціалу країни. Важливо мати чітку систему контролю та аудиту за використанням цих ресурсів, щоб уникнути їх неправильного або неефективного використання. Без такого контролю можливе виникнення корупції, зловживань та інших проблем, що можуть шкодити економіці та суспільству в цілому [3].

Фінансування інфраструктурних проєктів під час воєнного стану в Україні, на жаль, стикається чи може стикатись у майбутньому з численними викликами, зокрема корупційними ризиками та необхідністю забезпечення прозорості. Аналізуючи можливі корупційні виклики, нами були виокремлені наступні :

– високий рівень корупції серед депутатів [4]. Зокрема, відповідно до оновленого Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків (у якому значно розширено коло посадовців), до таких посад віднесено: посади керівників секретаріатів Верховної Ради України та їх заступників, якщо такі посади належать до патронатної служби; посади голів постійних комісій, утворених в обласних, районних, Київській та Севастопольській міських радах, до компетенції яких належить розгляд питань у сфері бюджету, будівництва, земельних відносин та комунальної власності; посади міських (міст районного значення) голів, селищних і сільських голів; посади заступників голів місцевих державних адміністрацій, за винятком посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища [5].

Високий рівень корупції серед депутатів може стати передумовою та призвести до викривлення законодавчої діяльності з метою незаконного збагачення. Зокрема, це може бути непрозорі відносини між бізнесом та урядом, створюючи особливі умови для окремих депутатів для їхнього особистого збагачення. Також слід наголосити, що до цього корупційного ризику ми також відносимо і використання в умовах воєнного стану посадовими особами своєї влади для особистої вигоди, включаючи неправильний розподіл

фінансів та ресурсів. Цікавою є теза, наведена у дослідженні Ч. Джа та С. Сарангі, що в цілому, збільшення присутності жінок у парламентах прямо пропорційне зниженню рівня корупції й корупційних діянь. Вони пов'язують це із тим, що жінки, як правило, менше беруть участь в одержанні неправомірних вигід, а також частіше засуджують це [6];

– низька прозорість фінансових транзакцій й непрозорі процедури закупівель. На нашу думку, ці дві категорії можна поєднати в одну, оскільки характерною їх рисою є саме відсутність прозорості чи її низький рівень. Недостатня прозорість фінансових операцій під час реалізації інфраструктурних проєктів може призводити до збільшення корупційних ризиків [7]. У контексті воєнного стану, механізми прозорості стають як перешкодою, так і індикатором прогресу в боротьбі з корупцією. Вони є ключовими для демонстрації внутрішньої боротьби України з корупцією та її прагнення до вступу в ЄС [8].

Належне управління державними фінансовими ресурсами має важливе значення для усунення надмірної заборгованості та створення фінансової безпеки. Прозорість державних закупівель має вирішальне значення для ефективного використання державних коштів, тому необхідні вдосконалення для усунення виявлених недоліків у правових рішеннях і процедурах закупівель. Нефінансові показники ефективності електронних закупівель, такі як прозорість, координація, ефективність та дієвість, є ключовими показниками їх впливу на зниження виробничих витрат [9];

– відсутність звітності. Недостатня звітність про використання коштів і ресурсів ускладнює виявлення та попередження корупційних схем. Ефективна фінансова звітність має вирішальне значення для публічної підзвітності. Це передбачає своєчасну та точну передачу фінансових даних зацікавленим сторонам для оцінки ефективності та управління державними коштами [10].

Підзвітність опосередковує зв'язок між якістю фінансової звітності та ефективністю організації. Державні організації можуть підвищити результативність, покращивши як якість фінансової звітності, так і механізми підзвітності. У свою чергу, відсутність належної звітності про витрати та реалізацію інфраструктурних проєктів слід розглядати як один із головних корупційних ризиків, що відкриває можливості для корупційних дій. Це включає неправомірне використання коштів та фальсифікацію документів [11];

– низький рівень інституційної підтримки. Відсутність належної підтримки від державних органів може ускладнити боротьбу з корупцією в інфраструктурних проєктах [12]. Інституційна підтримка, у свою чергу, також впливає на ефективність міжнародної фінансової допомоги. В умовах війни та непередбачуваності ситуації це ускладнює розробку державних стратегій та програм, необхідних для забезпечення ефективного та прозорого використання фінансових ресурсів [13]. Процес децентралізації в Україні виявив значні проблеми у фінансовій підтримці місцевих інвестиційних проєктів, особливо в умовах обмежених ресурсів та підвищених корупційних ризиків. Відсутність чіткого та ефективного фінансового планування та управління ризиками ще більше ускладнює ці проєкти [14].

Відсутність належної координації з урядовими структурами та неефективне використання інвестиційних ресурсів є додатковими викликами для міжнародних фінансових інституцій, таких як Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР) та Європейський банк реконструкції та розвитку.

– відсутність конкуренції. Дослідження підкреслюють, що конкуренція може допомогти зменшити корупційні ризики, знижуючи стимули для корупційних угод. Однак у контекстах, де корупція вже стала нормою, збільшення конкуренції може парадоксально призвести до зростання рівня корупції.

В умовах, коли діяти й обирати потрібно терміново, часто «перемагають» підрядники без проведення конкурсів, що збільшує ризик корупційних діянь. Це створює умови для корупційних дій, таких як надання контрактів родичам, друзям або політичним союзникам, без врахування їхньої кваліфікації або вартості [15].

З урахуванням зазначених вище корупційних ризиків, викликів, пропонуємо наступні можливі напрями вирішення проблеми.

По-перше, це електронні системи закупівель, які будуть функціонувати на належному рівні й без втручання та «людського фактора». Впровадження електронних систем для проведення тендерів і закупівель допомагає забезпечити прозорість і відкритість процесів. Підвищення прозорості та обґрунтованості використання бюджетних коштів шляхом державних закупівель є вкрай важливим для зменшення ризиків нецільового та неефективного витрачання коштів. Це надасть змогу передбачити розширене розкриття інформації [16].

По-друге, це запровадження смарт-контрактів для державних закупівель. Розумні контракти на основі блокчейн технології можуть пом'якшити шахрайство в державних закупівлях, забезпечивши прозорість, незмінність і автоматизацію. Ці технології можуть вирішувати такі проблеми як неналежне розкриття інформації та приховані угоди [17].

По-третє, збільшення ролі громадського нагляду. Зокрема, залучення громадських організацій, незалежних експертів та міжнародних організацій до контролю за використанням коштів й контролю за реалізацією інфраструктурних проєктів, що сприятиме підвищенню прозорості та підзвітності. Важливо забезпечити участь громадськості в обговоренні та моніторингу проєктів, що допоможе запобігти корупційним діям.

По-четверте, централізація органів, що займаються боротьбою з корупцією, та перегляд чинного антикорупційного законодавства відповідно до міжнародних стандартів є важливими для підвищення

ефективності антикорупційних зусиль [18]. Важливо розробити чіткі та зрозумілі правила, які будуть однаково застосовуватися до всіх учасників процесу. Це включає введення жорстких санкцій за порушення правил та зловживання посадовими особами.

По-п'яте, це проведення регулярного аудиту та моніторингу фінансових операцій з боку внутрішніх і зовнішніх аудиторів, що дозволять вчасно виявляти та запобігати корупційним діям.

По-шосте, це звітування та оприлюднення інформації. Має бути чітко встановлені норми щодо обов'язкового звітування про виконані роботи та витрачені кошти, а також оприлюднення цієї інформації в публічному доступі.

По-сьоме, це підвищення рівня відповідальності. На нашу думку, в умовах воєнного стану, слід дійсно посилити відповідальність за корупційні дії, що можуть виникати при фінансуванні інфраструктурних проєктів. Зокрема, шляхом введення жорсткіших санкцій за порушення законодавства та зловживання посадовим становищем.

Висновки та перспективи. З урахуванням проаналізованого, констатуємо, що для ефективного фінансування інфраструктурних проєктів під час воєнного стану необхідно створити комплексну систему протидії корупції, яка поєднує комплекс технологічних, організаційних та правових механізмів, що допоможе забезпечити ефективне та прозоре використання коштів, необхідних для відновлення та розвитку інфраструктури. Фінансування інфраструктурних проєктів під час воєнного стану в Україні стикається з численними викликами, зокрема корупційними ризиками та необхідністю забезпечення прозорості. Однією з основних причин корупції є високий рівень корупційних ризиків серед депутатів та інших посадових осіб, що створює умови для непрозорих відносин між бізнесом та урядом. Недостатня прозорість фінансових транзакцій і процедур закупівель також сприяє зловживанням та непрозору використанню коштів. Відсутність належної звітності ускладнює виявлення та попередження корупційних схем, що робить фінансову звітність критично важливою для публічної підзвітності. Низький рівень інституційної підтримки від державних органів ще більше ускладнює боротьбу з корупцією та впливає на ефективність міжнародної фінансової допомоги. Відсутність конкуренції при виборі підрядників під час термінових ситуацій створює сприятливі умови для корупційних дій, що підриває принципи прозорості та справедливості. Лише за умови посилення інституційної підтримки та впровадження прозорих механізмів управління фінансами можна зменшити корупційні ризики та забезпечити стабілізацію та розвиток економічного потенціалу країни.

Список використаних джерел:

1. Gregirchak, I.; Schütte, S. Розвиток антикорупційної практики у відбудові України: Роль державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (U4 Brief 2024:2). 2024. URL: <https://www.u4.no/publications/Evolving-anti-corruption-practice-in-rebuilding-Ukraine-Ukraininan.pdf>
2. Кубраков О. Ключові інфраструктурні проєкти в Україні під час війни. *Економічна правда*. 2022. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/09/7/691202/>
3. Галустян Р. О. Оцінка ефективності та забезпечення прозорості використання зовнішніх фінансових ресурсів у національній економіці. *Економіка та суспільство*. 2024. Випуск 60. <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-60-100>
4. Holovach, V. & Holovach, T. Działalność ustawodawcza i korupcja na Ukrainie. *Działalność ustawodawcza i korupcja na Ukrainie. Krytyka Prawa. Niezależne Studia Nad Prawem*. 2021. No. 13 (3). pp. 159–175. <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.478>
5. Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції № 249/23 від 06 листопада 2023 р. <https://ips.ligazakon.net/document/Re41022?an=1>
6. Jha, C., & Sarangi, S. Women and corruption: What positions must they hold to make a difference? *Journal of Economic Behavior & Organization*. 2014. <https://doi.org/10.2139/SSRN.2434912>.
7. Fan, Y., Heydari, M., Saeidi, M., Lai, K., Yang, J., Cai, X., & Chen, Y. Corruption and Infrastructure Development based on Stochastic Analysis. *Archives for Technical Sciences*. 2023. <https://doi.org/10.59456/afts.2023.1528.011y>.
8. Klein, E. & Nelles, M. Der innere Kampf: Korruption und Korruptionsbekämpfung als Hürde und Gradmesser für den EU-Beitritt der Ukraine. *Ukraine – Analysen, Korruptionsbekämpfung*. 2023. Nr. 280. URL : <https://laender-analysen.de/ukraine-analysen/280/ukraineanalysen280.pdf>
9. Kumar, N., & Ganguly, K. Non-financial e-procurement performance measures. *International Journal of Productivity and Performance Management*. 2020. <https://doi.org/10.1108/ijppm-07-2019-0353>.
10. Eivani, F., Nazari, K., & Emami, M. Public accountability and government financial reporting. *African Journal of Business Management*. 2012. No. 6. PP. 8475–8482. <https://doi.org/10.5897/AJBM12.072>.
11. Гура В. Рівень корупції в Україні : аналіз та особливості регулювання в умовах війни. *Наукові перспективи*. 2023. № 37. С. 326–334. [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-7\(37\)-326-334](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-7(37)-326-334)

12. Yustiarini, D., & Soemardi, B. A review of corruption in public procurement in Indonesia. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*. 2020. <https://doi.org/10.1088/1757-899X/849/1/012013>.

13. Курносенко Л. Проблеми та особливості міжнародної фінансової підтримки України в умовах війни. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2022. № 15. С. 255–274. <https://doi.org/10.34132/pard2022.15.13>

14. Островський І., Юхнов Б. Міжнародний досвід фінансового забезпечення місцевих інвестиційних проєктів. *Комунальне господарство міст*. № 5. с. 79–84. <https://khg.kname.edu.ua/index.php/khg/article/view/5664>

15. Vaitsekhovska, O., Iakymchuk, N., Shchokin, Yu., Vorotina, N. & Korchak, N. Combating corruption in the public sector: international legal standards and their implementation in the legislation of Ukraine, *Studies of Applied Economics*, 2021. Vol. 39, No. 6. Special Issue: Innovative Development and Economic Growth in the CIS Countries. <https://doi.org/10.25115/eea.v39i6.5302>

16. Курыленко, О., & Zhadan, O. The Improving of Transparency and Validity in Using of Budget Funds. *World of Finance*. 2021. <https://doi.org/10.35774/sf2021.03.023>.

17. Weingärtner T, Batista D, Köchli S, Voutat G. Prototyping a Smart Contract Based Public Procurement to Fight Corruption. *Computers*, 10 (7) : 85. 2021. <https://doi.org/10.3390/computers10070085>

18. Сергєєва Т. Запровадження міжнародних антикорупційних стандартів у національне законодавство України. *Юридичний вісник*. 2020. № 4. С. 132–138. <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i4.1982>