

УДК 342.9:351.713:352/354

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.3.10>

О. В. Мащенко

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри фінансів, банківської справи, страхування та маркетингу
Класичного приватного університету
ORCID: orcid.org/0000-0003-3897-6845

П. С. Покатаєв

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету
ORCID: orcid.org/0000-0003-3806-2197

С. М. Алфьоров

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Представлене дослідження присвячене комплексному аналізу адміністративно-правових механізмів подолання корупції у сфері містобудування в Україні, яка є однією з найбільш вразливих та корупціогенних галузей публічного управління. На основі аналізу теоретичних концепцій корупції та положень чинного антикорупційного законодавства, у статті встановлено, що системна корупція у цій сфері детермінована передусім надмірною дискрецією посадових осіб та неопублічністю ключових дозвільних і контрольних процедур.

Дослідження підтверджує, що впровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, а також імплементація Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки, мали значний позитивний ефект: цифровізація і деперсоналізація процесів призвели до помітного зниження корупційного досвіду у процедурах видачі дозвільної документації та введення об'єктів в експлуатацію. Водночас, емпіричний аналіз засвідчує міграцію корупційних ризиків у менш оцифровані сфери, зокрема землевідведення та кадастрової реєстрації, де зберігається значний дискреційний простір на рівні органів місцевого самоврядування.

Ключовим критичним висновком є ідентифікація корупціогенності правових колізій, які виникають на стику «старого» (паперового) та «нового» (електронного) регулювання. Виявлено, що термінологічна несумісність та відсутність чітко визначеного «юридичного моменту» настання автоматизованих подій в Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва створює прогалини у законодавстві. Підтримуючи позиції науковців, автори доводять, що ці прогалини є прямим джерелом дискреції та маніпуляцій, які підривають принцип правової визначеності та легітимність адміністративних рішень.

Таким чином, у статті обґрунтовується, що подальше ефективне подолання корупції у сфері містобудування вимагає не лише технічного удосконалення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, але й комплексної гармонізації адміністративно-правових актів з метою повного усунення колізій та забезпечення абсолютної правової визначеності всіх електронних процедур.

Ключові слова: корупція, містобудування, цифровізація, адміністративно-правові механізми.

Постановка проблеми. Корупція є однією з найбільш деструктивних загроз для соціально-економічного розвитку будь-якої держави, набуваючи в галузі містобудування особливо гострого, системного та небезпечного характеру. Ця сфера, акумулюючи значні бюджетні та приватні фінансові ресурси і охоплюючи складні адміністративно-правові дозволи та контрольні процедури, є надзвичайно вразливою до латентних корупційних схем, які охоплюють увесь інвестиційно-будівельний цикл: від землевідведення та містобудівного планування до отримання дозволеної документації через органи державного архітектурно-будівельного контролю та органи місцевого самоврядування, і аж до введення об'єктів в експлуатацію. Наслідком цього є не лише економічні втрати та порушення конкуренції, а й найголовніше – створення об'єктів, що не відповідають нормам безпеки та якості, ставлячи під загрозу життя та здоров'я громадян.

Попри наявність ґрунтовної антикорупційної бази, ефективне подолання корупції у сфері містобудування постійно стикається з низкою системних адміністративно-правових проблем. Домінуючим чинником є надмірний дискреційний простір контролюючих органів, що виникає внаслідок недосконалості законодавства, зокрема, фрагментарного впровадження електронних систем та частих реформ органів державного архітектурно-будівельного контролю. Саме адміністративно-правові вади створюють умови для зловживань повноваженнями та одержання неправомірної вигоди. Таким чином, назріла критична необхідність у комплексному науковому дослідженні, що має на меті всебічно проаналізувати сучасний стан та типологію корупційних ризиків у будівельній галузі, і, головне, розробити та обґрунтувати конкретні адміністративно-правові механізми, спрямовані на усунення дискреції, підвищення прозорості процедур та забезпечення правової визначеності як ключових інструментів ефективного подолання корупції у сфері містобудування.

Аналіз наукових досліджень і публікацій. Аналіз наукової літератури свідчить про глибоку розробленість тео-

ретичних засад дослідження корупції як багатоаспектного та соціально небезпечного явища, а також адміністративно-правових механізмів її подолання. Роботи Л. І. Каленіченко та Д. В. Слинька [1], О. Я. Е. В. Невмережицького [2; 3] Прохоренка [4] та В. П. Безлиці [5] закладають міцний теоретичний фундамент, визначаючи корупцію не лише як правове, але й як інституційне та психологічне явище, що існує незалежно від рівня розвитку держави і завдає шкоди публічним інтересам через прийняття рішень на основі прихованих мотивів.

Дослідження адміністративно-правових засад боротьби з корупцією представлені у працях Р. М. Тучака [6] та С. С. Рогульського [7], які зосереджувалися на визначенні змісту та заходів у системі превентивних механізмів. Ці ранні роботи формують концептуальну базу для подальшого аналізу дискреційних повноважень та їх обмеження. У контексті ширшого публічного управління, дисертаційні дослідження Т. П. Попченко [8], А. В. Аршинникової [9], О. О. Дриголь [10], Л. А. Пашкевич [11], С. І. Мережко [12] та О. В. Гречко [13] розкривають розвиток державно-управлінських механізмів протидії корупції у різних соціальних сферах (охорона здоров'я, освіта) та наголошують на важливості формування і реалізації державної політики з урахуванням досвіду країн ЄС, а також визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів протидії.

Незважаючи на значну увагу до загальних адміністративно-правових механізмів, у проаналізованих публікаціях спостерігається певний дефіцит наукових розробок, сфокусованих саме на адміністративно-правових механізмах подолання корупції у високоризиковій сфері містобудування, особливо в контексті цифрової трансформації. Існуючі дослідження акцентують на визначенні понять та загальних заходах, але недостатньо глибоко аналізують специфічні корупціогенні фактори, пов'язані з надмірною дискрецією контролюючих органів у містобудуванні. Таким чином, назріла необхідність у поглибленому дослідженні, яке не лише підтвердить теоретичну доцільність засто-

сування адміністративно-правових механізмів, але й надасть практично орієнтований аналіз їхньої ефективності.

Виклад основного матеріалу. Стрімкий розвиток суспільних відносин та глобалізаційні процеси ставлять перед сучасною державою складні виклики, серед яких корупція залишається однією з найбільш деструктивних загроз національній безпеці, економічному зростанню та довірі до публічної влади. Перш ніж аналізувати вплив корупції на конкретну сферу, як-от містобудування, вкрай необхідно закласти міцний теоретичний фундамент пов'язаний із дослідженням та визначенням самого поняття «корупція». Незважаючи на його широке використання у правових актах та суспільному дискурсі, у юридичній науці досі тривають дискусії щодо його універсального змісту.

«Корупція – є багатоаспектним явищем, яке є невід'ємною частиною суспільного життя будь-якої держави незалежно від її географічного розташування, економічного та політичного рівня розвитку. На всіх етапах розвитку суспільства і державності корупція існувала та існує в тих чи інших проявах (формах). При цьому незалежно від виду, характеру, ступеня цього явища, воно однозначно є негативним, а також тією чи іншою мірою завдає шкоди як окремим правовим відносинам, так і суспільству та державі в цілому», – вважають Л. І. Калєніченко та Д. В. Слинько [1, с. 39].

Е. В. Невмережицький наголошує, що корупція – є соціально небезпечним явищем, змістом якого є система негативних поглядів, настанов і діянь службових осіб інститутів влади та управління, державних і недержавних підприємств, організацій і установ, політичних партій та громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих, групових або корпоративних інтересів шляхом використання свого службового становища, всупереч інтересам суспільства та держави [2, с. 62].

О. Я. Прохоренко, також розглядає корупцію як багатоаспектне соціальне явище, що є: своєрідним відображенням політичних, економічних, ідеологічних та інших соціальних явищ і процесів, які мають місце у суспільстві та державі,

і є результатом недосконалого функціонування державних та суспільних інститутів, закономірною реакцією членів суспільства на вади суспільного розвитку; психологічним явищем, пов'язаним із внутрішнім світом чиновників, які переходять межу моральності на деякий час або залишаються за цією межею назавжди [3].

В. П. Безлиця наголошує, що: «Визначним моментом є те, що корупція не завжди може проявлятися однаково та не завжди має схожі мотивацію та наслідки. Однак при цьому корупція зазвичай завдає шкоди звичайному функціонуванню суспільства, оскільки прийняття важливих рішень відбувається на основі прихованих мотивів та без урахування реальних інтересів громадськості» [5, с.23].

Виходячи з аналізу наведених наукових позицій, необхідно констатувати, що корупція є багатоаспектним, системним і соціально небезпечним явищем, яке перманентно супроводжує розвиток державності та суспільства незалежно від його економічного чи політичного рівня. Науковці одностайні у визнанні її негативної природи та здатності завдавати значної шкоди публічним та приватним інтересам. Її сутнісний зміст зводиться до систематичного використання службового становища представниками інститутів влади, управління чи інших організацій з метою задоволення особистих, групових або корпоративних інтересів, що завжди відбувається всупереч інтересам суспільства і держави. При цьому корупція є не лише відображенням інституційної недосконалості та вад суспільного розвитку, але й глибоким психологічним явищем, пов'язаним із свідомим переступом чиновниками морально-етичних та правових меж. З позиції сучасного українського законодавства, цей сутнісний прояв набуває чіткого правового оформлення через категорію неправомірної вигоди.

Основним, базовим Законом, що визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо запобігання конфлікту інтересів – є ЗУ «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р., № 1700-VII.

У статті 1 цього Закону поняття корупції представлено, як – використання особою (уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або прирівняною до цих осіб; або особою, яка постійно або тимчасово обіймає посаду, пов'язану з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків у юридичних особах, у тому числі, приватного права незалежно від організаційно-правової форми), наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [14].

Неправомірною вигодою – є грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав (ст. 1 Закону [14]).

У ст. 1 ЗУ «Про основи містобудування» зазначено, що містобудування – є цілеспрямованою діяльністю державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури [15].

Містобудівна діяльність (містобудування) – це комплексний процес, що охоплює дослідження, проектування та управління заходами, спрямованими на формування й розвиток функціональної та архітектурно-планувальної структури

населених місць і районів. Вона здійснюється з урахуванням демографічних, соціальних, економічних вимог та природно-екологічних умов.

Ключові напрями цієї діяльності включають розвиток інженерної та транспортної інфраструктури, а також збереження і збагачення оточуючого середовища. Містобудівні завдання вирішуються шляхом раціональної планувальної організації території та узгодженого взаєморозташування ключових зон, таких як житлові райони, виробничі комплекси, рекреаційні зони та громадські центри.

Саме містобудування спрямоване на створення міських ансамблів, які гармонійно поєднують споруди з природним оточенням. Характер і масштаб об'єктів визначають особливості архітектурної творчості в цій сфері, яка базується на принципах історичної спадкоємності та віддзеркалює об'єктивні умови безперервного процесу розвитку населених місць.

Сфера містобудування – одна з тих, з якою громадяни стикаються доволі рідко, і серед респондентів спостерігаються наступні відповіді на питання щодо конкретних ситуацій з якими їм прийшлося зіштовхнутися (табл. 1).

Аналіз динаміки корупційного досвіду громадян демонструє неоднозначну, але закономірну міграцію корупційних ризиків на тлі активних реформ і військового стану. Загалом, найвищий рівень корупційного досвіду у 2024 році зосереджено у первинних процесах – землевідведення та кадастрової реєстрації, зокрема, при реєстрації земельної ділянки в Державному земельному кадастрі (27,4%), приватизації присадибної ділянки (23,6%) та зміні цільового призначення (17,9%). Особливе занепокоєння викликає різке зростання корупційного досвіду, пов'язаного із наданням дозволу на розробку землепорядної документації для приватизації присадибної ділянки, яке збільшилося майже удвічі – на +9,8% (до 20,3% у 2024 році). Це зростання може бути пояснено двома основними факторами, як то: посиленням попиту на оформлення прав власності на тлі загальної нестабільності та цілеспрямованою бюрократичною протидією спрощенню процедур на

Таблиця 1

**Корупційний досвід у розрізі ситуацій, які могли виникати при зверненні
(% тих, хто звертався до сфери будівництва)**

Корупційний досвід у розрізі ситуацій	2022	2023	2024	Зміни (2024–2022)
реєстрація земельної ділянки в Державному земельному кадастрі (у т.ч., оформлення у власність земельних паїв)	21,7	32,0	27,4	+5,7
прийняття (ухвалення) рішення про приватизацію (передачу у власність) присадибної ділянки	24,8	36,6	23,6	-1,2
прийняття (ухвалення) рішення про приватизацію (передачу у власність) земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства	21,0	29,3	21,5	+0,5
надання дозволу на розробку землевпорядної документації, її погодження для приватизації присадибної ділянки	10,5	19,0	20,3	+9,8
прийняття рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки	12,7	28,1	17,9	+5,2
використання підставних людей (з невикористаним правом на безоплатну приватизацію) з метою переоформлення права власності на таку ділянку в подальшому на свою користь	12,7	18,5	15,7	+3,0
надання дозволу на розробку землевпорядної документації, її погодження для приватизації земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства	17,5	25,3	15,1	-2,4
введення в експлуатацію нового індивідуального будинку або будинку (квартири) після реконструкції (перепланування)	16,25	15,6	11,3	-4,95
отримання дозвільної документації для будівництва або реконструкції (перепланування) індивідуального будинку (квартири)	14,3	23,2	10,0	-4,3
сприяння в отриманні від органів державної влади (місцевого самоврядування) фінансової допомоги та/або будівельних матеріалів для проведення робіт з відновлення зруйнованого / пошкодженого житла	15,7	24,8	6,2	-9,5
отримання будівельного паспорта / містобудівних умов та обмежень від відділу містобудування та архітектури			5,7	+5,7

Джерело: побудовано на підставі [16, с. 60].

рівні органів місцевого самоврядування та землевпорядних служб, які продовжують зберігати значний дискреційний простір у прийнятті рішень.

Водночас, зафіксовано суттєве зниження корупційного досвіду у сферах, які останніми роками піддалися найбільшій цифровізації та дерегуляції, а також у тих, де працюють спеціальні механізми контролю. Так, найпомітніше падіння спостерігається у сфері сприяння в отриманні фінансової допомоги для відновлення зруйнованого житла (зниження на – 9,5% до 6,2%), що, імовірно, є прямим наслідком впровадження прозорих, публічних механізмів розподілу допомоги та посиленої уваги антикорупційних органів до

коштів на відновлення. Також, помітно знизився корупційний досвід, пов'язаний із введенням об'єктів в експлуатацію (на 4,95%) та отриманням дозвільної документації на будівництво (на 4,3%, тобто, до 10,0%). Це зменшення є закономірним відображенням ефекту від масштабної реформи Державної архітектурно-будівельної інспекції та переведення більшості дозвільних процедур у сферу електронних сервісів, що мінімізувало прямий контакт громадян із посадовими особами та усунуло частину можливостей для отримання неправомірної вигоди.

З метою здійсненні комплексної правової реформи сфери містобудівної діяльності з акцентом на цифрову трансформа-

цію адміністративно-правових відносин 17 жовтня 2019 р. було прийнято ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» [17]. Ключовою доктринальною та прагматичною ціллю було мінімізувати корупційні ризики та підвищити ефективність функціонування публічної адміністрації шляхом деперсоналізації процедур та зменшення дискреційних повноважень посадових осіб. Центральним інструментом реалізації цієї мети стало інституційне запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, що забезпечило обов'язковість електронної форми документообігу та надання адміністративних послуг. Закон мав на меті забезпечити прозорість, достовірність та публічну доступність інформації у сфері будівництва, запровадити автоматизацію та презумпцію достовірності електронних даних, а також гармонізувати законодавчі норми для встановлення юридичної відповідальності за порушення порядку надання адміністративних послуг.

Єдина державна електронна система у сфері будівництва (ЄДЕСБ) визначена як єдина інформаційно-телекомунікаційна система у складі містобудівного кадастру, що забезпечує створення, перегляд, відправлення, прийняття, збирання, внесення, накопичення, обробку, використання, розгляд, зберігання, захист, облік та надання інформації у сфері будівництва, а також електронну взаємодію між фізичними та юридичними особами, державними органами, органами місцевого самоврядування, центрами надання адміністративних послуг, з метою отримання послуг у сфері будівництва (ч. 1, ст. 22-1 Закону [17]).

Система структурно інтегрує Реєстр будівельної діяльності (неодмінною архівною складовою якого є реєстр дозвільних та експлуатаційних документів), електронний кабінет користувача та портал електронної системи, при цьому вона використовує державні та галузеві класифікатори, включаючи словник вулиць Державного реєстру речових прав на неру-

хоме майно. Функціональне забезпечення покладено на Держателя – центральний орган виконавчої влади, що формує державну політику у сфері будівництва, тоді як Технічний адміністратор – визначене Кабінетом Міністрів України державне унітарне підприємство – здійснює створення, супроводження, технічне і технологічне забезпечення, а також збереження та захист даних. Система забезпечує електронну інформаційну взаємодію в режимі реального часу з іншими державними електронними інформаційними ресурсами, такими як Державним земельним кадастром та Державним реєстром речових прав на нерухоме майно.

Інформація та документи, отримані за допомогою програмного забезпечення електронної системи в паперовій та електронній формах, мають однакову юридичну силу (ч. 12, ст. 22-1 Закону [17]).

З метою встановлення вичерпного та обов'язкового Порядку ведення ЄДЕСБ, що охоплює регламентацію процедур створення, внесення, накопичення, обробки, захисту та надання інформації, а також деталізацію правил електронної взаємодії між суб'єктами правовідносин було прийнято Постанову КМУ від 23 червня 2021 р., № 681 «Деякі питання забезпечення функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» [18]. Ключовою метою Постанови стало нормативне закріплення функціональності системи, включаючи автоматизований аналіз даних на предмет достовірності та логічності, визначення структури Реєстру будівельної діяльності та переліку електронних документів, що підлягають обов'язковому обліку. Її прийняття було спрямоване на забезпечення юридичної визначеності та технічної підготовленості для переведення адміністративних послуг у галузі будівництва виключно в електронну форму, тим самим завершуючи формування цифрового правового поля галузі та гарантуючи підвищення її прозорості.

Ця Постанова, будучи актом вторинного законодавства, встановлює вичерпний регламент створення, внесення, використання, захисту та надання інформації в межах ЄДЕСБ, яка складається з Реєстру будівельної діяльності, електронного кабін-

нету користувача та порталу. Вона деталізує функціональні можливості ЄДЕСБ, які охоплюють можливість створення та обробки електронних документів, внесення замовниками плати за послуги та штрафів, проведення автоматичного аналізу поданих даних щодо їх повноти, логічності та достовірності, а також укладення та припинення договорів.

Надзвичайно важливим положенням є визначення правил електронної інформаційної взаємодії ЄДЕСБ з іншими державними електронними інформаційними ресурсами, як то: Державним земельним кадастром; Державним реєстром речових прав на нерухоме майно; Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань; Єдиним реєстром з оцінки впливу на довкілля; Єдиним державним реєстром судових рішень; Єдиним державним реєстром виконавчих документів; Державним реєстром нерухомих пам'яток України; Державним реєстром загальнообов'язкового державного соціального страхування; Інтегрованою автоматизованою системою державного нагляду (контролю); Єдиним державним демографічним реєстром; Державним реєстром фізичних осіб – платників податків; Державним реєстром актів цивільного стану громадян; Інформаційною системою МВС; Єдиною базою даних звітів про оцінку; Державним реєстром об'єктів підвищеної небезпеки; Єдиною державною електронною базою з питань освіти; Єдиним реєстром осіб, зниклих безвісти за особливих обставин; Державним реєстром сертифікованих інженерів-геодезистів; Державним реєстром сертифікованих інженерів-землевпорядників; Єдиним реєстром довіреностей; Єдиним державним веб-порталом електронних послуг; Єдиним державним веб-порталом відкритих даних; Базою нормативних документів Національного фонду нормативних документів; Інтегрованою системою електронної ідентифікації; Автоматизованою системою виконавчого провадження [18].

Пізніше, Постановою КМУ від 18 липня 2023 р. № 727 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань роботи Єдиної державної елек-

тронної системи у сфері будівництва» [19] було внесено низку змін, спрямованих на удосконалення функціонування ЄДЕСБ, її інтеграцію з іншими реєстрами та актуалізацію правил.

Так, було внесено зміни до Постанови КМУ від 23 червня 2010 р., № 483 «Про затвердження Положення про центральний фонд будівельних норм та Типового положення про фонд галузевих будівельних норм» [20]. Ці зміни зобов'язали здійснювати підготовку текстів державних будівельних норм до реєстрації та їх оприлюднення на порталі ЄДЕСБ у так званому контрольному стані (актуалізація документа в останній редакції із внесеними змінами). Це забезпечує єдине джерело доступу до чинних нормативних документів.

З метою посилення принципу автоматизованого контролю внесено доповнення до Постанови КМУ від 23 червня 2021 р., № 681 «Деякі питання забезпечення функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва», зокрема до Порядку ведення ЄДЕСБ, що передбачало у разі виявлення розбіжностей або невідповідностей у поданих даних, засобами електронної системи автоматичне формування повідомлення про наявність помилок або неповноту даних, наведених у заяві.

Крім того Постанова [19] зобов'язала Міністерство економіки та Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури забезпечити технічну можливість електронної інформаційної взаємодії ЄДЕСБ з Реєстром призначених органів з оцінки відповідності і визнаних незалежних організацій, що важливо для верифікації сертифікатів і документів у сфері технічного регулювання, а також легалізації будівельних матеріалів та виробів через автоматичну перевірку сертифікатів, мінімізуючи ризик використання фальсифікату, що є критичним для безпеки експлуатації об'єктів (будівель та споруд).

Крім того, Постанова [19] забезпечила можливість взаємодії із Електронною системою закупівель, що сприяло посиленню фінансового контролю та прозорості використання бюджетних коштів, дозволяючи автоматично зіставляти інформацію про

обсяги будівництва з договірною вартістю, що є потужним антикорупційним інструментом; Національною системою моніторингу енергоефективності, що створило механізм для верифікації проектних рішень із фактичними експлуатаційними показниками, сприяючи формуванню державної політики енергозбереження та забезпечення сталого розвитку житлового фонду.

У червні 2022 року було затверджено «Антикорупційну стратегію на 2021-2025 роки» [21] з метою здійснення системної та інституційної трансформації публічного управління, спрямованої на радикальне зниження рівня корупції шляхом ліквідації її структурних та функціональних детермінант. Щодо специфіки галузі будівництва, землекористування та інфраструктури, стратегічна мета її прийняття полягає у декорумпуванні цієї сфери через усунення двох ключових корупціогенних факторів: неpubлічності інформації та надмірної дискреції публічних суб'єктів. Стратегія визнає, що непрозорість дозвільних, реєстраційних та контрольних процедур, а також широкі, законодавчо нечітко обмежені повноваження посадових осіб державної влади та місцевого самоврядування створюють сприятливе середовище для зловживань та вчинення корупційних правопорушень, тому за мету ще поставлено – посилення інституційної відповідальності як суб'єктів державного контролю, так і недержавного нагляду, а також ліквідацію корупційних схем у земельних відносинах через запровадження ринкової оцінки при здійсненні оподаткування та обов'язковості проведення електронних аукціонів при відчуженні прав на державну і комунальну землю.

Відповідно до п. 3.5 Антикорупційної стратегії [21] центральне місце у реформуванні будівельної галузі посідає завершення впровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва та створення єдиного електронного Містобудівного кадастру. Цей Кадастр має набути статусу публічної електронної платформи, що забезпечує надання адміністративних послуг, а також слугує єдиним достовірним джерелом місто-

будівної інформації, причому юридична чинність містобудівної документації має бути прив'язана до факту її внесення до цієї системи. Ключовим антикорупційним елементом є автоматична генерація містобудівних умов та обмежень програмними засобами Кадастру, що мінімізує вплив людського фактору на етапі отримання дозвільної документації.

Паралельно стратегічні завдання спрямовані на децентралізацію та підвищення прозорості у сфері земельних відносин. Шляхом перегляду та спрощення процедури формування земельних ділянок, впровадження комплексної електронної процедури та відмови від паперової документації при землеустрої, планується усунути численні корупційні бар'єри. Важливим кроком є трансформація ризикових процедур, зокрема, ініціатива щодо встановлення ставок орендної плати та земельного податку на основі ринкової оцінки земель, а не нормативної грошової оцінки, що унеможлиблює надання земель у користування за заниженою вартістю.

Особлива увага у Антикорупційній стратегії [21] приділяється посиленню контрольних механізмів. Це передбачає удосконалення недержавного контролю (технічний, авторський нагляди) та одночасне усунення дискреційних повноважень органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду шляхом визначення вичерпного переліку підстав для застосування санкцій. Крім того, Стратегія акцентує увагу на проведенні інвентаризації та публічності даних щодо об'єктів культурної спадщини та усуненні колізій між містобудівним і пам'яткоохоронним законодавством, що є запобіжником проти незаконної забудови історичних ареалів. У сфері інфраструктурних проєктів, передбачається обов'язкова публікація всіх відомостей згідно зі стандартами прозорості (CoST IDS, OC4IDS, OCDS) та створення відкритої карти дорожніх робіт, що забезпечує громадський контроль за використанням публічних коштів та якістю виконання робіт.

Проте, не дивлячись на перехід до процесу цифровізації у сфері містобудування як антикорупційного механізму, все ж у законодавстві спостерігаються

низка юридичних колізій та прогалин, які, зазвичай виникають переважно на стику «старого» формату паперового регулювання та «нового» електронного формату, зокрема ключові колізії зосереджені у питаннях юридичної сили документів та процедур.

Так, хоча ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: від 17 жовтня 2019 р., № 199-IX та Постанова КМУ «Про затвердження Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» від 23 червня 2021 р., № 681 декларують пріоритет електронної форми та рівну юридичну силу паперових і електронних документів, багато положень попередніх Постанов КМУ, як то: «Порядок прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» від 13 квітня 2011 р. № 461; «Деякі питання професійної атестації виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури» від 23 травня 2011 р. № 554 – прямо або імпліцитно оперують виключно паперовими категоріями (наприклад, «оригінал документа», «засвідчення підписом», «особисте подання», «засвідчені в установленому порядку копії»). Це створює двозначність у перехідний період: не завжди чітко визначено, які саме електронні метадані чи електронні підписи є повним і достатнім аналогом мокрої печатки або особистого підпису у випадках, не врегульованих новим Порядком.

Крім того, мають місце правові колізії на рівні термінологічної несумісності між актами, що встановлюють базові процедури (зокрема, Постанови Кабінету Міністрів України № 461, 554), та цифровим регулюванням, імплементованим Законом України № 199-IX та Постановою Кабінету Міністрів України № 681. Цей дисонанс є прямим наслідком фрагментарної інкорпорації електронного документообігу в існуючу паперову парадигму. Суть колізії полягає у відсутності чітких і універсально визначених електронних еквівалентів для традиційних юридичних понять, що сто-

суються процедурних дій та суб'єктного представництва, зокрема стосується процедури «повернення на доопрацювання» або «вручення рішення», які у паперовому світі асоціюються з фізичною датою реєстрації, засвідченням підпису та пересиланням матеріалів, в ЄДЕСБ редукуються до автоматизованих подій (зміна статусу, генерація системного повідомлення, фіксація часу). Відсутність у старих нормативних актах чіткого визначення «юридичного моменту» настання такої електронної події – чи це момент генерації повідомлення, чи момент його фіксації у Електронному кабінеті користувача – створює прогалину в обчисленні процесуальних строків (зокрема, на оскарження рішення або виправлення помилок), що підриває принцип правової визначеності та може стати підставою для судових спорів щодо легітимності адміністративних рішень.

І. П. Гуртовенко та В. П. Безлиця наголошують, що: «Виникненню та розквіту корупції сприяють: прогалини законодавчих та багатоманітних нормативно-правових актів, що створюють приховані можливості посад, вади існуючого контролю за виконанням цих нормативно-правових актів, коли наголоси в контрольному провадженні зміщені в бік додержання строків опрацювання вказівок, а не в бік якості цього опрацювання, а також, брак гнучкої та ефективної системи контролю у державній службі, що охоплювала би не тільки терміни рух звітності по опрацьованій документації між виконавцем та різними державними інституціями» [5; 22]. Згідно з позицією науковців, прогалини у законодавчих актах та вади контролю є ключовими каталізаторами корупції, оскільки вони створюють «приховані можливості» для зловживань. Цей висновок безпосередньо корелює з нашою констатацією того, що термінологічна несумісність між традиційними процедурами та електронними нормами призвела до втрати чіткого «юридичного моменту» настання процесуальних дій. Ця невизначеність є не просто технічною прогалиною, а відкритим простором для дискреції, дозволяючи посадовим особам чи судовим інстанціям суб'єктивно тлумачити обчислення процесуальних строків.

Висновки. Дослідження підтверджує, що корупція у сфері містобудування є системним, багатоаспектним явищем, коріння якого сягає надмірної адміністративно-правової дискреції та неpubлічності процедур. Запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва та імплементація Антикорупційної стратегії довели свою початкову ефективність, забезпечивши суттєве зниження корупційного досвіду у дозвільних процедурах та введенні об'єктів в експлуатацію шляхом деперсоналізації й автоматизації. Проте, попри ці позитивні зрушення, корупційні ризики мігрували у менш оцифровані та первинні процеси, зокрема у сферу землевідведення та кадастрової реєстрації, де органи місцевого самоврядування зберігають значний дискреційний простір. Ключовою системною вадою, що підриває подальшу ефективність реформи, є корупціогенність правових колізій, які виникають на стику застарілого паперового та нового електронного регулювання. Ця термінологічна несумісність призвела до втрати «юридичного моменту» настання процесуальних дій, оскільки відсутнє чітке визначення електронного еквівалента традиційних процедур. Така невизначеність щодо обчислення процесуальних строків створює прогалини у законодавстві, які є відкритим простором для суб'єктивної дискреції та маніпуляцій, що прямо підриває принцип правової визначеності та легітимність адміністративних рішень. Отже, для повного подолання корупції у сфері містобудування необхідна не лише технічна підтримка ЄДЕСБ, але й комплексна гармонізація адміністративно-правових актів, спрямована на усунення всіх правових колізій та забезпечення абсолютної правової визначеності кожної електронної процедури.

Список використаної літератури:

1. Каленіченко Л. І., Слинко Д. В. Поняття, ознаки та види корупції. Право і безпека. 2022. № 1 (84). С.39-46. URL: <https://pb.univd.edu.ua/index.php/PB/article/download/565/439>
2. Невмережицький Е. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія. Київ : КНТ, 2008. 368 с.
3. Невмережицький Є.В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні : Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02. К., 1999. 19 с.
4. Прохоренко О. Я. Корупція по-українськи : монографія / О. Я. Прохоренко. – К. : НАДУ, 2005. – 166 с.
5. Беглиця В. П. Проблеми розуміння дефініції «корупція» та причини розповсюдження цього явища в Україні. Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Серія : Державне управління. 2014. Т. 239, Вип. 237. С. 21–26. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2014_239_237_5
6. Тучак Р.М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2007. 21 с.
7. Рогульський С.С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2005. 19 с.
8. Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції у сфері охорони здоров'я в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. К., 2010. 20 с.
9. Аршиннікова А. В. Розвиток механізмів публічного управління у сфері запобігання та протидії корупції в системі загальної середньої освіти України: автореф. дис. ... д.філософ : 281 – Публічне управління та адміністрування. 2021.
10. Дриголь О. О. Державна політика щодо боротьби з корупцією у сфері вищої освіти : автореферат дис. ... д.філософ : 081. 2023.
11. Пашкевич Л. А. Удосконалення державних механізмів запобігання і протидії корупції в Україні: досвід держав-членів ЄС : автореферат дис. ... д.філософ : 281. 2024.
12. Мережко С. І. Формування та реалізація державної політики протидії корупції : автореферат дис. ... д.філософ : 281. 2024.
13. Гречко О. В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів протидії корупції в Україні : автореферат дис. ... д.філософ : 081. 2024.
14. Про запобігання корупції: Закон від 14 жовтня 2014 р., № 1700-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
15. Про основи містобудування: Закон від 16 листопада 1992 р., № 2780-XII / Вер-

- ховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text>
16. Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність. Аналітичний звіт за результатами опитування населення та бізнесу. – Київ, 2024. URL: <https://dap.nazk.gov.ua/uploads/osr-83/sources/380-111340470-67a239fc55bdd.pdf>
17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: Закон від 17 жовтня 2019 р., № 199-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-20#n170>
18. Про затвердження Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: Постанова від 23 червня 2021 р., № 681 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/681-2021-%D0%BF#top>
19. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань роботи Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: Постанова від 18 липня 2023 р., № 727 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/727-2023-%D0%BF#Text>
20. Про затвердження Положення про центральний фонд будівельних норм та Типового положення про фонд галузевих будівельних норм: Постанова від 23 червня 2010 р. № 483 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2010-%D0%BF#Text>
21. Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки: Закон від 20 червня 2022 р., № 2322-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#top>
22. Гуртовенко І. П. Історичний аспект корупції. Запорізькі правові читання : матеріали щорічної міжнар. наук. – практ. конф. (17–18 травня 2012 р.) / за заг. ред. Т. О. Коломоець. Запоріжжя, 2012. С. 74–77.

Mashchenko O., Pokataiev P., Alferov S. Administrative and legal mechanisms for combating corruption in the sphere of urban planning

The presented study is devoted to a comprehensive analysis of administrative and legal mechanisms for overcoming corruption in the field of urban development in Ukraine, which is one of the most vulnerable and corruption-prone sectors of public administration. Based on the analysis of theoretical concepts of corruption and the provisions of current anti-corruption legislation, the article establishes that systemic corruption in this area is determined primarily by excessive discretion of officials and non-publicity of key permitting and control procedures.

The study confirms that the implementation of the Unified State Electronic System in the field of construction, as well as the implementation of the Anti-Corruption Strategy for 2021–2025, had a significant positive effect: digitalization and depersonalization of processes led to a noticeable decrease in corruption experience in the procedures for issuing permitting documentation and putting facilities into operation. At the same time, empirical analysis indicates the migration of corruption risks to less digitized areas, in particular land allocation and cadastral registration, where significant discretionary space remains at the level of local governments.

The key critical conclusion is the identification of the corruption-proneness of legal conflicts that arise at the junction of the "old» (paper) and "new» (electronic) regulation. It is revealed that terminological incompatibility and the absence of a clearly defined "legal moment» of the occurrence of automated events in the Unified State Electronic System in the field of construction create gaps in the legislation. Supporting the positions of scientists, the authors prove that these gaps are a direct source of discretion and manipulation that undermine the principle of legal certainty and the legitimacy of administrative decisions.

Thus, the article argues that further effective overcoming of corruption in the field of urban development requires not only technical improvement of the Unified State Electronic System in the field of construction, but also comprehensive harmonization of administrative

and legal acts in order to completely eliminate conflicts and ensure absolute legal certainty of all electronic procedures.

Key words: *corruption, urban development, digitalization, administrative and legal mechanisms.*

Дата першого надходження рукопису до видання: 22.10.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 26.11.2025

Дата публікації: 19.12.2025