**Адміністративне право та процес**

**УДК 342.9:343.353]:004(091)**

**DOI https://doi.org/10.5281/zenodo.20440877**

# Генезис і еволюція правового регулювання запобігання службовим зловживанням в умовах цифровізації державного управління

**Панечко Ю. В.,**

аспірант ЗВО «Львівський університет бізнесу та права»

https://orcid.org/0009-0003-8901-6781

**Прийнято: 17.12.2024 | Опубліковано: 30.12.2024**

**Анотація.** У статті здійснено системний історико-правовий і порівняльно-правовий аналіз генезису та еволюції правового регулювання запобігання службовим зловживанням в умовах цифровізації державного управління в Україні. Обґрунтовано методологічне розмежування понять «службове зловживання», «службовий проступок», «корупційне правопорушення», «правове регулювання запобігання», «цифровізація державного управління» та «електронне врядування». Простежено становлення правового регулювання від норм Литовських статутів XVI ст. і кодифікації «Прав, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р. до Уложення про покарання кримінальні й виправні 1845 р., радянських Кримінальних кодексів УСРР та УРСР 1922, 1927 і 1960 рр., у яких домінувала репресивно-каральна модель без превентивно-цифрового складу. Виокремлено принциповий перехід 2014–2021 рр., пов'язаний зі створенням інституційної тріади НАЗК–НАБУ–САП, Вищого антикорупційного суду та запуском Prozorro, Єдиного реєстру електронних декларацій і ProZorro.Sale, що оформив парадигму проактивного запобігання

через дані. Проаналізовано вплив Рішення Конституційного Суду України № 13-р/2020 від 27 жовтня 2020 р. на стійкість цифрової архітектури превенції та її відновлення Законом № 3384-IX 2023 р. Висвітлено цифрову трансформацію 2019–2022 рр. (Міністерство цифрової трансформації, портал «Дія», BankID, ID.GOV.UA, інтеграційна шина «Трембіта») як самостійний антикорупційний механізм. Окремо досліджено парадокс воєнного періоду 2022–2024 рр.: обмеження доступу до публічних реєстрів за Постановою Кабінету Міністрів України № 209 від 6 березня 2022 р. одночасно з імплементацією Digital Services Act, NIS2, eIDAS 2.0 і GDPR. Запропоновано авторську шестиетапну періодизацію еволюції правового регулювання та сформульовано рекомендації щодо кодифікації цифрового складу службових правопорушень, алгоритмічної підзвітності й балансу між цифровою прозорістю та захистом персональних даних.

**Ключові слова:** службові зловживання; цифровізація державного управління; запобігання корупції; електронне врядування; цифрова трансформація; антикорупційна реформа; правове регулювання; воєнний стан.

## Genesis and evolution of legal regulation for preventing official abuse in the context of digitalisation of public administration

**Panechko Yu. V.,**
postgraduate student of HEI «Lviv University of Business and Law»
https://orcid.org/0009-0003-8901-6781

**Abstract.** The article provides a systematic historical-legal and comparative-legal analysis of the genesis and evolution of legal regulation of preventing official abuses under the conditions of digitalization of public administration in Ukraine. The author methodologically distinguishes between the concepts of “official abuse”,

"official misconduct", "corruption offence", "legal regulation of prevention", "digitalization of public administration" and "e-governance". The genesis of the legal regulation is traced from the norms of the Lithuanian Statutes of the sixteenth century and the codification of the "Rights by which the Little Russian people are judged" of 1743 to the Code of Criminal and Correctional Punishments of 1845 and the Soviet Criminal Codes of the UkSSR of 1922, 1927 and 1960, in which the repressive-punitive model dominated without a preventive-digital component. The principal shift of 2014–2021 is identified, associated with the establishment of the institutional triad NACP–NABU–SAPO, the High Anti-Corruption Court and the launch of Prozorro, the Unified Register of Electronic Declarations and ProZorro.Sale, which formed the paradigm of proactive prevention through data. The impact of the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 13-r/2020 of 27 October 2020 on the stability of the digital architecture of prevention and its restoration by Law No. 3384-IX of 2023 is analysed. The digital transformation of 2019–2022 is highlighted (Ministry of Digital Transformation, the Diia portal, BankID, ID.GOV.UA, the Trembita integration bus) as an independent anti-corruption mechanism. The paradox of the wartime period 2022–2024 is separately investigated: restrictions on access to public registers under Cabinet of Ministers Resolution No. 209 of 6 March 2022 simultaneously with the implementation of the Digital Services Act, NIS2, eIDAS 2.0 and GDPR. The author's six-stage periodization of the evolution of legal regulation is proposed, and recommendations are formulated regarding the codification of the digital component of official offences, algorithmic accountability and the balance between digital transparency and the protection of personal data.

**Key words:** official abuses; digitalization of public administration; corruption prevention; e-governance; digital transformation; anti-corruption reform; legal regulation; martial law.

**Постановка проблеми.** Питання про правову природу службових зловживань ніколи не зводилося до встановлення меж дозволеного; воно завжди було передусім питанням про спосіб, у який держава охороняє довіру, делеговану посадовій особі громадянським колом. Саме тому історія правового регулювання запобігання таким зловживанням є водночас історією зміни уявлень про публічну службу як телеологічну категорію, що поєднує функціональне призначення (виконання владних повноважень) і ціннісне навантаження (служіння суспільному інтересу). Цифровізація державного управління, яка особливо стрімко розгорнулася в Україні після 2014 року, фундаментально трансформувала обидві ці складові: технічно вона переписала спосіб виконання повноважень, а онтологічно – переозначила саму матерію, в якій матеріалізуються владні рішення, перевівши її з паперового носія в інтегровані бази даних. У цьому полягає глибинне джерело сучасних правових викликів: класична кримінально-правова заборона посадових злочинів, історично сформована навколо фізичних дій і паперових документів, виявилася лише частково релевантною для конфігурацій, у яких зловживання набуває форми маніпуляції доступом до реєстру, фіктивного підписання кваліфікованим електронним підписом чи спрямованого спотворення алгоритмічного рішення.

Видається обґрунтованим припустити, що традиційна модель – концентрація навколо Розділу XVII Кримінального кодексу та реактивне реагування на вже скоєне діяння – не лише вичерпала свій ресурс, а й сама стала джерелом нової вразливості, оскільки залишає поза правовим контролем цілий клас процедурно-цифрових порушень, які матеріалізуються до моменту настання класичного шкідливого наслідку. Якщо до 2014 року такий розрив залишався переважно доктринальною проблемою, то реформи 2014–2021 років надали йому інституційного виміру, а воєнний період 2022–2024 років – політичної гостроти. Євроінтеграційний вектор України, прискорений наданням статусу кандидата у червні 2022 р. і відкриттям офіційних переговорів про вступ

у червні 2024 р., підсилив цю проблематику ще одним рівнем складності: гармонізація з Digital Services Act, NIS2, eIDAS 2.0 та GDPR вимагає від національного законодавця не просто рецепції європейських стандартів, а їх інтеграції в уже сформовану архітектуру протидії службовим зловживанням, яка водночас перебуває у стані еволюційної неповноти.

У науковій літературі досі немає єдиної періодизації розвитку відповідного регулювання, а альтернативні моделі пропонують чотири- та п'ятиетапні схеми, які по-різному розставляють акценти між матеріально-правовим і процедурно-цифровим компонентами. Така розбіжність не випадкова: вона відображає глибший методологічний розрив між підходами, що зосереджені на нормативному змісті заборон, і підходами, які бачать в антикорупційному праві передусім архітектуру процедур та інфраструктур. Криза 2020 р., породжена Рішенням Конституційного Суду України № 13-р/2020, оголила вразливість цифрової архітектури превенції за відсутності захищеного конституційного статусу її основоположних правил, а обмеження воєнного часу за Постановою Кабінету Міністрів України № 209 від 6 березня 2022 р. показали, що навіть інституційно зрілий регулятор втрачає ефективність, коли процедурні запобіжники приносять у жертву безпековій логіці. Без чіткого розуміння логіки еволюції регуляторного механізму неможливо ані обґрунтувати напрями його реформування, ані вибудувати баланс між цифровою прозорістю, безпекою даних і захистом персональної інформації суб'єктів декларування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сучасна академічна рефлексія над зазначеною проблематикою розгортається у двох умовно автономних, але внутрішньо пов'язаних потоках: історико-правовий і цифрово-аналітичний. Перший із них зосереджений на реконструкції тяглості нормативних форм. Так, у працях С. Васильєва ґрунтовно реконструйовано правове регулювання державної служби в УСРР 1920-х років [11], тоді як Ю. Дмитришин дослідив вплив хелмінського права на формування кодифікаційного проєкту «Прав, за

якими судиться малоросійський народ» 1743 р. [27]. Концептуальні засади генезису антикорупційного законодавства в Україні розкрила М. Грищук [12], а періодизацію стадій його розвитку запропонувала Р. Половинкіна [14]. Системний історико-теоретичний аспект антикорупційної правової політики висвітлили А. М. Клочко та О. В. Зеленський, які проаналізували комплекс кримінально-правових і нормативно-регуляторних викликів запобігання корупції в умовах воєнного стану [13].

Другий потік, що зосереджений на цифровому вимірі превенції, представлений ширше і відображає змістовний зсув наукової уваги останніх років. Зокрема, у працях Н. Корчак та І. Мордас розкрито інноваційний досвід цифрової трансформації державного управління в Україні крізь призму антикорупційної функції [15], а Д. Румянцева дослідила антикорупційний менеджмент у державних установах як організаційно-управлінський елемент політики запобігання [16]. Більш широкий теоретичний контекст феномена корупції та антикорупційних практик у системі публічної служби представлено у виданні «Публічне урядування» [19]. Системно-інституційний зріз сучасної архітектури спеціалізованих антикорупційних органів розкрито у статті Центральноукраїнського вісника права та публічного управління [17]. Принципово важливим є й проблематика штучного інтелекту: роль ШІ у зниженні корупційних ризиків у сфері публічних закупівель проаналізував Д. Герман [18]. Кримінологічний вимір нових цифрових ризиків розкрито у «Віснику Кримінологічної асоціації України»: одна публікація О. П. Шайтуро та О. О. Ханя охоплює корупційні ризики, що виникають під час кримінального провадження [20], інша – цифрову трансформацію правоохоронних органів в умовах гібридних загроз [21].

Англомовна академічна рецепція цих процесів формується довкола кількох ключових публікацій: дослідження K. B. Marysyuk та співавторів у WSEAS Transactions on Environment and Development, що зосереджене на

платформі «Дія» як антикорупційному інструменті [22], робота L. Timofieieva у Journal of Illicit Economies and Development про пропорційність протидії корупції в умовах війни [23], а також аналітичний матеріал C. R. Yukins і S. Kelman у виданнях Harvard Kennedy School щодо досвіду ProZorro [26]. Інституційний пласт джерел становлять Стратегія США з протидії корупції грудня 2021 р. з оцінкою економічного ефекту Prozorro [24], доповіді OECD Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024 [25] та Review of Anti-Corruption Reforms in Ukraine under the Fifth Round of Monitoring (березень 2024) [25], а також додаток до Другого звіту про відповідність GRECO Четвертого раунду оцінювання, опублікований у вересні 2024 р. [28]. Попри значний обсяг доробку, у літературі бракує системного дослідження, що інтегрувало б історико-правовий і порівняльно-правовий аналіз із актуальним станом цифрової архітектури превенції 2022–2024 рр. та запропонувало завершену періодизацію еволюції регуляторного механізму. Заповнення цієї лакуни і становить простір, у якому позиціонована ця публікація.

**Формулювання цілей статті.** Метою публікації є системна реконструкція генезису та еволюції правового регулювання запобігання службовим зловживанням в Україні з акцентом на цифровий вимір регуляторного механізму, що сформувався в період 2014–2024 рр. Досягнення цієї мети передбачає послідовне розгортання кількох взаємопов'язаних завдань. Передусім необхідно визначити співвідношення базових категорій («службове зловживання», «службовий проступок», «корупційне правопорушення», «цифровізація державного управління», «електронне врядування»), оскільки без розчищення понятєвого поля неможливо побудувати валідну періодизацію. Далі належить простежити дорадянські, імперські та радянські витоки правового регулювання посадових зловживань на українських землях, аби виявити логіку формування репресивної моделі реагування, що домінувала впродовж кількох століть. Окреме завдання становить реконструкція становлення

антикорупційного законодавства незалежної України 1991–2013 рр. та реформаторського періоду 2014–2021 рр., що сформував інституційну тріаду НАЗК–НАБУ–САП і вперше зробив цифровий шар конституюючим елементом превенції. Цифрова трансформація 2019–2022 рр. та її антикорупційний ефект потребують самостійного аналізу, як і парадокси воєнного періоду 2022–2024 рр., коли обмеження доступу до публічних реєстрів супроводжується одночасною імплементацією європейських стандартів. Завершує дослідницьку рамку завдання запропонувати авторську періодизацію еволюції правового регулювання і сформулювати перспективні напрями його вдосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Перш ніж розгортати історико-правову канву, варто чітко відмежувати ключові категорії, що залишаються дискусійними у вітчизняній доктрині. Поняття «службове зловживання» у широкому сенсі охоплює будь-яке протиправне використання службовою особою наданих їй владних або організаційно-розпорядчих повноважень всупереч інтересам служби, а у вузькому розумінні відповідає складу, передбаченому статтею 364 Кримінального кодексу України, де зловживання владою або службовим становищем сформульоване як умисне діяння, спрямоване на одержання неправомірної вигоди й таке, що заподіяло істотну шкоду охоронюваним правам [2]. Конституційні засади недопустимості зловживання владою закріплює стаття 19 Основного Закону, що визначає принцип законності діяльності органів державної влади та їхніх посадових осіб [1]. Якщо службовий проступок становить категорію дисциплінарного й адміністративного права і передбачає відповідальність за порушення службових обов’язків поза межами кримінально караного діяння, то родове поняття «корупційне правопорушення» окреслює Закон «Про запобігання корупції» 2014 р. № 1700-VII, інтегруючи кримінальні, адміністративні, цивільно-правові й дисциплінарні склади та поєднуючи суб’єктний (особа, уповноважена на виконання функцій держави) і об’єктивний (зловживання повноваженнями задля

приватної вигоди) критерії [3]. Правове регулювання запобігання охоплює сукупність матеріальних і процедурних норм, інституційних форм та інструментів, що проактивно усувають корупційні ризики, а антикорупційний менеджмент характеризує організаційно-управлінський зріз такої діяльності в межах публічних інституцій [16]. Цифровізація державного управління, своєю чергою, є системною реструктуризацією управлінських процесів навколо обробки даних, тоді як електронне врядування становить інституційну форму цифрового управління з юридично значущою взаємодією через електронні канали [22]. Розмежування генезису як первинного виникнення правових форм та еволюції як стадійного розвитку дозволяє поєднати історико-правовий метод із порівняльно-правовим: якщо перший прояснює тяглість і розриви традиції, то другий висвітлює типологічну належність українського досвіду до континентально-європейського ландшафту [19]. Такий методологічний інструментарій є передумовою для розгортання історичної реконструкції, яка дозволить простежити, як спершу формувалися матеріально-правові заборони, а вже згодом – процедурно-цифрові механізми їх запобігання.

Звертаючись до витоків, неважко помітити, що дорадянські форми правової регламентації службових зловживань на українських землях сягають Литовських статутів 1529, 1566 і 1588 рр., які поряд із нормами про злочини проти особи й майна передбачали відповідальність урядників за порушення присяги, неправосуддя й хабарництво. Положення цих статутів трактувалися крізь призму станового права й мали виразно репресивну орієнтацію, що відповідало загальній архітектурі домодерного правопорядку, в якому міра відповідальності прямо пропорційна суспільному становищу винного. Кодифікаційний проєкт «Прав, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р. синтезував литовську, магдебурзьку та козацько-гетьманську традиції й уже містив окремі норми адміністративного й кримінального змісту щодо урядових злочинів, проте лишився проєктом і не набув загальнообов’язкової сили [27].

Інкорпорація українських земель до Російської імперії у XIX ст. призвела до того, що служиле право уніфікувалося з Уложенням про покарання кримінальні й виправні 1845 р., де злочини й проступки по службі державній та громадській утворили окремий розділ із детальною диференціацією складів від лиходайства до службової недбалості. Радянська доба інституціоналізувала каральну модель: Кримінальний кодекс УСРР 1922 і 1927 рр. передбачав відповідальність за зловживання владою, перевищення влади, бездіяльність та халатність, а декрет ВУЦВК від 1 листопада 1921 р. і постанова Раднаркому УСРР «Про заходи по боротьбі з посадовими злочинами» від 22 липня 1921 р. посилили санкційний компонент у роки воєнного комунізму [11]. Кримінальний кодекс УРСР 1960 р. зберіг розділ «Посадові злочини» й доповнив його статтями про службове підроблення й одержання хабара, причому контроль за посадовими особами здійснювали прокурорський нагляд, партійний контроль і Комітет народного контролю, жоден з яких, утім, не створював превентивно-цифрового або процедурного інструменту й діяв у логіці реактивно-репресивного реагування. Якщо припустити, що сутнісною рисою всього домодерного й радянського періодів є концентрація на покаранні постфактум, тоді стає очевидним, що поява превентивної парадигми вимагала не просто оновлення матеріальних норм, а появи якісно іншого технологічного шару, здатного зробити саму поведінку прозорою.

Перехід до незалежної державності 1991 р. започаткував принципово інший етап, на якому правотворчість пробувала намацати власну ідентичність у регулюванні службових зловживань. Закон «Про державну службу» 1993 р. вперше структурував статус публічного службовця, ввівши категорії й ранги, а Закон «Про боротьбу з корупцією» 1995 р. сформував окремий адміністративно-правовий блок із декларуванням доходів і обмеженнями сумісництва, хоча й критикувався за декларативність і вибірковість застосування [12]. Приєднання України до Конвенції ООН проти корупції 2003 р. (ратифікована 2006 р.) та

Кримінальної конвенції Ради Європи про корупцію зумовило системне переформатування Кримінального кодексу й заклало фундамент майбутньої антикорупційної реформи. Паралельно розгорталася інформаційна архітектура: Закон «Про інформацію» 1992 р., Закон «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» 1994 р. та Закон «Про електронні документи й електронний документообіг» 2003 р. сформували нормативні передумови для майбутньої цифрової інфраструктури превенції. Проте до 2013 р. зазначені інструменти існували паралельно з антикорупційним блоком і не утворювали єдиного контуру запобігання, а їхня методологічна ізоляція становила той ліміт, який зняла лише посткризова реформа. Видається обґрунтованим зафіксувати, що саме ця методологічна гетерохронія (нерівномірний розвиток матеріально-правового й інформаційно-технологічного компонентів) і визначила специфіку всього наступного періоду, у якому реформаторам довелося одночасно надолужувати кожен із цих шарів.

Період 2014–2021 рр. перетворив цифровий шар із периферійного на конституюючий елемент антикорупційної політики, чим, по суті, і завершив тривалу гетерохронію попередніх двох десятиліть. Закон «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII запровадив родове поняття корупційного правопорушення, систему обмежень, декларування й конфлікту інтересів [3]; одночасно постали НАЗК, НАБУ, САП, а пізніше до них додалися Державне бюро розслідувань і Вищий антикорупційний суд [17]. Цифровий компонент розгорнули через Prozorro, запущену пілотно в лютому 2015 р., та її «дзеркало» ProZorro.Sale, причому, за даними Стратегії США з протидії корупції грудня 2021 р., система Prozorro з жовтня 2017 р. допомогла Україні зекономити близько 6 млрд дол. США публічних коштів [24]. Єдиний реєстр електронних декларацій, реєстр осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та реєстр корупціонерів утворили інформаційну основу проактивного фінансового контролю; досвід Prozorro отримав визнання в академічному середовищі як одна

з найуспішніших антикорупційних цифрових платформ Східної Європи [26]. Закон «Про публічні закупівлі» 2015 р. зі змінами 2019 р. [6] і Закон «Про електронні довірчі послуги» 2017 р. [5] забезпечили юридичну значущість цифрових процедур. У цей період відбувся доктринальний перехід від парадигми реактивного виявлення до парадигми проактивного запобігання через дані, що відображено в авторських періодизаціях [14]. Це дає підстави стверджувати, що 2014 р. є точкою біфуркації не лише в інституційному, а й в епістемологічному вимірі: уявлення про те, що держава здатна (і повинна) запобігати корупції технологічно, а не лише карати її ретроактивно, стало частиною нормативного мейнстріму. Криза 2020 р., однак, нагадала, що жодна цифрова архітектура не є самодостатньою без захищеного конституційного статусу. Рішення Конституційного Суду України № 13-р/2020 від 27 жовтня 2020 р. визнало неконституційними статтю 366-1 Кримінального кодексу й ключові повноваження НАЗК щодо перевірок декларацій, оголивши інституційну вразливість цифрової превенції за відсутності захищеного конституційного статусу її основоположних правил [10]. Закон № 3384-IX від 20 вересня 2023 р. відновив обов'язковість декларування й контрольні функції НАЗК, а GRECO у пресрелізі від 2 вересня 2024 р. визнала ці зміни задовільним виконанням Рекомендації II Четвертого раунду оцінювання [28].

Цифрова трансформація 2019–2022 рр. становить якісно новий етап, на якому акцент остаточно зміщується з матеріальної заборони на процедурно-сервісне переоформлення взаємодії громадянина й держави. Уряд створив Міністерство цифрової трансформації 2019 р., запустив портал і застосунок «Дія» в лютому 2020 р., нормативно прирівняв цифрові документи до паперових і висунув концепцію «держави у смартфоні», унаслідок чого інституційна вага перерозподілилася між матеріально-правовим забороняючим режимом і процедурно-сервісним. За оцінкою Міністерства цифрової трансформації України, оприлюдненою у лютому 2024 р., потенційний антикорупційний ефект

послуг порталу «Дія» становить понад 5,3 млрд грн на рік, а потенційний економічний прибуток від запровадження електронних сервісів – близько 34,3 млрд грн на рік, причому економію забезпечують автоматизація процесів і скорочення дискреційного контакту чиновника з громадянином [15]. Інфраструктурні рішення BankID Національного банку та ID.GOV.UA забезпечили багатоканальну ідентифікацію, а інтеграція з реєстрами через шину «Трембіта» уможливила автоматичні перевірки декларацій і запровадження ризик-індикаторів НАЗК. Видається, що в цьому полягає сутність переходу до того, що автор позначає як «принцип каскадної цифрової превенції»: ризик корупційної поведінки мінімізується не санкцією, а самою конструкцією процедури, у якій можливості для дискреційного зловживання послідовно знімаються на кожному щаблі обробки даних. Та сама інфраструктура, втім, породила і власну тінь: на ній постав новий клас протиправних практик, які виявилися пов’язаними з несанкціонованим доступом до інтегрованих баз даних, протиправною деперсоналізацією, фіктивним підписанням документів кваліфікованим електронним підписом і маніпулюванням ризик-профілями [20]. Законодавець відреагував посиленням статей 361–362 Кримінального кодексу й деталізацією дисциплінарних складів, проте чинна модель ще не вибудовує самостійного складу «зловживання цифровим доступом» [18]. Логіку цього розриву можна осмислити так: матеріально-правова заборона еволюціонує повільніше, ніж технологічний шар, у якому коїться відповідне діяння, що утворює специфічний «нормативний борг» цифрової епохи.

Воєнний період 2022–2024 рр. демонструє парадокс закритості реєстрів і одночасного поглиблення цифровізації, ніби засвідчуючи, що навіть в умовах екзистенційної загрози держава не готова відступити від цифрового вектора, проте змушена ставити безпеку даних вище прозорості процедур. Постанова Кабінету Міністрів України № 209 від 6 березня 2022 р. суттєво обмежила доступ до реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, надавши органам

 ISSN: 3041-2110

виконавчої влади право тимчасово зупиняти роботу публічних електронних реєстрів задля захисту державних інформаційних ресурсів [8]. Обмеження виправдовує безпекова необхідність (захист даних від російської кіберагресії та запобігання фіктивним реєстраціям у прифронтових громадах), але водночас воно об'єктивно звузило простір громадського контролю й створило додаткові ризики для службових зловживань у непрозорому реєстраційному середовищі [20]. Антикорупційна стратегія на 2021–2025 рр., затверджена Законом № 2322-IX від 20 червня 2022 р. (із набранням чинності 10 липня 2022 р.), вперше серед п'яти базових принципів закріпила цифрову трансформацію реалізації повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування й відкриття даних [4], а Державна антикорупційна програма на 2023–2025 рр., затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 220 від 4 березня 2023 р., передбачила понад тисячу заходів, реалізацію яких відстежує публічний онлайн-моніторинг НАЗК [9]. Євроінтеграційний вектор активізував підготовку до імплементації стандартів Digital Services Act, NIS2, eIDAS 2.0 та GDPR: Закон «Про електронні комунікації» 2020 р. (з пізнішими змінами) синхронізував національне регулювання з європейським комунікаційним каркасом [7], а спільний наказ Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України і Служби безпеки України № 627/772 від 19 грудня 2024 р. затвердив нові рекомендації та форму плану захисту від кіберзагроз для об'єктів критичної інфраструктури, наблизивши українську модель до орієнтирів Директиви NIS2 [21]. Паралельно з'являються перші пілоти моделей штучного інтелекту для виявлення корупційних ризиків у Prozorro та НАЗК, що породжує самостійний шар проблем щодо алгоритмічної підзвітності та захисту персональних даних суб'єктів декларування [18]. Це дозволяє сформулювати тезу про триєдиний дисбаланс, що визначає правову динаміку воєнного періоду: між цифровою прозорістю і захистом персональних даних, між безпековою закритістю і потребою громадського контролю, між темпом імплементації

європейських стандартів та інституційною спроможністю національних регуляторів.

Міжнародно-правовий контекст підсилює внутрішню еволюцію, причому його вплив відчутний не лише через прямі імплементаційні зобов'язання, а й через тиск моделей доброчесності, що формують орієнтири для національних реформ. Конвенція ООН проти корупції й Кримінальна конвенція Ради Європи задали матеріально-правовий каркас, тоді як рекомендації GRECO у III–V раундах послідовно вимагали від України розвитку фінансового контролю, доброчесності суддів і прокурорів, лобістського регулювання та регулювання конфлікту інтересів; згідно з офіційним пресрелізом GRECO від 2 вересня 2024 р., із 31 рекомендації Україна повністю виконала 18, частково – 11, а двох не виконала [28]. OECD Recommendation on Public Integrity 2017 запропонувала концепцію екосистеми доброчесності. Перше системне оцінювання за OECD Public Integrity Indicators, оприлюднене в межах OECD Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024, констатувало виконання Україною близько 73 % критеріїв якості стратегічних рамок і 80 % критеріїв їх практичної імплементації, що значно перевищує середні по ОЕСР показники в 46 % і 38 % відповідно [25]. Україна стала першою країною, що не є членом ОЕСР, яка приєдналася до ініціативи Public Integrity Indicators, надавши у березні 2024 р. дані за чотирма блоками – якість стратегічної рамки, підзвітність публічної політики, ефективність внутрішнього контролю та доброчесність судової й дисциплінарної систем. Окремий пласт оцінок містить моніторинговий звіт ОЕСР за Стамбульським антикорупційним планом дій П'ятого раунду щодо реформ в Україні, опублікований у березні 2024 р. і констатуючий помітний прогрес у різних сферах боротьби з корупцією та розбудови доброчесності у 2022 – першій половині 2023 рр. [25]. Зіставлення міжнародних стандартів із вітчизняною практикою дає підстави запропонувати авторську шестиетапну періодизацію еволюції правового регулювання запобігання службовим зловживанням в

Україні. Перший етап охоплює XV–XVIII ст. і характеризується становим репресивним режимом Литовських статутів і козацько-гетьманської традиції. Другий етап припадає на XIX – початок XX ст. і є імперсько-кодифікаційним, оскільки саме Уложення 1845 р. структурувало посадову вину як юридичну категорію. Третій етап (1922–1991) можна визначити як радянсько-репресивний, із Кримінальними кодексами УСРР та УРСР і домінуванням партійно-прокурорського контролю. Четвертий етап (1991–2013) є декларативно-інституційним, оскільки в цей період формується первинний антикорупційний блок без цифрового складу. П'ятий етап (2014–2019) – превентивно-інструментальний, у якому інституціоналізовано тріаду НАЗК–НАБУ–САП–ВАКС і запущено перші реєстри. Шостий етап, що розпочався 2019 р. і триває з посиленням у 2022–2024 рр., є превентивно-цифровим: він характеризується архітектурою «держави у смартфоні», автоматизованою превенцією та парадоксами воєнного режиму. Видається обґрунтованим зафіксувати загальну закономірність такої еволюції: рух від матеріально-правової заборони до процедурно-цифрового контролю та від реактивного виявлення до проактивного запобігання через дані [13; 23].

**Висновки.** Здійснений аналіз дає підстави стверджувати, що еволюція правового регулювання запобігання службовим зловживанням в Україні є переходом від матеріально-правової заборони до процедурно-цифрової архітектури превенції, причому період 2014–2024 рр. слід кваліфікувати як час якісної зміни домінуючої парадигми: репресивно-реактивна модель поступається проактивно-превентивній. Інституційна тріада НАЗК–НАБУ–САП, доповнена Вищим антикорупційним судом і Державним бюро розслідувань, виявилася стійкою в умовах воєнного стану, однак її конституційна вразливість, продемонстрована Рішенням Конституційного Суду України № 13-р/2020, разом із залежністю від ритму євроінтеграційних умов

засвідчують, що цифрова превенція є необхідною, але недостатньою умовою сталого зниження корупції.

Запропонована в дослідженні авторська шестиетапна періодизація (домодерний, імперсько-кодифікаційний, радянсько-репресивний, декларативно-інституційний, превентивно-інструментальний і превентивно-цифровий етапи) окреслює цілісну траєкторію руху від каральної реакції до інструментально-цифрової превенції. У такій логіці 2014 р. виступає точкою біфуркації, що формально завершує гетерохронію матеріально-правового та інформаційного шарів, а 2019 р. позначає межу інституціоналізації цифрової парадигми, після якої цифровізація вже не є супутнім інструментом превенції, а стає її конститутивним середовищем.

Видається обґрунтованим виокремити три нерозв'язані проблемні вузли, які визначатимуть порядок денний наступного циклу реформ. Перший вузол утворює фрагментарність регуляторного поля, оскільки антикорупційне законодавство, регулювання електронних довірчих послуг, законодавство про публічні закупівлі, про захист персональних даних і про кібербезпеку поки що не утворюють кодифікованої системи, що породжує колізії й прогалини. Другий вузол виявляється у вже зафіксованому в основній частині триєдиному дисбалансі між цифровою прозорістю, безпекою даних і захистом персональних даних, особливо в умовах воєнних обмежень доступу до реєстрів та за відсутності в Україні повноцінного закону про захист персональних даних, гармонізованого з GDPR. Третій вузол стосується недосконалості механізму юридичної відповідальності за зловживання цифровим доступом, оскільки чинні склади статей 362 і 364 Кримінального кодексу не охоплюють низку нових типових діянь (зокрема, протиправне використання інтегрованих даних, маніпуляцію ризик-індикаторами, фіктивне підписання кваліфікованим електронним підписом у системі «Дія. Підпис»), а юридична відповідальність

публічного службовця за алгоритмічно зумовлене рішення концептуально не пророблена.

Перспективні напрями вдосконалення вбачаються у кодифікації цифрового складу службових правопорушень із розмежуванням «зловживання цифровим доступом» і несанкціонованого доступу до інформаційних систем, у нормативному закріпленні стандартів алгоритмічної підзвітності в публічному управлінні, у гармонізації з eIDAS 2.0 і Регламентом ЄС про штучний інтелект, а також в інституціоналізації балансу між прозорістю і конфіденційністю через ухвалення нової редакції закону про захист персональних даних та вдосконалення режиму обмеженого доступу до публічних реєстрів у воєнний і повоєнний період. Запропонована періодизація відкриває простір для подальших галузевих досліджень у сферах адміністративного, кримінального, інформаційного й конституційного права щодо змістового наповнення кожного з виокремлених етапів та критеріїв переходу між ними, а сформульований принцип каскадної цифрової превенції потребує окремої концептуальної розробки як можлива методологічна основа для майбутньої кодифікації.

## Список використаних джерел

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр

2. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14

3. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18

4. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20

5. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19

6. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19

7. Про електронні комунікації : Закон України від 16.12.2020 № 1089-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20

8. Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних і державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2022 № 209. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209-2022-п

9. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220. URL: https://nazk.gov.ua/uk/derzhavna-antykoruptsijna-programa-3/

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України від 27.10.2020 № 13-р/2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20

11. Васильєв С. Правове регулювання державної служби в УСРР у 20-х роках XX ст. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2022. № 34. С. 8–17. DOI: https://doi.org/10.26565/2075-1834-2022-34-01

12. Грищук М. Теоретико-правовий зміст генези антикорупційного законодавства в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. URL: http://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/914

13. Клочко А. М., Зеленський О. В. Кримінально-правова протидія корупційним правопорушенням в Україні в умовах міжнародного збройного

конфлікту. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. № 4. С. 470–476. URL: https://law.stateandregions.zp.ua/archive/4_2024/77.pdf

14. Половинкіна Р. Ю. Етапізація та періодизація антикорупційного законодавства в Україні. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2019. № 3 (65). С. 22–27. URL: https://law.stateandregions.zp.ua/archive/3_2019/6.pdf

15. Корчак Н., Мордас І. Діджиталізація як інструмент запобігання корупції: інноваційний досвід України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*. 2024. Т. 20, № 2. С. 29–33. DOI: https://doi.org/10.17721/2616-9193.2024/20-5/12

16. Румянцева Д. Антикорупційний менеджмент у державній установі як елемент антикорупційної політики в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2021. № 3. С. 75–81. URL: https://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/1263

17. Система спеціалізованих антикорупційних органів в Україні: правові, організаційні та функціональні аспекти. *Центральноукраїнський вісник права та публічного управління*. 2024. Вип. 1. URL: https://cuj.dnuvs.ukr.education/index.php/cuj/article/download/39/36/36

18. Герман Д. Штучний інтелект як інструмент зниження корупційних ризиків у сфері публічних закупівель. *Аспекти публічного управління*. URL: https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/1007

19. Феномен корупції та антикорупційних практик у системі публічної служби: теоретичні аспекти. *Публічне урядування*. URL: https://journals.maup.com.ua/index.php/public-management/article/view/5045

20. Шайтуро О. П., Хань О. О. Корупційні ризики, що виникають під час кримінального провадження. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2024. Т. 31, № 1. URL: https://vca.univd.edu.ua/index.php/vca/article/view/742

21. Цифрова трансформація правоохоронних органів: ризики в умовах гібридних загроз та шляхи їх подолання. *Вісник Кримінологічної асоціації*

*України*. 2024. Т. 32, № 2. URL: https://vca.univd.edu.ua/index.php/vca/article/view/433

22. Marysyuk K. B., Tomchuk I. O., Denysovskyi M. D., Geletska I. O., Khutornyi B. V. 'Diia. Digital state' and E-Government Practices as Anti-Corruption Tools in Ukraine. *WSEAS Transactions on Environment and Development*. 2021. Vol. 17. P. 885–897. DOI: https://doi.org/10.37394/232015.2021.17.83

23. Timofieieva L. Proportionality in Countering Corruption in Ukraine in the Context of War. *Journal of Illicit Economies and Development*. 2023. Vol. 6, No. 2. P. 73–88. DOI: https://doi.org/10.31389/jied.234

24. United States Strategy on Countering Corruption: Pursuant to the National Security Study Memorandum on Establishing the Fight Against Corruption as a Core United States National Security Interest. The White House, December 2021. URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/12/United-States-Strategy-on-Countering-Corruption.pdf

25. OECD Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024. *OECD Publishing*, Paris, 2024. DOI: https://doi.org/10.1787/968587cd-en. Див. також: Review of Anti-Corruption Reforms in Ukraine under the Fifth Round of Monitoring: The Istanbul Anti-Corruption Action Plan. OECD Publishing, 2024. DOI: https://doi.org/10.1787/9e03ebb6-en

26. Yukins C. R., Kelman S. Overcoming Corruption and War – Lessons from Ukraine's ProZorro Procurement System. *Harvard Kennedy School Publications*, 2022. URL: https://www.hks.harvard.edu/publications/overcoming-corruption-and-war-lessons-ukraines-prozorro-procurement-system

27. Дмитришин Ю. Хелмінське право як джерело «Прав, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*.

28. Ukraine – Publication of the Fourth Round Addendum to the Second Compliance Report (GrecoRC4(2024)15). *Council of Europe / GRECO*, September

2024. URL: https://www.coe.int/en/web/greco/home/-/asset_publisher/lxOP5Yph48Zi/content/ukraine-publication-of-the-fourth-round-addendum-to-the-second-compliance-report

29. Про затвердження Рекомендацій щодо забезпечення кіберзахисту об’єктів критичної інфраструктури та форми Плану захисту від кіберзагроз : спільний наказ Адміністрації Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України і Служби безпеки України від 19 грудня 2024 р. № 627/772. URL: https://cybersec.net.ua/normatyvni-dokumenty/775-zatverdzheno-novi-rekomendatsii-ta-formu-planu-zakhystu-vid-kiberzahroz-dlia-obiektiv-krytychnoi-infrastruktury.html

30. Антикорупційний ефект цифровізації державних послуг у застосунку «Дія» становить понад 5,3 млрд грн на рік : офіційне повідомлення Міністерства цифрової трансформації України, лютий 2024 р. URL: https://www.kyivpost.com/uk/post/28726

 ISSN: 3041-2110