

*Шаповал Р. В.,**доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого**ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5716-9291>*

ПРОГАЛИНИ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОФІЛАКТИКИ КОРУПЦІЙНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У ДІЯЛЬНОСТІ ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА У СФЕРІ ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНОГО КОМПЛЕКСУ

Анотація. У статті досліджено прогалини інформаційно-правового забезпечення профілактики корупційних правопорушень у сфері паливно-енергетичного комплексу України. Обґрунтовано, що стратегічне значення паливно-енергетичного комплексу, значна концентрація фінансових ресурсів, масштаб державного управління активами, складність регуляторних процедур та функціонування критичної інфраструктури зумовлюють підвищені корупційні ризики й потребують ефективних інформаційних механізмів їх раннього виявлення. Проаналізовано положення Закону України «Про запобігання корупції», зокрема інформаційні повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції, діяльність уповноважених підрозділів, механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, фінансового контролю, повідомлення викривачів, забезпечення прозорості та антикорупційні програми юридичних осіб.

Встановлено, що чинне законодавство України сформувало значний масив інформаційних ресурсів та окремих ризик-орієнтованих інструментів, однак вони функціонують переважно в межах самостійних правових та організаційних процедур. Виявлено, що проблемою є не стільки відсутність інформації або повноважень щодо її отримання, скільки недостатня нормативно-правова визначеність механізмів її інтеграції, автоматизованого зіставлення та використання для постійного галузевого моніторингу. Обґрунтовано, що специфіка паливно-енергетичного комплексу зумовлює необхідність одночасного аналізу даних про посадових осіб, електронне декларування, конфлікти інтересів, публічні закупівлі, державні підприємства, корпоративні права, кінцевих бенефіціарних власників, державні активи, ліцензування, регуляторні рішення та фінансові й майнові зв'язки. Проаналізовано сучасні міжнародні risk-based та data-driven підходи до запобігання корупції й показано можливості їх адаптації до українського паливно-енергетичного комплексу.

Запропоновано авторську концепцію галузевої інформаційно-аналітичної моделі профілактики корупційних правопорушень у паливно-енергетичному комплексі, що передбачає інтеграцію наявних державних і галузевих інформаційних ресурсів, нормативне визначення системи ризикових індикаторів, автоматизоване зіставлення різномірних даних, формування ризикових сигналів, їх аналітичну оцінку та раннє превентивне реагування. Обґрунтовано необхідність забезпечення двостороннього інформаційного обміну між суб'єктами паливно-енергетичного комплексу, їх уповноваженими антикорупційними підрозділами та держав-

ними органами, а також нормативного закріплення вимог до захисту відповідної інформації. Зроблено висновок, що реалізація запропонованого підходу дозволить перейти від фрагментарного та переважно реактивного використання інформації до системної, ризик-орієнтованої та проактивної моделі профілактики корупції у стратегічно важливому для України паливно-енергетичному комплексі.

Ключові слова: паливно-енергетичний комплекс, корупційні правопорушення, запобігання корупції, інформаційно-правове забезпечення, інформаційно-аналітична модель, НАЗК, інформаційні ресурси, ризик-орієнтований підхід, data-driven підхід, корупційні ризики, автоматизований аналіз даних, цифровізація, публічне управління, державні активи, публічні закупівлі.

Постановка проблеми. Сфера паливно-енергетичного комплексу (далі – ПЕК) є стратегічно важливою для забезпечення енергетичної безпеки держави, стабільності економіки та функціонування критичної інфраструктури. В умовах воєнного стану та інтеграції України до європейського енергетичного простору зростає значення прозорості, підзвітності та ефективного управління у цій сфері. Водночас висока концентрація фінансових ресурсів, складність регуляторних процедур і участь суб'єктів публічного права у прийнятті управлінських рішень створюють підвищені корупційні ризики. Це зумовлює необхідність посилення інформаційно-правового забезпечення профілактики корупційних правопорушень у паливно-енергетичному комплексі.

Корупційна проблематика у сфері ПЕК проявляється у зловживанні службовим становищем під час укладення контрактів на постачання енергоресурсів, маніпуляціях із тарифоутворенням, непрозорому розподілі ліцензій і квот, конфліктах інтересів при прийнятті регуляторних рішень, а також у використанні інсайдерської інформації. Додаткові ризики виникають під час здійснення державних закупівель, управління об'єктами державної власності та реалізації інфраструктурних проєктів. Недостатня відкритість даних, обмежений доступ до інформації про фінансові потоки та фрагментарність цифрових реєстрів послаблюють превентивні механізми та ускладнюють громадський контроль.

Утім проблема полягає не лише в наявності корупційних ризиків як таких, а й у недостатній спроможності чинної інформаційно-правової системи своєчасно їх ідентифікувати, систем-

но оцінювати та забезпечувати превентивне реагування. Чинне антикорупційне законодавство України передбачає широкий спектр інформаційних інструментів, серед яких електронне декларування, фінансовий контроль, повідомлення про корупцію, діяльність уповноважених підрозділів, антикорупційні програми юридичних осіб, відкритість окремих державних даних та повноваження спеціально уповноважених суб'єктів щодо отримання й аналізу інформації. Однак зазначені механізми функціонують переважно як окремі правові та організаційні інструменти, між якими не завжди забезпечено належний інформаційний обмін та технологічну сумісність. Особливої актуальності це набуває у ПЕК, де корупційні ризики можуть виникати одночасно у сфері державних закупівель, корпоративного управління, ліцензування, розподілу бюджетних ресурсів, управління державними активами та регулювання енергетичних ринків.

У зв'язку з цим наукова проблема полягає у визначенні того, наскільки чинна система інформаційно-правового забезпечення здатна перейти від фіксації та перевірки окремих фактів до системного використання інформації для раннього виявлення корупційних ризиків у ПЕК. Йдеться, зокрема, про необхідність нормативного визначення порядку інтеграції інформації з різних державних та галузевих інформаційних ресурсів, встановлення процедур її автоматизованого аналізу, визначення переліку індикаторів корупційного ризику та правових наслідків формування відповідного ризикового сигналу. Такий підхід відповідає сучасній тенденції переходу від переважно процедурної та реактивної моделі антикорупційного контролю до ризик-орієнтованої та проактивної моделі, у якій інформація використовується не лише для підтвердження вже виявленого порушення, а й для його попередження.

Зазначена проблема безпосередньо пов'язана з важливими науковими та практичними завданнями удосконалення державного управління, антикорупційної політики, цифровізації публічного адміністрування та забезпечення енергетичної безпеки України. Її вирішення потребує комплексного дослідження чинної нормативно-правової бази інформаційного забезпечення запобігання корупції, визначення прогалин у регулюванні інформаційного обміну між суб'єктами ПЕК та спеціально уповноваженими антикорупційними органами, оцінки можливостей інтеграції відповідних цифрових ресурсів і формування правових засад ризик-орієнтованого інформаційно-аналітичного моніторингу. Саме тому актуальним є дослідження прогалин інформаційно-правового забезпечення профілактики корупційних правопорушень осіб публічного права у сфері ПЕК та розроблення пропозицій щодо його вдосконалення з урахуванням європейських стандартів належного врядування, прозорості, підзвітності та цифрової трансформації публічного управління.

Стан дослідження. Проблематика запобігання та протидії корупції в Україні, її адміністративно-правового забезпечення та інформаційних механізмів досліджувалася у працях таких українських учених, як А. А. Приходько, Н. П. Голота, Є. А. Бовкун, Ю. О. Коваленко, М. О. Ковальчук, Ю. В. Дем'янчук та ін. Зокрема, у науковій літературі досліджено адміністративно-правове забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні в умовах європейської інтеграції, інформаційно-правове забезпечення антикорупційної діяльності, адміністративно-правові механізми інформаційного забезпечення протидії корупції, а також окремі аспекти публічного адміністрування у сфері запобігання корупції та формування адміністративно-правових

засад антикорупційної політики. Особливої уваги у контексті досліджуваної проблематики заслуговує підхід Н. П. Голоти, яка розглядає інформаційно-правове забезпечення антикорупційної діяльності як «безперервний, комплексний, законодавчо закріплений процес взаємоузгоджених заходів», що охоплює пошук, отримання, накопичення, зберігання, опрацювання, передачу та обмін інформацією між учасниками інформаційних правовідносин з метою прийняття ефективних управлінських рішень, спрямованих на припинення корупційних правопорушень та запобігання корупційним ризикам [1, с. 5]. Такий підхід має принципове значення для визначення сучасних вимог до інформаційно-правового забезпечення антикорупційної діяльності, оскільки акцентує увагу не на окремому інформаційному ресурсі чи процедурі, а на безперервності, комплексності та взаємоузгодженості інформаційних процесів. Водночас зазначене теоретичне положення потребує подальшого розвитку стосовно галузей із підвищеним рівнем корупційних ризиків, зокрема паливно-енергетичного комплексу, де ефективність профілактики залежить від можливості системного поєднання різномірних інформаційних потоків та їх використання для раннього виявлення взаємопов'язаних ризикових ознак. Водночас, попри значний науковий доробок у сфері запобігання корупції та інформаційно-правового забезпечення антикорупційної діяльності, питання системного інформаційно-аналітичного забезпечення профілактики корупційних правопорушень саме у паливно-енергетичному комплексі, з урахуванням специфіки його фінансових, регуляторних, інфраструктурних та управлінських ризиків, залишаються недостатньо дослідженими.

Мета – комплексне дослідження прогалин інформаційно-правового забезпечення профілактики корупційних правопорушень осіб публічного права у сфері паливно-енергетичного комплексу, визначення основних проблем нормативного регулювання, інформаційного обміну та використання цифрових інструментів у цій сфері, а також обґрунтування напрямів удосконалення відповідних механізмів з урахуванням ризик-орієнтованого підходу, вимог прозорості, підзвітності та європейських стандартів запобігання корупції.

Виклад основного матеріалу. Ядром нормативної бази національної системи запобігання корупції є Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [2]. Саме його положення визначають основні інформаційно-правові механізми, за допомогою яких забезпечуються виявлення, оцінювання та попередження корупційних ризиків, зокрема повноваження НАЗК щодо одержання та аналізу інформації, діяльність уповноважених підрозділів, фінансовий контроль, запобігання конфлікту інтересів, функціонування каналів повідомлення та захист викривачів, а також антикорупційні програми юридичних осіб. Проте аналіз зазначених положень у контексті ПЕК дає підстави встановити, що законодавець сформував переважно загальну систему інформаційного забезпечення, яка не враховує достатньою мірою специфіку інформаційних потоків, суб'єктного складу та корупційних ризиків стратегічного енергетичного сектору.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції» закріплюється широкий комплекс повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) щодо отримання, перевірки та використання інформації, необхідної для реалізації превентивної антикорупційної політики. Водночас наявність таких повноважень не означає автоматично-

го формування цілісної інформаційно-аналітичної системи профілактики корупційних правопорушень, особливо з урахуванням галузевої специфіки паливно-енергетичного комплексу. Так, відповідно до п. 1-1 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції», НАЗК має право одержувати за письмовими запитами необхідну інформацію, у тому числі інформацію з обмеженим доступом, від державних органів, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, посадових осіб, громадян та їх об'єднань [2]. Зазначене повноваження створює правові передумови для отримання відомостей, що можуть характеризувати діяльність суб'єктів ПЕК, зокрема інформації про укладення договорів, управління державними активами, здійснення фінансових операцій, ліцензійну діяльність, прийняття регуляторних рішень та інші процеси, у межах яких потенційно можуть виникати корупційні ризики. При цьому запитова модель отримання інформації має переважно ситуативний та процедурний характер і не є тотальною безперервному автоматизованому моніторингу. Закон не встановлює спеціального галузевого механізму регулярного надходження, консолідації та системного аналізу інформації про ризикові процеси саме у ПЕК. Таким чином, п. 1-1 ч. 1 ст. 12 Закону забезпечує НАЗК правовий доступ до необхідної інформації, однак не розв'язує питання її подальшої інтеграції з інформацією з інших державних і галузевих джерел. Отже, проблемним у цьому випадку є не сам механізм отримання відомостей, а відсутність нормативно визначеного переходу від їх ситуативного витребування до системного використання для постійного моніторингу корупційних ризиків у ПЕК.

Більш значний потенціал для цифрового та ризик-орієнтованого запобігання корупції містить п. 1-2 ч. 1 ст. 12 Закону, відповідно до якого НАЗК наділено правом мати безпосередній автоматизований доступ до інформаційно-телекомунікаційних і довідкових систем, реєстрів, банків даних, у тому числі тих, що містять інформацію з обмеженим доступом [2]. Таке повноваження має особливе значення для ПЕК, оскільки дозволяє потенційно забезпечити оперативне зіставлення інформації про осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, їхні доходи, майно та корпоративні права з відомостями про діяльність державних підприємств, державні активи, контрагентів, закупівлі та інші економічні й регуляторні процеси у відповідній сфері. Однак наявність автоматизованого доступу до окремих інформаційних ресурсів сама по собі не забезпечує формування єдиного галузевого інформаційного середовища. Стаття 12 Закону не визначає ПЕК як окремих об'єкт інтегрованого інформаційно-аналітичного моніторингу та не встановлює спеціального порядку консолідації інформації з різних державних і галузевих інформаційних систем для системного виявлення корупційних ризиків у цій сфері [2]. Іншими словами, автоматизованість доступу не означає автоматизованості аналітичної взаємодії даних. Наявність технічної можливості отримати відомості з окремих реєстрів ще не забезпечує їх автоматичного зіставлення за єдиними критеріями та виявлення взаємопов'язаних ознак корупційного ризику. Саме на цьому рівні проявляється потреба у переході від технологічного доступу до інтегрованого інформаційно-аналітичного опрацювання даних.

Окреме значення має передбачене п. 2-1 ч. 1 ст. 12 Закону право НАЗК одержувати інформацію з відкритих баз даних, реєстрів іноземних держав та інших інформаційних ресурсів [2]. Застосування такого інформаційного інструменту є особливо

актуальним для ПЕК з огляду на міжнародний характер енергетичних ринків, наявність транскордонних корпоративних структур, іноземних контрагентів, пов'язаних осіб та активів. Використання зовнішніх інформаційних джерел потенційно дозволяє доповнювати національні дані відомостями про корпоративні, майнові та інші зв'язки суб'єктів, діяльність яких може бути пов'язана з українським енергетичним сектором. Проте чинне регулювання не формує спеціальної моделі системного поєднання внутрішніх та зовнішніх інформаційних ресурсів для цілей галузевого ризик-орієнтованого аналізу. Для ПЕК це має принципове значення, оскільки корупційні схеми можуть бути пов'язані не лише з внутрішньодержавними правовідносинами, а й із транскордонними корпоративними та майновими зв'язками. Тому інформаційна цінність міжнародних джерел виникає не стільки внаслідок їх ізольованого використання, скільки завдяки можливості зіставлення їхніх відомостей з даними національних реєстрів, декларацій, закупівель та інших галузевих інформаційних ресурсів. Відсутність такого механізму обмежує можливості перетворення розрізнених національних та міжнародних даних на цілісну інформаційну картину потенційних корупційних ризиків у ПЕК.

Важливим елементом превентивної діяльності НАЗК є також передбачена п. 5-1 ч. 1 ст. 12 Закону можливість отримувати заяви та здійснювати за власною ініціативою перевірку можливих фактів порушення вимог законодавства у сфері запобігання корупції [2]. Такий підхід розширює можливості Агентства щодо реагування на інформацію про потенційні порушення та дозволяє не обмежувати антикорупційну діяльність виключно розглядом звернень. Для ПЕК це має особливе значення з огляду на можливість виникнення корупційних ризиків у діяльності державних підприємств, органів управління державними активами, суб'єктів регулювання енергетичних ринків та інших учасників відповідних управлінських процесів. Утім зазначена норма не визначає чіткої інформаційно-аналітичної процедури, за якою сукупність даних із різних джерел має трансформуватися у формалізований ризиковий сигнал, достатній для ініціювання превентивної перевірки. У цьому аспекті принциповим є розмежування інформаційної ознаки та юридично значущого ризикового сигналу: сама по собі нетипова або суперечлива інформація ще не свідчить про наявність корупційного правопорушення. Вона повинна бути предметом додаткового аналітичного оцінювання, за результатами якого визначається рівень ризику та необхідність застосування відповідних превентивних або контрольних заходів. Отже, законодавство визначає можливість НАЗК самостійно реагувати на потенційні порушення, однак недостатньо деталізує процедуру перетворення сукупності інформаційних ознак на формалізований ризиковий сигнал та його подальшого використання у превентивному процесі.

Нарешті, відповідно до п. 5-2 ч. 1 ст. 12 Закону, НАЗК має право перевіряти організацію роботи із запобігання та виявлення корупції в юридичних особах, зазначених у законі [2]. Це положення має безпосереднє значення для юридичних осіб публічного права та державних підприємств, що функціонують у ПЕК, оскільки дозволяє оцінювати стан організації внутрішньої антикорупційної роботи, функціонування відповідних уповноважених підрозділів та виконання встановлених законодавством превентивних вимог. Водночас перевірка стану організації антикорупційної роботи має переважно контрольний характер і не тотожна постійному інформаційному моніторингу діяль-

ності відповідного суб'єкта. Для формування цілісної картини галузевих ризиків необхідно, щоб результати внутрішнього контролю, оцінювання корупційних ризиків та інші релевантні відомості системно надходили до інформаційно-аналітичного контуру державного запобігання корупції. Саме відсутність такого безперервного інформаційного зв'язку між суб'єктом ПЕК, його органом управління та НАЗК обмежує можливості використання локальних результатів антикорупційного контролю для загальногалузевого аналізу ризиків.

Отже, аналіз інформаційних повноважень НАЗК, закріплених у ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції», дозволяє зробити важливий для подальшого дослідження висновок: чинне законодавство загалом створює значний правовий потенціал для отримання, доступу та використання інформації у сфері запобігання корупції, однак не забезпечує достатньо чіткої галузевої моделі її інтеграції для цілей постійного ризик-орієнтованого моніторингу ПЕК. Проблема, таким чином, полягає не стільки у відсутності інформаційних повноважень НАЗК, скільки у фрагментарності механізмів їх реалізації, відсутності спеціального порядку інтеграції різномірних інформаційних масивів, нормативно визначених індикаторів корупційного ризику та процедур автоматизованого перетворення інформації на превентивний ризиковий сигнал.

У сфері паливно-енергетичного комплексу зазначена проблема набуває особливого значення, оскільки корупційний ризик далеко не завжди може бути встановлений шляхом аналізу одного документа, однієї операції або окремого суб'єкта. Специфіка ПЕК, що характеризується значною концентрацією державних активів, складними корпоративними структурами, масштабними закупівлями, ліцензійно-регуляторними процедурами та значними фінансовими потоками, зумовлює формування корупційних ризиків на перетині різних інформаційних масивів. Відтак аналітична цінність окремого інформаційного повідомлення значною мірою залежить від можливості його зіставлення з іншими даними.

Наприклад, потенційно ризикова ситуація може бути виявлена не в самій декларації посадової особи, не в окремому договорі державного підприємства та не в інформації про контрагента як таких, а в сукупності взаємопов'язаних відомостей про задекларовані активи та корпоративні права посадової особи, корпоративні зв'язки пов'язаних із нею осіб, діяльність конкретного державного підприємства ПЕК, укладення ним договору або здійснення закупівлі, структуру власності та кінцевих бенефіціарних власників контрагента, наявність відповідної ліцензії чи іншого регуляторного рішення, а також майнові та фінансові зв'язки між зазначеними суб'єктами.

У цьому контексті принципове значення має не лише доступність кожного окремого інформаційного ресурсу, а можливість автоматизованого встановлення зв'язків між відомостями, що містяться у різних інформаційних системах. Умовно такий інформаційний ланцюг може охоплювати: декларацію посадової особи → корпоративні права пов'язаних осіб → державне підприємство ПЕК → договір або публічну закупівлю → контрагента → його кінцевого бенефіціарного власника → ліцензію чи регуляторне рішення → відповідні майнові або фінансові зв'язки.

Кожен із наведених елементів окремо може бути правомірним та не містити достатніх ознак корупційного правопорушення. Проте їх сукупне зіставлення може вказувати на потенційний конфлікт інтересів, пов'язаність учасників відповідних

правовідносин, непрозорість прийняття управлінського рішення або інший корупційний ризик. Отже, ефективність інформаційно-правового забезпечення профілактики корупції у ПЕК залежить не лише від обсягу інформації, якою володіють уповноважені органи, а й від їх спроможності інтегрувати різномірні дані та виявляти кореляції, які не проявляються під час ізольованого аналізу окремих інформаційних об'єктів.

Саме тут, на наш погляд, проявляється одна з ключових прогалин чинного інформаційно-правового забезпечення: законодавством досить детально врегульовано доступ уповноважених суб'єктів до окремих інформаційних ресурсів, однак значно меншою мірою врегульовано механізм їх функціонального об'єднання для постійного виявлення взаємопов'язаних корупційних ризиків у конкретній галузі. Для ПЕК це означає необхідність переходу від переважно процедурного використання інформації до її системного, ризик-орієнтованого та аналітичного опрацювання.

Для конкретизації зазначеної інформаційної прогалини доцільно визначити основні масиви даних, інтеграція яких може забезпечити більш повне виявлення та оцінювання корупційних ризиків у паливно-енергетичному комплексі. Йдеться не про створення нового самостійного інформаційного ресурсу, а про формування нормативно та технологічно узгодженого механізму взаємодії вже наявних державних і галузевих інформаційних систем. Саме така інтеграція здатна перетворити сукупність розрізнених відомостей на інструмент системного інформаційно-аналітичного моніторингу.

Першу групу становлять дані електронного декларування та фінансового контролю. Інформація про доходи, майно, корпоративні права, фінансові зобов'язання та інші відомості, що декларуються особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, має принципове значення для встановлення потенційного конфлікту інтересів, необґрунтованих майнових змін та інших обставин, що можуть свідчити про корупційні ризики. Для ПЕК відповідні дані набувають додаткового значення у випадках, коли посадові особи беруть участь в управлінні державними підприємствами, прийнятті регуляторних рішень, здійсненні закупівель або розпорядженні державними активами. Водночас самостійний аналіз декларацій не завжди дозволяє встановити зв'язок між майновим становищем особи та конкретними управлінськими або господарськими рішеннями у сфері ПЕК.

Другу групу становлять дані про публічні закупівлі та договірні відносини суб'єктів ПЕК. Інформація про предмет закупівлі, її вартість, учасників, укладені договори, зміни їх істотних умов, виконання зобов'язань та інші параметри закупівельного процесу може бути використана для виявлення аномальних моделей поведінки, концентрації закупівель у певного кола контрагентів, потенційної пов'язаності учасників або інших обставин, що потребують додаткової перевірки. Значення цього інформаційного масиву особливо зростає щодо державних підприємств енергетичного сектору, для яких масштаби закупівель і вартість контрактів можуть створювати підвищений корупційний ризик. Однак інформація про закупівлю набуває значно більшого аналітичного значення за умови її зіставлення з відомостями про посадових осіб, структуру власності контрагентів та інші пов'язані дані.

Третю групу формують відомості про державні підприємства, господарські товариства та корпоративні права. Для ПЕК

це принципово важливий інформаційний масив, оскільки значна частина стратегічних активів функціонує у формі юридичних осіб, у яких держава безпосередньо або опосередковано бере участь. Інформація про органи управління, посадових осіб, засновників, учасників, корпоративні права, зміни у структурі управління та інші характеристики відповідних юридичних осіб дозволяє встановлювати зв'язки між особами, які приймають управлінські рішення, і суб'єктами господарювання, щодо яких такі рішення приймаються. При цьому відсутність достатньо інтегрованого інформаційного механізму ускладнює автоматизоване зіставлення таких відомостей із даними про декларації, закупівлі та контрагентів.

Четверту групу становлять дані у сфері ліцензування та регуляторних рішень. Для паливно-енергетичного комплексу регуляторні механізми мають особливе значення, оскільки доступ до відповідних ринків, здійснення окремих видів господарської діяльності, встановлення певних умов її провадження та інші економічно значущі рішення безпосередньо залежать від діяльності уповноважених державних органів. Інформація про видачу, переоформлення, зупинення чи анулювання ліцензій, прийняття регуляторних рішень та інших адміністративних актів у сукупності з відомостями про суб'єктів господарювання й посадових осіб може створювати підстави для виявлення нетипових або потенційно ризикових ситуацій. Водночас така інформація не завжди інтегрована з даними про майнові, корпоративні та договірні зв'язки відповідних суб'єктів.

П'яту групу становлять відомості про кінцевих бенефіціарних власників та структуру власності контрагентів і суб'єктів господарювання. Їх значення полягає у можливості встановлення реального характеру зв'язків між юридичними особами, формальними учасниками господарських відносин та особами, які фактично здійснюють контроль над відповідним активом або підприємством. У сфері ПЕК це особливо важливо для оцінювання контрагентів державних підприємств, учасників закупівель, одержувачів майнових або фінансових переваг та суб'єктів, щодо яких приймаються регуляторні рішення. Відтак відомості про кінцевих бенефіціарів мають розглядатися не ізольовано, а у взаємозв'язку з даними про посадових осіб, корпоративні права, закупівлі та державні активи.

Шосту групу становлять дані про державні активи та результати управління ними. Йдеться, зокрема, про відомості щодо об'єктів державної власності, їх вартості, передачі в користування, відчуження, оренди, управління корпоративними правами держави та інших форм розпорядження такими активами. Для ПЕК цей інформаційний масив є одним із ключових, оскільки енергетична інфраструктура та підприємства стратегічного значення мають не лише значну економічну цінність, а й безпосередній вплив на енергетичну безпеку держави. Зіставлення інформації про державні активи з даними про посадових осіб, контрагентів, корпоративні структури та фінансові операції потенційно дозволяє виявляти нетипові моделі управління активами або концентрацію відповідних рішень у взаємопов'язаних суб'єктах.

Сьому групу становлять фінансові та майнові зв'язки між суб'єктами, які беруть участь у відповідних управлінських і господарських процесах. Саме цей масив дозволяє перейти від аналізу формально визначених правовідносин до виявлення фактичних взаємозв'язків між посадовими особами, юридичними особами, контрагентами та іншими учасниками енергетичного

ринку. Для цілей профілактики корупції особливе значення має можливість встановлення повторюваних або нетипових зв'язків, які окремо можуть не свідчити про порушення, але в сукупності з іншими відомостями формують ризиковий профіль відповідної операції, суб'єкта чи управлінського рішення.

Таким чином, потенційно значущими для інформаційно-правового забезпечення профілактики корупційних правопорушень у ПЕК є щонайменше сім взаємопов'язаних груп даних: інформація електронного декларування та фінансового контролю; відомості про публічні закупівлі; дані про державні підприємства та корпоративні права; інформація про ліцензування і регуляторні рішення; відомості про кінцевих бенефіціарних власників і структуру власності; дані про державні активи; інформація про фінансові та майнові зв'язки між відповідними суб'єктами. Жоден із цих масивів сам по собі не може забезпечити повноцінне виявлення складних корупційних ризиків, характерних для ПЕК. Їх превентивна цінність виникає передусім у результаті взаємного зіставлення та встановлення зв'язків між різними категоріями даних.

Отже, інформаційна прогалина полягає не у відсутності відповідних даних як таких, а у недостатній нормативній визначеності механізму їх системної інтеграції, автоматизованого зіставлення та аналітичного опрацювання з урахуванням галузевої специфіки ПЕК. У цьому аспекті особливої актуальності набуває перехід від традиційної моделі, за якої інформація використовується переважно після виникнення підозри або в рамках конкретної контрольної процедури, до ризик-орієнтованої моделі, у межах якої сукупність інформаційних сигналів може автоматично вказувати на необхідність превентивної оцінки відповідної ситуації.

Зазначений підхід відповідає загальній тенденції розвитку сучасних антикорупційних механізмів, у межах якої інформація розглядається не лише як засіб документування вже виявленого правопорушення, а як ресурс для попереднього виявлення ризикових моделей поведінки. Саме тому подальший розвиток інформаційно-правового забезпечення профілактики корупційних правопорушень у ПЕК доцільно пов'язувати з формуванням risk-based та data-driven підходів, за яких рішення про необхідність додаткової перевірки ґрунтується не на одному ізольованому факті, а на сукупності взаємопов'язаних інформаційних індикаторів.

Виявлена прогалина набуває системного характеру, якщо розглянути окремі інформаційні контури, сформовані самим антикорупційним законодавством України. Відповідно до ст. 13-1 Закону України «Про запобігання корупції», з метою організації та здійснення заходів із запобігання та виявлення корупції утворюються або визначаються уповноважені підрозділи (уповноважені особи). Закон передбачає їх функціонування, зокрема, у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, місцевих органах влади, а також на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління відповідного державного органу. Основними завданнями таких підрозділів є, серед іншого, розроблення, організація та контроль за проведенням заходів щодо запобігання корупційним правопорушенням. НАЗК уповноважене затверджувати типові положення про відповідний підрозділ та встановлювати обов'язкові вимоги до його мінімальної штатної чисельності в державних органах [2].

Для ПЕК зазначені положення мають особливе значення, оскільки уповноважені підрозділи можуть розглядатися як пер-

винна інформаційно-аналітична ланка системи запобігання корупції на рівні державних органів та підприємств енергетичного сектору. Саме на цьому рівні можуть концентруватися відомості про організацію управлінських процесів, потенційні конфлікти інтересів, внутрішні порушення, результати оцінювання корупційних ризиків, виконання антикорупційних заходів та інші обставини, здатні мати превентивне значення. При цьому інформаційний потенціал уповноваженого підрозділу має переважно локальний характер: він формується в межах конкретного органу або юридичної особи та відображає ризики її внутрішньої діяльності. Для державної системи запобігання корупції важливим є перетворення таких локальних відомостей на стандартизований інформаційний ресурс, придатний для міжсуб'єктного та міжвідомчого зіставлення. Водночас законодавство, визначаючи організаційний статус та завдання уповноважених підрозділів, не встановлює достатньо деталізованого механізму, за яким така локальна інформація уніфіковано накопичувалася б, регулярно передавалася до єдиного інформаційно-аналітичного середовища та автоматизовано зіставлялася з даними інших державних і галузевих інформаційних ресурсів. У результаті може виникати розрив між локальним виявленням ризику на рівні окремого суб'єкта ПЕК і його використанням для формування загальногалузевої картини корупційних ризиків.

Не менш важливим інформаційним компонентом є розділ V Закону, присвячений запобігання та врегулюванню конфлікту інтересів. Його положення встановлюють обов'язок відповідних осіб вживати заходів щодо недопущення виникнення реального та потенційного конфлікту інтересів, повідомляти про його наявність, не вчиняти дій і не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів, а також передбачають різні способи його зовнішнього врегулювання. Закон також передбачає можливість звернення особи до НАЗК щодо наявності конфлікту інтересів та отримання відповідного роз'яснення.

Для ПЕК інформація про конфлікт інтересів має значення не лише як підстава для застосування визначеної законом процедури його врегулювання, а і як самостійний індикатор потенційного корупційного ризику. Проте в межах традиційної процедурної моделі основна увага приділяється встановленню факту наявності конфлікту інтересів та вибору належного способу його врегулювання. У ризик-орієнтованій моделі така інформація повинна набувати ширшого аналітичного значення, як ознака, яка у поєднанні з даними про закупівлі, корпоративні права, контрагентів або регуляторні рішення може підвищувати загальний рівень ризику відповідного суб'єкта чи операції. Особливого значення це набуває при прийнятті рішень щодо державних підприємств, управління державними активами, проведення закупівель, укладення значних договорів, здійснення ліцензійної діяльності або виконання регуляторних функцій. Утім інформація про наявність конфлікту інтересів та заходи щодо його врегулювання не інтегрується автоматично з відомостями про конкретні господарські операції, закупівлі, корпоративні зв'язки, структуру власності контрагентів чи регуляторні рішення. Таким чином, інформація про конфлікт інтересів може функціонувати переважно в межах конкретної процедури врегулювання, а не як елемент постійного ризикового профілю відповідної особи, підприємства або управлінського процесу.

Особливе місце у системі інформаційно-правового забезпечення посідає розділ VII Закону, присвячений фінансовому контролю. Закон встановлює обов'язок подання декларацій,

визначає широкий перелік відомостей, що підлягають декларуванню, та передбачає використання інформаційних систем, реєстрів і баз даних для автоматизованого отримання та перевірки відповідної інформації. Система фінансового контролю включає контроль своєчасності подання декларацій, перевірку правильності та повноти їх заповнення, логічний і арифметичний контроль, повну перевірку декларацій, а також вибіркового моніторингу способу життя суб'єктів декларування [2]. При цьому законодавство вже містить важливий елемент ризик-орієнтованого підходу: відбір декларацій для проведення повної перевірки та визначення їх черговості здійснюються з урахуванням оцінки ризиків.

З огляду на специфіку ПЕК інформація, що формується в межах фінансового контролю, має значний превентивний потенціал. Відомості про доходи, майно, корпоративні права, фінансові зобов'язання та інші активи посадових осіб можуть бути зіставлені з інформацією про державні підприємства, закупівлі, контрагентів, корпоративні структури та прийняті управлінські рішення. Таким чином, у системі фінансового контролю вже функціонує окремий нормативно закріплений елемент risk-based підходу. Проблема полягає в іншому: така модель ризикового відбору та перевірки реалізується переважно в межах фінансового контролю і не поширюється в аналогічно інтегрованому вигляді на інші інформаційні процеси, що характеризують діяльність суб'єктів ПЕК. Виникає своєрідний «секторальний розрив»: ризик оцінюється щодо окремого інформаційного масиву, тоді як потенційна корупційна загроза може бути виявлена лише через зіставлення даних фінансового контролю з інформацією про закупівлі, корпоративні зв'язки, державні активи, ліцензування та регуляторні рішення.

Наступним важливим елементом є розділ VIII Закону, присвячений захисту викривачів. Його положення забезпечують функціонування правового механізму повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, гарантії захисту викривачів та встановлені законом процедури реагування на такі повідомлення. У сучасній системі запобігання корупції інформація, отримана від викривача, має розглядатися як самостійне джерело даних про потенційний ризик, оскільки вона може містити відомості, які не відображаються безпосередньо у відкритих реєстрах або деклараціях [2].

Для ПЕК значення такого джерела інформації є особливо високим з огляду на складність внутрішніх управлінських і господарських процесів та наявність значної кількості працівників, безпосередньо залучених до закупівель, управління майном, договірної діяльності, фінансових операцій та регуляторних процедур. Однак превентивна цінність повідомлення викривача значною мірою залежить від можливості його зіставлення з іншими інформаційними масивами. Водночас повідомлення викривача за своєю природою є інформаційним сигналом, достовірність та значення якого потребують перевірки. Тому його інтеграція до ризик-орієнтованої системи не повинна означати автоматичного висновку про наявність порушення, а має забезпечувати можливість його зіставлення з об'єктивованими даними з інших інформаційних джерел та визначення необхідності подальшої перевірки. Наприклад, повідомлення про можливу пов'язаність посадової особи з певним контрагентом може набувати доказового та аналітичного значення лише після його зіставлення з даними про декларацію, корпоративні пра-

ва, структуру власності, закупівельні операції або регуляторні рішення. Отже, основна прогалина полягає не у відсутності каналу отримання інформації від викривачів, а в недостатній інтеграції таких повідомлень з іншими інформаційними потоками для формування комплексного ризикового сигналу.

Важливу роль у забезпеченні інформаційної відкритості відіграють положення ст. 60 Закону, що встановлюють вимоги щодо прозорості та доступу до інформації. Закон забороняє неправомірно відмовляти у наданні інформації, яка має бути доступною відповідно до закону, а також подавати її несвоєчасно, недостовірно чи не в повному обсязі. Одночасно визначаються відомості, які не можуть бути віднесені до інформації з обмеженим доступом, зокрема окремі дані про благодійну допомогу, передачу в управління підприємств та корпоративних прав, а також конфлікт інтересів і заходи щодо його врегулювання.

Для ПЕК ці положення створюють необхідну правову основу прозорості щодо значної кількості суспільно важливих відомостей. Однак для цілей автоматизованого ризик-аналізу принципове значення має не лише відкритість даних, а й їх структурованість, машиночитаність, актуальність, сумісність та можливість однозначної ідентифікації пов'язаних інформаційних об'єктів. Саме тому формальна доступність відомостей ще не означає їх готовності до використання як складової єдиного аналітичного масиву. Проте відкритість інформації не є тотожною її аналітичній інтегрованості. Дані можуть бути формально доступними для державних органів та громадськості, але при цьому зберігатися у різних системах, мати різні формати, не бути синхронізованими або не містити стандартизованих зв'язків між відповідними інформаційними об'єктами. Отже, прозорість створює передумову для інформаційного контролю, але сама по собі не забезпечує автоматизованого виявлення комплексних корупційних ризиків.

Особливого значення для досліджуваної проблематики набуває стаття 62 Закону України «Про запобігання корупції», яка визначає антикорупційну програму юридичної особи як комплекс правил, стандартів і процедур щодо виявлення, протидії та запобігання корупції у її діяльності. Обов'язковість затвердження антикорупційних програм, зокрема, поширюється на державні та комунальні підприємства, а також на господарські товариства, у яких відповідна державна або комунальна частка перевищує 50 відсотків за встановлених законом критеріїв, та на юридичних осіб – учасників визначених законом процедур публічних закупівель [2].

Застосування цієї норми до ПЕК має особливу вагу, оскільки значна частина стратегічних енергетичних активів функціонує через державні підприємства та господарські товариства з державною участю. Антикорупційна програма у такому випадку створює локальний інформаційно-організаційний контур, у межах якого мають ідентифікуватися корупційні ризики, визначатися превентивні заходи та здійснюватися внутрішній контроль. Таким чином, на рівні юридичної особи закон уже формує підґрунтя для ризик-орієнтованого управління корупційними ризиками. Разом із тим такий ризик-менеджмент залишається переважно внутрішньоорганізаційним: він спрямований на оцінювання та мінімізацію ризиків у межах конкретної юридичної особи. Для ПЕК цього недостатньо, оскільки значна частина ризикових зв'язків виходить за межі окремого підприємства та охоплює його орган управління, посадових осіб, контрагентів, бенефіціарів, регуляторів та інші пов'язані суб'єкти.

Водночас інформаційна проблема полягає в тому, що результат такого внутрішнього оцінювання не перетворюється автоматично на складову загальної державної системи інформаційно-аналітичного моніторингу. Дані, сформовані в межах антикорупційної програми конкретного підприємства ПЕК, можуть залишатися на рівні відповідної юридичної особи, тоді як НАЗК та інші уповноважені суб'єкти потенційно володіють іншими масивами інформації про це саме підприємство, його керівництво, контрагентів, закупівлі, корпоративні права та державні активи. Відсутність нормативно визначеного механізму синхронізації таких інформаційних контурів знижує можливості формування цілісного ризикового профілю суб'єкта ПЕК.

Отже, аналіз статті 13-1, розділів V, VII, VIII та статті 62 Закону України «Про запобігання корупції» дозволяє виявити ще один системний аспект досліджуваної проблеми. Чинне антикорупційне законодавство України вже створює декілька рівнів формування інформації про потенційні корупційні ризики: внутрішній рівень уповноважених підрозділів і юридичних осіб; процедурний рівень врегулювання конфлікту інтересів; централізований рівень фінансового контролю; інформаційний канал повідомлень викривачів; рівень публічної прозорості. Водночас ці рівні переважно функціонують як паралельні інформаційні контури, між якими відсутній повністю сформований механізм горизонтальної інтеграції та автоматизованого зіставлення даних.

Для паливно-енергетичного комплексу така фрагментарність є особливо суттєвою, оскільки корупційний ризик може проявлятися не в одному інформаційному джерелі, а на перетині інформації про посадову особу, її деклараційні дані, конфлікт інтересів, корпоративні права, діяльність державного підприємства, конкретну закупівлю, контрагента, його кінцевого бенефіціара, регуляторне рішення та управління відповідним державним активом. Окремий елемент такого ланцюга може не містити достатніх ознак порушення, однак їх сукупність здатна сформувати стійкий ризиковий сигнал.

Таким чином, аналіз окремих інформаційних механізмів засвідчує багаторівневий характер виявленої прогалини: на рівні НАЗК доступ до інформації не тотожний її інтегрованому аналізу; на рівні уповноважених підрозділів локальне оцінювання ризиків не трансформується автоматично у галузеву інформацію; відомості про конфлікт інтересів та повідомлення викривачів функціонують переважно як процедурні інформаційні сигнали; risk-based механізми фінансового контролю не охоплюють усієї сукупності галузевих даних ПЕК; внутрішній ризик-менеджмент юридичних осіб не поєднаний у належний спосіб із загальнодержавним моніторингом. Отже, системна проблема полягає у відсутності достатньо сформованого механізму, який забезпечував би рух інформації між цими рівнями – від її отримання та первинного формування до інтегрованого аналізу, оцінювання ризику та превентивного реагування. Тому подальше вдосконалення інформаційно-правового забезпечення профілактики корупційних правопорушень у ПЕК має полягати не лише у розширенні інформаційних повноважень окремих суб'єктів, а передусім у створенні правових та технологічних засад єдиної інформаційно-аналітичної взаємодії, що поєднувала б внутрішні антикорупційні дані підприємств із державними реєстрами, деклараційною інформацією, даними про закупівлі, корпоративні структури, ліцензування, державні активи та іншими галузевими відомостями. Саме такий підхід створює

передумови для переходу від переважно реактивної моделі виявлення порушень до проактивної моделі, орієнтованої на раннє виявлення та попередження корупційних ризиків у стратегічно важливому для держави паливно-енергетичному комплексі.

Виявлена фрагментарність інформаційних механізмів запобігання корупції в Україні у сфері паливно-енергетичного комплексу актуалізує питання щодо відповідності чинної моделі сучасним підходам до організації антикорупційної діяльності. У сучасній міжнародній практиці простежується поступове ускладнення превентивних механізмів: від переважно правила-та процедурно-орієнтованої моделі (rules-based, compliance-based), у межах якої основна увага приділяється дотриманню встановлених вимог і перевірці відповідності, до ризик-орієнтованого (risk-based) підходу, за якого ресурси контролю концентруються на найбільш уразливих сферах і суб'єктах, а надалі – до інформаційно-аналітичних (data-driven) та проактивних механізмів, у яких різномірні дані використовуються для виявлення взаємопов'язаних ризикових ознак, визначення пріоритетів контролю та, де це можливо, раннього прогнозування ризикових ситуацій.

Такий розвиток не означає відмови від процедурних і комплаєнс-механізмів як таких. Навпаки, сучасна антикорупційна система поєднує їх із ризик-орієнтованим оцінюванням та цифровими інструментами аналізу інформації. У цьому контексті OECD акцентує увагу на необхідності розвитку ефективних систем доброчесності, заснованих на управлінні ризиками, використанні цифрових технологій, підвищенні якості даних та їх застосуванні для моніторингу й удосконалення превентивних механізмів. Такий підхід передбачає зміщення уваги від формального встановлення факту недотримання вимог до системного виявлення факторів та моделей поведінки, які можуть зумовлювати виникнення корупційних ризиків [3].

Особливого значення в цьому контексті набуває використання аналітичних інструментів, здатних поєднувати інформацію з різних джерел та виявляти закономірності, які складно встановити шляхом ізольованого аналізу окремих документів. Практичним прикладом такого підходу є розроблена Світовим банком система Governance Risk Assessment System (GRAS), яка застосовує передові методи аналізу даних для виявлення ризиків шахрайства, корупції та змови у сфері державних контрактів. GRAS поєднує дані про публічні закупівлі з інформацією про постачальників, бенефіціарну власність та іншими даними й використовує систему ризикових індикаторів для виявлення нетипових моделей та формування підстав для подальшого контролю [4].

Подібну логіку реалізує й Procurement Anticorruption and Transparency Platform (ProACT), яка забезпечує аналітичне опрацювання значних масивів даних про публічні закупівлі, зокрема інформації про замовників, постачальників і ринки, а також передбачає використання індикаторів ризику для оцінювання доброчесності та прозорості закупівельних процесів. Цінність таких інструментів полягає не лише в цифровізації вже існуючих контрольних процедур, а передусім у можливості перейти від реагування на окремі повідомлення, порушення чи аномалії до систематичного пошуку ризикових моделей у великих масивах даних.

Для досліджуваної проблематики принципово важливим є те, що така модель безпосередньо відповідає виявленій в українському законодавстві інформаційній прогалині. Як було вста-

новлено вище, чинна система запобігання корупції вже формує значний обсяг інформації у межах декларування, фінансового контролю, врегулювання конфлікту інтересів, діяльності уповноважених підрозділів, повідомлень викривачів, антикорупційних програм юридичних осіб та інших процедур. Проблема полягає в тому, що ці відомості переважно функціонують у межах окремих правових та організаційних контурів і не завжди перетворюються на єдиний масив даних, придатний для постійного виявлення взаємопов'язаних корупційних ризиків у ПЕК.

Саме тому для паливно-енергетичного комплексу доцільним видається перехід від переважно процедурного використання інформації до інтегрованої ризик-орієнтованої інформаційно-аналітичної моделі, у межах якої дані з різних державних і галузевих інформаційних ресурсів не лише накопичуються, а й системно співвідносяться за наперед визначеними критеріями та індикаторами ризику. У такій моделі деклараційна інформація може зіставлятися з даними про корпоративні права та кінцевих бенефіціарів; відомості про посадових осіб – з інформацією про публічні закупівлі, договори та контрагентів; дані про підприємства – з інформацією про державні активи, ліцензії та регуляторні рішення. У результаті об'єктом аналітичної оцінки стає не окремий документ чи ізольований факт, а сукупність взаємопов'язаних інформаційних ознак, здатних формувати ризиковий профіль конкретного суб'єкта, операції або управлінського рішення.

З урахуванням цього перспективним напрямом удосконалення інформаційно-правового забезпечення профілактики корупційних правопорушень у ПЕК слід визнати формування механізму, за якого інформація використовується не лише для підтвердження вже виявленого порушення або проведення окремої перевірки, а як інструмент раннього виявлення корупційних ризиків. Такий механізм має передбачати нормативно визначений склад інформаційних джерел, порядок їх взаємодії, стандартизовані ризикові індикатори, автоматизоване зіставлення даних, правила формування ризикового сигналу та процедури подальшого превентивного реагування. Саме така послідовність: інтеграція даних → виявлення ризикових ознак → аналітична оцінка → формування сигналу → раннє реагування – може забезпечити перехід від фрагментарного інформаційного забезпечення до цілісної галузевої системи профілактики корупції.

Отже, міжнародні підходи та практичні інструменти, зокрема розробки OECD і Світового банку, дають підстави розглядати risk-based та data-driven підходи не лише як технологічну модернізацію антикорупційного контролю, а як зміну самої логіки використання інформації у превентивній діяльності. Для України їх адаптація до специфіки ПЕК може стати основою для формування галузевої інформаційно-аналітичної моделі, здатної поєднати вже наявні антикорупційні інформаційні ресурси та перетворити їх на інструмент системного, проактивного виявлення корупційних ризиків.

Проведений аналіз нормативно-правових засад запобігання корупції, особливостей інформаційного забезпечення діяльності НАЗК, функціонування уповноважених підрозділів, механізмів фінансового контролю, врегулювання конфлікту інтересів, захисту викривачів та антикорупційних програм юридичних осіб, а також сучасних міжнародних підходів дає підстави сформулювати авторську позицію щодо напрямів удосконалення інформаційно-правового забезпечення профілактики корупційних правопорушень у паливно-енергетичному комплексі України.

На думку автора, основним напрямом такого вдосконалення має стати перехід від сукупності розрізнених інформаційних процедур до галузевої інформаційно-аналітичної моделі профілактики корупції у ПЕК, заснованої на інтеграції інформаційних ресурсів, ризик-орієнтованому аналізі та ранньому превентивному реагуванні. При цьому йдеться не про створення ще одного самостійного інформаційного ресурсу, а про нормативне та технологічне поєднання вже наявних державних і галузевих інформаційних систем у межах єдиного механізму виявлення та оцінювання корупційних ризиків.

Запропонована модель повинна ґрунтуватися насамперед на єдиному інформаційному контурі взаємодії суб'єктів запобігання корупції у ПЕК. До такого контуру доцільно включити інформацію, що формується в системах електронного декларування та фінансового контролю, дані про публічні закупівлі та договори, відомості про державні підприємства і корпоративні права, інформацію про кінцевих бенефіціарних власників та структуру власності, дані про державні активи, ліцензування і регуляторні рішення, відомості про конфлікти інтересів, результати діяльності уповноважених підрозділів, повідомлення викривачів та інші дані, що мають значення для виявлення корупційних ризиків. Водночас принциповим є не саме розширення переліку інформації, а забезпечення її сумісності, стандартизації та можливості взаємного зіставлення.

Другим елементом запропонованої моделі має стати нормативне визначення системи ризикових індикаторів, адаптованих до специфіки ПЕК. Такі індикатори повинні охоплювати не лише окремі порушення встановлених правил, а й сукупність обставин, які можуть свідчити про підвищену ймовірність виникнення корупційного ризику. До них можуть належати, зокрема, виявлення пов'язаності посадової особи з учасником закупівлі або контрагентом; збіг корпоративних, майнових чи фінансових зв'язків; концентрація договорів у певного кола суб'єктів; нетипові зміни вартості або умов договорів; поєднання регуляторного рішення з приватним інтересом посадової особи; повторюваність аналогічних ризикових ситуацій; нетипові зміни структури власності чи управління підприємством; а також інші комбінації інформаційних ознак, визначені з урахуванням галузевої специфіки.

Третім елементом має бути автоматизоване зіставлення інформації з різних джерел. У цьому аспекті доцільно перейти від моделі, за якої уповноважений суб'єкт послідовно перевіряє окремі документи, до моделі, за якої інформаційна система автоматично виявляє зв'язки між особами, підприємствами, активами, договорами, закупівлями, контрагентами та регуляторними рішеннями. Результатом такого зіставлення не повинно автоматично вважатися встановлення факту корупційного правопорушення. Його завданням має бути формування попереднього ризикового сигналу, який є інформаційною підставою для додаткового аналітичного оцінювання та, залежно від його результатів, застосування передбачених законом превентивних або контрольних заходів.

Четвертим елементом запропонованої системи має стати механізм раннього реагування. Формування ризикового сигналу повинно запускати визначену нормативно процедуру: його фіксацію, первинну оцінку, перевірку достовірності та достатності відповідних даних, визначення рівня ризику та прийняття рішення про подальші дії. Таким чином, інформація повинна проходити послідовний цикл: отримання → інтеграція → авто-

матизоване зіставлення → виявлення ризикової ознаки → аналітична оцінка → превентивне реагування → контроль результату. Саме наявність такого циклу дозволить перетворити інформацію з пасивного ресурсу контролю на активний інструмент профілактики корупції.

П'ятим елементом має бути забезпечення зворотного зв'язку між різними рівнями антикорупційної системи. Результати внутрішнього оцінювання корупційних ризиків на державних підприємствах та інших юридичних особах ПЕК, інформація уповноважених підрозділів, результати перевірок, повідомлення викривачів та інші сигнали повинні враховуватися не лише на рівні відповідного підприємства, а й у загальній системі оцінювання галузевих ризиків. Водночас результати централізованого аналізу повинні використовуватися для коригування локальних антикорупційних програм та внутрішніх заходів запобігання корупції. Такий підхід дозволить сформувати двосторонній інформаційний обмін між суб'єктами ПЕК та уповноваженими державними органами.

Окремою передумовою функціонування запропонованої моделі є нормативне визначення правил обробки та захисту відповідної інформації. Інтеграція значних масивів даних, у тому числі інформації з обмеженим доступом, повинна здійснюватися із чітким визначенням повноважень суб'єктів доступу, правових підстав обробки інформації, цілей її використання, строків зберігання, вимог до інформаційної безпеки та відповідальності за неправомерний доступ або використання. Отже, цифровізація антикорупційної профілактики не повинна призводити до послаблення гарантій захисту інформації, а навпаки – має супроводжуватися їх нормативним та технологічним посиленням.

З огляду на викладене, автор вважає доцільним нормативно закріпити галузеву інформаційно-аналітичну систему профілактики корупційних правопорушень у ПЕК як функціональний механізм взаємодії вже наявних інформаційних ресурсів, визначивши її основні елементи, суб'єктів, порядок інформаційного обміну, перелік базових категорій даних, принципи автоматизованого зіставлення та критерії формування ризикових сигналів. При цьому законодавче регулювання має бути побудоване таким чином, щоб не підміняти автоматизованим алгоритмом дискреційне рішення уповноваженого суб'єкта, а використовувати результати цифрового аналізу як інформаційну підставу для професійної оцінки та правомірного превентивного реагування.

Авторська позиція полягає також у тому, що таку модель доцільно реалізовувати поступово. На першому етапі має бути забезпечена технічна та нормативна сумісність ключових інформаційних ресурсів; на другому – визначені та апробовані ризикові індикатори, характерні для основних сегментів ПЕК; на третьому – запроваджено автоматизоване формування ризикових сигналів і процедури їх аналітичного опрацювання; на наступному – забезпечено постійний моніторинг ефективності індикаторів та їх періодичне коригування з урахуванням практики виявлення корупційних ризиків. Така поетапність дозволить уникнути надмірного технологічного та нормативного навантаження і водночас забезпечити поступовий перехід до проактивної моделі антикорупційної профілактики.

Запропонована автором модель інформаційно-правового забезпечення профілактики корупційних правопорушень у ПЕК ґрунтується на переході від фрагментарного використання інформації до її інтегрованого, ризик-орієнтованого та проактивного застосування шляхом поєднання єдиної інформаційної

взаємодії, галузевих ризикових індикаторів, автоматизованого зіставлення даних, формування ризикових сигналів, превентивного реагування та захисту інформації.

Її реалізація дозволить перейти від виявлення окремих порушень і перевірки постфактум до раннього виявлення сукупності факторів корупційного ризику та функціональної інтеграції інформаційних ресурсів. Такий підхід відповідає стратегічному значенню ПЕК для України й створює правові та організаційні передумови для підвищення ефективності, прозорості та підзвітності публічного управління.

Висновки. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що чинне інформаційно-правове забезпечення запобігання корупції в Україні сформувало значний масив інформаційних та організаційних інструментів: повноваження НАЗК щодо одержання й автоматизованого доступу до інформації, діяльність уповноважених підрозділів, механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, фінансовий контроль, повідомлення викривачів, вимоги щодо прозорості та антикорупційні програми юридичних осіб. Законодавство містить і окремі елементи ризик-орієнтованого підходу, зокрема у сфері фінансового контролю та оцінювання корупційних ризиків. Водночас системний аналіз цих механізмів у контексті паливно-енергетичного комплексу виявив їх фрагментарність: інформація формується та використовується переважно в межах окремих процедур і не завжди інтегрується з іншими державними та галузевими інформаційними масивами. Для ПЕК, де корупційні ризики можуть виникати на перетині даних про посадових осіб, декларації, конфлікти інтересів, державні активи, корпоративні права, закупівлі, контрагентів, кінцевих бенефіціарних власників, ліцензування та регуляторні рішення, така фрагментарність обмежує можливості своєчасного виявлення комплексних ризикових ситуацій.

Запропоновано розглядати удосконалення інформаційно-правового забезпечення профілактики корупційних правопорушень у ПЕК як процес формування галузевої інформаційно-аналітичної моделі, яка не потребує створення нового відокремленого інформаційного ресурсу, а передбачає функціональну інтеграцію вже наявних державних і галузевих інформаційних систем. Основними елементами такої моделі мають стати нормативно визначений склад інформаційних джерел та порядок їх взаємодії, система галузевих ризикових індикаторів, автоматизоване зіставлення різномірних даних, формування ризикового сигналу, його професійна аналітична оцінка, раннє превентивне реагування, зворотний зв'язок між державним та внутрішнім рівнями антикорупційного контролю, а також належні гарантії захисту інформації. Такий підхід відповідає сучасному розвитку міжнародних систем доброчесності, у яких посилюється орієнтація на ризики, цифрові інструменти та використання якісних даних для підвищення ефективності превенції. Її реалізація у сфері ПЕК дозволить перейти від переважно фрагментарного та реактивного використання інформації до системного виявлення взаємопов'язаних корупційних ризиків і, відповідно, від реагування на вже виявлені порушення до їх своєчасного попередження.

Література:

1. Голота Н. П. Інформаційно-правове забезпечення антикорупційної діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Тернопіль : ТНЕУ, 2020. 20 с. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/45014>
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. База даних (БД) «Законодавство України». Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
3. OECD. Anti-Corruption and Integrity Outlook 2026: Harnessing the Integrity Advantage. Paris : OECD Publishing, 2026. 158 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/16708b78-en>.
4. World Bank. Global Program on Anticorruption for Development: Data and Analytics. URL: <https://www.worldbank.org/en/programs/anticorruption-for-development/data-and-innovation>

Shapoval R. Gaps in the information and legal framework for preventing corruption offenses in the activities of public-law entities in the fuel and energy sector

Summary. The article examines gaps in the information and legal framework for preventing corruption offenses in Ukraine's fuel and energy sector. It substantiates that the strategic importance of the fuel and energy sector, the significant concentration of financial resources, the scale of state asset management, the complexity of regulatory procedures, and the operation of critical infrastructure create heightened corruption risks and require effective information mechanisms for their early detection. The provisions of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" are analyzed, including the information-related powers of the National Agency on Corruption Prevention (NACP), the activities of authorized anti-corruption units, mechanisms for preventing and resolving conflicts of interest, financial control, whistleblower reporting, transparency, and anti-corruption programs of legal entities.

It is established that the current legislation of Ukraine has developed a significant body of information resources and individual risk-based instruments; however, they operate primarily within separate legal and organizational procedures. It is found that the key problem lies not so much in the lack of information or powers to obtain it, but rather in the insufficient legal and regulatory framework for integrating such information, automatically correlating heterogeneous data, and using it for continuous sector-specific monitoring. It is substantiated that the specific characteristics of the fuel and energy sector necessitate the simultaneous analysis of data concerning public officials, e-declarations, conflicts of interest, public procurement, state-owned enterprises, corporate rights, ultimate beneficial owners, state assets, licensing, regulatory decisions, and financial and property relationships. Current international risk-based and data-driven approaches to corruption prevention are analyzed, and the possibilities of adapting them to Ukraine's fuel and energy sector are demonstrated.

The article proposes an original concept of a sector-specific information and analytical model for preventing corruption offenses in the fuel and energy sector, based on the integration of existing state and sectoral information resources, the regulatory definition of a system of risk indicators, automated correlation of heterogeneous data, generation of risk signals, their analytical assessment, and early preventive response. The necessity of ensuring two-way information exchange between fuel and energy sector entities, their authorized anti-corruption units, and public authorities is substantiated, together with the need to establish regulatory requirements for the protection of relevant information. It is concluded that implementation of the proposed approach would enable a shift from fragmented and predominantly reactive use

of information toward a systemic, risk-based, and proactive model of corruption prevention in Ukraine's strategically important fuel and energy sector.

Key words: fuel and energy sector, corruption offenses, corruption prevention, information and legal framework, information and analytical model, National Agency on Corruption Prevention (NACP), information resources, risk-

based approach, data-driven approach, corruption risks, automated data analysis, digitalization, public administration, state assets, public procurement.

Використання штучного інтелекту. Під час підготовки статті інструменти штучного інтелекту не використовувалися.

Дата першого надходження статті до видання: 28.07.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 21.08.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 01.10.2026



Стаття поширюється на умовах
ліцензії відкритого доступу
(CC BY 4.0)