

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2026.02.2.28>

КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ БЮРО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЙОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

Матвієць О.А.,

аспірант юридичного факультету

Вищого навчального закладу «Національна академія управління»

ORCID: 0009-0007-3088-6753

Матвієць О.А. Контроль за діяльністю Бюро економічної безпеки України як елемент його адміністративно-правового статусу.

Стаття присвячена дослідженню проблеми контролю за діяльністю Бюро економічної безпеки України (БЕБ) як елементу його адміністративно-правового статусу.

Визначено, що досягнути особливості контролю за діяльністю БЕБ як елемента адміністративно-правового статусу можна через комплексне дослідження положень, які характеризують прояви інституту контролю за БЕБ у законодавстві та практиці, зокрема, через суб'єктів, які здійснюють цей контроль.

Зроблено висновок, що суб'єктами контролю за діяльністю БЕБ є громадськість, міжнародні та іноземні організації, суди, Кабінет Міністрів України та Верховна Рада України. Суб'єктом контролю за діяльністю БЕБ не є Президент України, оскільки законодавство не передбачає будь-яких його повноважень з контролю за діяльністю БЕБ.

Досліджено особливості здійснення контролю за БЕБ кожним з наведених суб'єктів.

При аналізі громадського контролю над БЕБ вказано, що він здійснюється через Раду громадського контролю при БЕБ та кадрові комісії з проведення конкурсного відбору на зайняття вакантних посад працівників БЕБ. Зроблено висновок про вирішальне значення громадськості у формуванні кадрового складу БЕБ. Звернуто також увагу, що правове регулювання громадського контролю за діяльністю БЕБ фактично обмежене контролем лише вже з боку сформованих громадською організацією, що може мати негативне значення. Досить ефективним був би також зовнішній громадський контроль, який могли б здійснювати будь-які громадські організації чи навіть окремі громадяни.

При дослідженні контролю міжнародних та іноземних організацій зроблено висновок, що Директор БЕБ і загалом усе БЕБ на сьогодні фактично несе відповідальність перед іноземними кредиторами.

Натомість, обмеженим є контроль над БЕБ Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України. Зауважено, що Верховна Рада України не має реальних контрольних повноважень щодо діяльності БЕБ.

Визначено, що внутрішній контроль в самому БЕБ є загальним та спеціальним. Загальним є внутрішній контроль, що здійснюється керівництвом БЕБ та усіма працівниками БЕБ, які мають повноваження зі здійснення управління в БЕБ. Спеціальним внутрішнім контролем є контроль, що здійснюється спеціально створеними в межах БЕБ підрозділами, основне завдання яких полягає у здійсненні цього контролю.

За наслідками дослідження запропоновано внести зміни до чинного законодавства щодо БЕБ.

Ключові слова: Бюро економічної безпеки України, контроль, громадський контроль, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, міжнародні організації, іноземні організації, звіт.

Matviiets O.A. Control over the activities of the Economic Security Bureau of Ukraine as an element of its administrative and legal status.

The article is devoted to the study of the problem of control over the activities of the Economic Security Bureau of Ukraine (ESB) as an element of its administrative and legal status.

It is determined that the peculiarities of control over the activities of the ESB as an element of its administrative and legal status can be understood through a comprehensive study of the provisions that characterize the manifestations of the institution of control over the ESB in legislation and practice, in particular, through the entities that exercise this control.

It is concluded that the subjects of control over the activities of the ESB are the public, international and foreign organizations, courts, the Cabinet of Ministers of Ukraine, and the Verkhovna Rada of Ukraine. The President of Ukraine is not a subject of control over the activities of the ESB, since the legislation does not provide for any powers to control the activities of the ESB.

The peculiarities of control over the ESB by each of the above entities were studied.

The analysis of public control over the ESB indicates that it is exercised through the Public Control Council at the ESB and personnel commissions conducting competitive selection for vacant positions at the ESB. It was concluded that the public plays a decisive role in shaping the personnel composition of the ESB. Attention was also drawn to the fact that the legal regulation of public control over the activities of the ESB is in fact limited to control only by bodies formed by the public, which may have a negative impact. External public control, which could be exercised by any public organization or even individual citizens, would also be quite effective.

A study of the control exercised by international and foreign organizations concluded that the Director of the ESB and the ESB as a whole are currently effectively accountable to foreign creditors.

However, control over the ESB by the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine is limited. It has been noted that the Verkhovna Rada of Ukraine has no real control over the activities of the ESB.

It has been determined that internal control within the ESB itself is general and special. General internal control is exercised by the management of the ESB and all ESB employees who have management powers in the ESB. Special internal control is exercised by specially created units within the ESB, whose main task is to exercise this control.

Based on the results of the study, it is proposed to amend the current legislation on the ESB.

Key words: Economic Security Bureau of Ukraine, control, public control, Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, President of Ukraine, international organizations, foreign organizations, report.

Постановка проблеми. Одним з елементів адміністративно-правового статусу державного органу у науці цілком обґрунтовано визначено особливості контролю за його діяльністю. Бюро економічної безпеки України (надалі – БЕБ) як державний орган не є винятком. Такий елемент адміністративно-правового статусу є складовою функціонального блоку його елементів.

Ефективний контроль за діяльністю БЕБ забезпечує ефективність публічного управління в сфері економічної безпеки держави, належне здійснення БЕБ своїх повноважень.

Контроль за діяльністю БЕБ має свої особливості, які полягають у тому, що контроль за діяльністю БЕБ з боку державних органів є досить обмеженим. Такий контроль здійснюється переважно громадськістю. Зазначене може створити певні ризики для держави, а відтак вимагає вивчення його особливостей на науковому рівні.

Мета дослідження, таким чином, полягає у дослідженні особливостей контролю за діяльністю БЕБ, що його здійснюють окремі суб'єкти, формулюванні пропозицій по вдосконаленню законодавства у сфері контролю за діяльністю БЕБ.

Стан опрацювання проблематики. Проблему адміністративно-правового статусу та контролю як одного з його елементів загалом та проблему адміністративно-правового статусу БЕБ, зокрема, досліджували такі науковці як В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, В.М. Гарашук, О.М. Гришко, О.Ю. Дрозд, Т.О. Коломoeць, А.Т. Комзюк, Р.С. Мельник, О.В. Мещерякова, О.М. Миколенко, В.В. Пацкан, Р.М. Сиймовський, О.Ф. Скакун, В.В. Слин'ко, С.Г. Стеценко та інші. Однак, безпосереднє вивчення проблеми контролю за діяльністю БЕБ як елемента його адміністративно-правового статусу проведено ще не було.

Виклад основного матеріалу. Правильне розуміння сутності контролю за діяльністю БЕБ вимагає визначення поняття контролю, його сутності.

У науці під контролем розуміють діяльність, спрямовану на вивчення і оцінку стану справ на підконтрольному об'єкті, а також на попередження та усунення можливих порушень. Це означає, що контроль здійснюється не тільки шляхом перевірки, а й включає в себе одержання різної інформації щодо підконтрольного об'єкта з будь-яких джерел, наступний аналіз такої інформації, прийняття і реалізацію відповідних рішень [1, с. 77]. Державний контроль є діяльністю державних органів щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам і правилам [2, с. 44]. Контроль – це сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб'єктами контролю за поведінкою людей (власною поведінкою), відносинами, які виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних цілей при дослідженні об'єктів матеріального світу [3, с. 90]. Функція контролю у державному управлінні полягає в аналізі та порівнянні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху [4, с. 221].

Аналіз наведених положень свідчить, що контроль як явище є багатоаспектною діяльністю, яка здійснюється багатьма суб'єктами та знаходить свій прояв в багатьох положеннях законодавства.

У науці адміністративного права інститут контролю зазвичай досліджується через суб'єктів, що здійснюють контрольну діяльність.

У науці питання про класифікації видів контролю за суб'єктом є дискусійним, зокрема, розрізняють такі види контролю як: 1) державний контроль та громадський контроль [5, с. 198, 209]; 2) контроль, який здійснюють органи державної влади та управління; контроль, який здійснюють судові органи; контроль, який здійснює громадськість [6, с. 166–174]; 3) контроль з боку органів законодавчої влади; громадський контроль; контроль з боку представницьких органів місцевого самоврядування; судовий контроль; контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів [7, с. 247–268]; 4) контроль з боку Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України; громадський контроль; судовий контроль; нагляд прокуратури; контроль органів місцевого самоврядування; внутрішньовідомчий контроль [8, с. 230–250].

Вважаємо, що досягнути особливості контролю за діяльністю БЕБ як елемента адміністративно-правового статусу можна через комплексне дослідження положень, які характеризують прояви інституту контролю за БЕБ у законодавстві та практиці, насамперед через тих суб'єктів, які здійснюють цей контроль.

З аналізу положень Закону «Про БЕБ» та інших актів законодавства вбачається, що суб'єктами контролю за діяльністю БЕБ є: громадськість, міжнародні та іноземні організації, суди, Кабінет Міністрів України та Верховна Рада України. Також в системі БЕБ існує внутрішньовідомчий контроль. Здійснення контролю над БЕБ цими суб'єктами завжди передбачає їх втручання в його діяльність, у тій чи іншій мірі вони обмежують БЕБ у самостійному здійсненні ним своїх повноважень. Враховуючи наведене, важливим виглядає те, щоб загальні організаційні засади здійснення такого контролю, межі повноважень контролюючих суб'єктів, права та обов'язки БЕБ як підконтрольного суб'єкта завжди були визначені на законодавчому рівні. За таких умов будуть створені основи та існуватимуть гарантії законності контрольної діяльності.

Суб'єктом контролю за діяльністю БЕБ ми не можемо назвати Президента України, оскільки ані Закон «Про БЕБ», ані інші нормативні акти, які деталізують повноваження Президента України, не передбачають фактично будь-яких його повноважень з контролю за діяльністю БЕБ. Так, Закон «Про БЕБ» фактично опосередковано передбачає щодо БЕБ лише одне право Президента України – право на присвоєння спеціальних звань вищого начальницького складу БЕБ, подання щодо чого вноситься на розгляд Президента України Директором БЕБ. Відсутність у Президента України повноважень у сфері контролю за діяльністю БЕБ, на наш погляд, є не зовсім обґрунтованим.

Так, відповідно до ст.ст.106, 107 Конституції України Президент України забезпечує державну незалежність, національну безпеку держави, очолює Раду національної безпеки і оборони України.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз.

Важлива роль у системі національної безпеки будь-якої держави належить економічній безпеці, яка є основою матеріального добробуту та функціонування нації та держави. І хоча в науці немає єдиної думки із приводу визначення категорії «економічна безпека» [9, с. 69], в той же час фактично спільною є думка, що економічна безпека є складовою національної безпеки [10, с. 101-116; 11, с. 105]. Як аргумент проти різного роду думок щодо звуженого розуміння поняття національної безпеки одразу ж зауважимо, що погоджуємося з думкою М.П. Гурковського та М.Я. Сидора, що взаємопов'язані між собою правові категорії «державна безпека», «громадська безпека» і «безпека особи» є складовими, горизонтальним зрізом поняття національної безпеки [12, с. 30].

Таким чином, вже виходячи навіть з самої назви БЕБ чи висловлених у науці підходів є очевидним те, що БЕБ є органом у сфері безпеки, а саме органом, який забезпечує економічну безпеку держави, яка є складовою національної безпеки України. Таким чином, виходячи з Конституції України Президент України не може не мати повноважень стосовно контролю за БЕБ як прояву повноважень у сфері забезпечення економічної безпеки держави.

Крім того, не зовсім обґрунтованими виглядають й положення Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII, які, як вбачається зі змісту цього Закону, не відносять БЕБ до складу сектору безпеки і оборони. Вважаємо, що БЕБ у складі як центрального апарату, так і його територіальних управлінь, є цілісною системою органів у сфері економічної безпеки, через що поряд з іншими органами у сфері безпеки повинне бути відображене як складова сектору безпеки і оборони.

Охарактеризуємо коротко особливості кожного з видів контролю за БЕБ, що його здійснюють окремі суб'єкти.

Громадськість в системі усіх суб'єктів контролю за діяльністю БЕБ, на наш погляд, варто поставити на перше місце. Громадськість є одним з найбільш повноважних суб'єктів здійснення

контролю за БЕБ. Визначальне місце громадськості вбачається з аналізу Розділу V «Контроль за діяльністю та відповідальність БЕБ» Закону «Про БЕБ», структура якого відображає усю ту філософію, яка закладалася законодавцем при врегулюванні системи контролю за БЕБ у Законі та того значення, яке надається у такому контролі громадськості.

Так, зі структури та аналізу Розділу V «Контроль за діяльністю та відповідальність БЕБ» Закону «Про БЕБ» вбачається, що насамперед Закон у цьому розділі у ст.34 врегулює питання громадського контролю, який здійснюється через Раду громадського контролю при БЕБ, а лише потім у наступних статтях відповідного розділу врегулює й інші види контролю, зокрема, й парламентський. Таким чином, бачимо, що інші суб'єкти контролю, зокрема, й парламент, як би відсунуті на друге місце після громадськості, що дає змогу говорити нам про громадський контроль як більш вищий за своїм значенням перед державним.

Громадський контроль за БЕБ здійснюється через Раду громадського контролю при БЕБ та кадрові комісії з проведення конкурсного відбору на зайняття вакантних посад.

Зокрема, згідно з ч. 2 ст. 43 Закону «Про БЕБ» Рада громадського контролю при БЕБ на реалізацію контрольних повноважень: 1) заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань БЕБ; 2) розглядає звіти БЕБ і затверджує свій висновок щодо них; 3) обирає із свого складу по одному представнику, що включаються до складу кожної з кадрових комісій БЕБ (крім кадрових комісій, що проводять конкурси на посади, відомості про які становлять державну таємницю); 4) обирає із свого складу трьох представників, які включаються до складу дисциплінарної комісії БЕБ; 6) здійснює інші повноваження, передбачені положенням про БЕБ.

При аналізі громадського контролю над БЕБ варто також вказати на вирішальне значення громадськості у формуванні кадрового складу БЕБ.

Так, відповідно до ч. 3 ст. 19 Закону «Про БЕБ» призначення на посади в БЕБ здійснюється виключно за результатами конкурсного відбору на зайняття відповідної посади, який проводиться кадровими комісіями. Кадрові комісії з проведення конкурсного відбору на зайняття вакантних посад гласних штатних працівників утворюються Директором БЕБ у складі п'яти членів кожна, з яких не менше двох членів є номінованих зборами представників громадських об'єднань, та не менше одного члена – Радою громадського контролю при БЕБ за її поданням. Таким чином, зазначене дає можливість стверджувати, що громадськість у таких кадрових комісіях складає більшість та є основним суб'єктом формування кадрів БЕБ. Беручи участь у призначенні працівників БЕБ на посади громадськість контролює процес кадрового формування БЕБ відповідальними та добросовісними працівниками.

Підтверджуючи велике значення громадського контролю за діяльністю БЕБ, маємо звернути увагу, що правове регулювання контролю за діяльністю БЕБ фактично обмежене контролем вже з боку сформованих органів (Ради громадського контролю при БЕБ та кадрових комісій за участі представників громадськості), які начебто вплетені в структуру самого БЕБ та здійснюють вже умовний внутрішній контроль. Ефективність такого контролю може бути низькою, якщо формування цих громадських органів контролю відбулося неналежним чином, або якщо члени цих органів умовно «втомилися» належним чином здійснювати цей контроль. Крім того, слід враховувати, що під час діяльності таких представників громадськості може відбутися їх «деградація», вони можуть бути більш схильні до компромісу з працівниками БЕБ, навіть завести з ними приятельські відносини тощо. Все це може негативно впливати на виконання такими представниками громадськості своїх обов'язків.

Досить ефективним, на наш погляд, був би також зовнішній громадський контроль, який могли б виконувати будь-які громадські організації чи навіть окремі громадяни. Закон «Про БЕБ» врегулювання такого зовнішнього громадського контролю залишив поза увагою.

Натомість, якщо проаналізувати Закон України «Про Національну поліцію», то слід звернути увагу на Розділ VIII «Громадський контроль поліції», який передбачає більш широкий, і саме головне в аспекті, що аналізується, – зовнішній контроль громадськості за діяльністю поліції. Так, ст. 89 цього Закону передбачає можливість взаємодії поліції з громадськістю, зокрема, шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. Така співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності здійснення такої діяльності. Стаття 90 Закону визначає, що контроль за діяльністю поліції може здійснюватися також у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України. І хоча стосовно БЕБ зазначене положення реалізовано у формі постійної участі

у діяльності Дисциплінарної комісії БЕБ трьох осіб, визначених Радою громадського контролю при БЕБ, у окремих випадках з наведених вище підстав доцільно було б залучати до такого розгляду й представників зовнішньої громадськості. Враховуючи наведене, вважаємо, що Закон «Про БЕБ» можна було б доповнити положеннями, які б передбачали участь будь-якої іншої зовнішньої громадськості у здійсненні контролю за діяльністю БЕБ.

Міжнародні та іноземні організації здійснюють міжнародний контроль за діяльністю БЕБ, зокрема, в частині кадрового забезпечення БЕБ – призначення та звільнення Директора БЕБ, оцінюванні (аудиті) ефективності діяльності БЕБ.

Так, в межах здійснення цього контролю міжнародні та іноземні організації, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод протягом останніх трьох років до дня завершення строку повноважень Директора БЕБ або до дня дострокового припинення його повноважень (звільнення) надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції та/або у сфері реформування органів правопорядку, вправі погодити пропозицію спільного списку кандидатів до складу конкурсної комісії з обрання Директора БЕБ у складі не менше трьох осіб. При цьому, фактично голоси цих осіб мають вирішальне значення у обранні Директора БЕБ – рішення конкурсної комісії вважається прийнятим, якщо за нього проголосували не менше чотирьох членів конкурсної комісії, у тому числі не менше двох членів конкурсної комісії, визначених Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій (ст. 15 Закону «Про БЕБ»).

Такі ж міжнародні та іноземні організації також беруть участь у зовнішньому незалежному оцінюванні (аудиті) ефективності діяльності БЕБ, яке проводиться через один рік та через три роки після призначення Директора БЕБ. Таке оцінювання проводить спеціальна Комісія з проведення зовнішнього незалежного оцінювання (аудиту) ефективності діяльності БЕБ у складі трьох осіб, які визначаються Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій зазначених міжнародних та іноземних організацій.

Для проведення такого оцінювання (аудиту) члени Комісії з проведення оцінювання мають значні повноваження, зокрема, право доступу до матеріалів кримінального провадження, досудове розслідування в якому здійснювалося БЕБ та було завершене, до окремої інформації та документів, які є у володінні БЕБ, звертатися до органів державної влади, будь-яких фізичних чи юридичних осіб із запитом про надання пояснень, документів чи інформації, необхідних для проведення оцінювання. Орган або особа, які отримали запит Комісії з проведення оцінювання, зобов'язані надати необхідні пояснення та/або документи (їх копії) чи інформацію протягом 10 календарних днів з дня отримання запиту тощо.

Висновок Комісії з проведення зовнішнього незалежного оцінювання про неефективність діяльності БЕБ та неналежне виконання обов'язків його Директором є підставою для звільнення Директора БЕБ з посади (п. 10 ч. 5 ст. 16 Закону «Про БЕБ»). Зазначене положення є унікальним в аспекті контролю, що здійснюється за діяльністю державного органу. Аналіз цього положення свідчить, що Директор БЕБ і загалом усе БЕБ на сьогодні несе відповідальність не перед народом України, громадськістю України чи державою Україна, а перед іноземними кредиторами, оскільки тих повноважень, які мають кредитори через органи здійснення міжнародного контролю, не має жодний з вітчизняних суб'єктів.

Суд також є надзвичайно важливим суб'єктом контролю за діяльністю БЕБ, а контроль, що він здійснює, слід йменувати судовим контролем.

Судовий контроль передбачає повну та всебічну перевірку законності дій та рішень працівників БЕБ під час здійснення ними своїх службових повноважень. Цей вид контролю здійснюється за скаргою заінтересованої особи та здійснюється зазвичай у порядку кримінального судочинства слідчими суддями. Суттю цього виду контролю є правосуддя як діяльність судів з розгляду та вирішення справ, яка відповідно до ч. 1 ст. 124 Конституції України є виключною компетенцією судів.

У порівнянні з іншими суб'єктами контролю, той контроль, що його здійснює суд, у заходах впливу на БЕБ має свою специфіку. Так, суд не лише вправі визнавати незаконною діяльність чи бездіяльність уповноважених осіб БЕБ, а й зобов'язувати цих осіб вчинити певні дії [13]. Слід вказати, що таке контрольне повноваження з зобов'язання БЕБ вчинити певну дію чи утриматися від її вчинення фактично має лише суд – здійснюючи зовнішній судовий контроль, суди вправі втручатися в здійснення діяльності БЕБ.

Кабінет Міністрів України здійснює контроль виконавчої влади за діяльністю БЕБ. З огляду на статус БЕБ як центрального органу виконавчої влади, контроль Кабінету Міністрів України щодо БЕБ має характер більш оперативного та поточного контролю у притаманних йому формах.

Згідно з ч. 2 ст. 1 Закону «Про БЕБ» Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність БЕБ. Кабінет Міністрів України в порядку здійснення контролю за діяльністю БЕБ та на виконання своїх повноважень:

1) затверджує нормативні акти з питання діяльності БЕБ (Порядок проведення комплексу заходів з оцінювання ризиків у сфері економіки, Положення про проходження служби особами, які ма-

ють спеціальні звання БЕБ, Порядок присвоєння спеціальних звань БЕБ, Положення про Раду громадського контролю при БЕБ, Порядок формування Ради громадського контролю при БЕБ тощо);

- 2) утворює, реорганізовує та ліквідує Територіальні управління БЕБ;
- 3) призначає на посаду та звільняє з посади Директора БЕБ;
- 4) приймає рішення про визначення членів конкурсної комісії з проведення конкурсу на посаду Директора БЕБ, рішення про дострокове припинення повноважень члена конкурсної комісії;
- 5) затверджує склад Ради громадського контролю при БЕБ;
- 6) розглядає звіт Директора БЕБ;
- 7) визначає склад Комісії з проведення зовнішнього незалежного оцінювання (аудиту) ефективності діяльності БЕБ.

Поміж тим, не дивлячись на досить значний перелік повноважень Кабінету Міністрів України щодо здійснення контролю за діяльністю БЕБ та особливостей статусу БЕБ як центрального органу виконавчої влади, контроль, що його здійснює Кабінет Міністрів, все ж є обмеженим. Кабінет Міністрів фактично не вправі втручатися в діяльність БЕБ, а сутність контролю має фактично характер превентивного контролю, спрямованого на організацію та створення належних умов функціонування БЕБ. Про обмеженість контролю Кабінету Міністрів України над діяльністю БЕБ свідчить хоча б те обставина, що Кабінет Міністрів України не може звільнити Директора БЕБ і рішення Кабінету Міністрів України про його призначення не може бути скасовано Кабінетом Міністрів України з інших підстав, ніж передбачені ч. 5 ст. 16 Закону (ч.6 ст.16 Закону). Зазначене свідчить про особливий статус БЕБ у системі органів виконавчої влади.

Верховна Рада України та Комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання системи оподаткування, здійснює парламентський контроль за БЕБ.

Формами парламентського контролю над БЕБ є: 1) заслуховування Верховною Радою України щорічного звіту Директора БЕБ про діяльність БЕБ за попередній календарний рік. Відповідно до ст.35 Закону «Про БЕБ» директор БЕБ щороку, не пізніше 1 березня, звітує перед Верховною Радою України про діяльність БЕБ за попередній календарний рік. Звіт Директора БЕБ розглядається Верховною Радою України протягом 60 календарних днів з дня надходження; 2) проведення відкритих громадських слухань. Комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання системи оподаткування, не менше одного разу на рік проводить відкриті для громадськості слухання на тему діяльності БЕБ, виконання покладених на БЕБ завдань, додержання ним законодавства, прав і свобод осіб; 3) направлення запитів депутатами Верховної Ради до БЕБ.

Аналіз положень про парламентський контроль над діяльністю БЕБ свідчить, що Верховна Рада України не має реальних контрольних повноважень щодо діяльності БЕБ. Закон «Про БЕБ» чи інші законодавчі акти не містять положень, які б свідчили про можливість прийняття Верховною Радою України актів, які б втручалися у діяльність БЕБ чи його кадровий склад у порівнянні, наприклад, з громадськістю. Зазначене вважаємо обґрунтованим та таким, що свідчить про відсутність політичного контролю та політичної відповідальності БЕБ.

Поміж тим, слід зауважити, що проектом Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо удосконалення відповідальності за перешкоджання діяльності депутатів, виконання контрольних функцій комітетами Верховної Ради України № 8073-1 від 10.10.2022 пропонувалося фактично передбачити таку політичну відповідальність директора БЕБ. Зокрема, цим законопроектом пропонувалося внести зміни до Регламенту Верховної Ради та передбачити, що Верховна Рада щорічно заслуховує звіт Директора БЕБ про результати діяльності цього органу за календарний рік, стан виконання покладених на БЕБ завдань, додержання в процесі діяльності БЕБ законодавства, прав і свобод людини і громадянина, а також напрями та шляхи підвищення ефективності діяльності БЕБ. При цьому, пропонувалося передбачити також право Верховної Ради України вимагати позачергового звіту керівника БЕБ за пропозицією третини депутатського корпусу. При цьому, якщо за підсумками розгляду звіту Верховна Рада визнавала роботу Директора БЕБ незадовільною, ухвалення такого рішення, згідно з проектом, було б підставою для звільнення зазначеної особи з посади [14]. Однак, цей законопроект прийнятий не був та відповідні положення не набули чинності.

Внутрішньовідомчий контроль. Визначений адміністративно-правовий статус БЕБ передбачає існування в межах структури БЕБ внутрішнього контролю, який здійснюється підрозділами самого БЕБ.

На наш погляд, виходячи з аналізу законодавства про БЕБ, внутрішній контроль БЕБ, може бути поділений на загальний та спеціальний.

Загальний внутрішній контроль БЕБ здійснюється Директором БЕБ та його заступниками, керівниками територіальних управлінь та підрозділів центрального апарату БЕБ і їх заступниками, іншими працівниками БЕБ, які мають повноваження зі здійснення управління в БЕБ. Цей вид контролю полягає у контролі діяльності підлеглих їм працівників.

Так, наприклад, Директор БЕБ відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 17 Закону «Про БЕБ» координує і контролює діяльність центрального апарату та територіальних управлінь БЕБ, а керівники територіального управління БЕБ організують та контролюють роботу відповідного територіального управління щодо виконання наказів, розпоряджень, завдань БЕБ (п. 1 ч. 2 ст. 18 Закону «Про БЕБ»). Повноваження керівних працівників БЕБ з контролю за діяльністю структурних підрозділів БЕБ визначаються, зокрема, відповідними положеннями про ці підрозділи, а здійснення такого контролю є одним з багатьох видів повноважень керівних працівників БЕБ.

Спеціальним внутрішнім контролем БЕБ є контроль, що здійснюється спеціально створеними в межах БЕБ підрозділами, основне завдання яких і полягає у здійсненні цього контролю.

Так, ст. 35-1 Закону «Про БЕБ» визначає, що з метою забезпечення доброчесності працівників БЕБ, забезпечення дотримання цього Закону та інших нормативно-правових актів у структурі центрального апарату БЕБ діє підрозділ внутрішнього контролю. Рішенням Директора БЕБ підрозділи внутрішнього контролю можуть створюватися також і у складі територіальних управлінь БЕБ.

Варто звернути увагу, що положення ст. 35-1 Закону «Про БЕБ» про внутрішній контроль БЕБ з'явилося у Законі лише у 2024 році, коли Закон «Про БЕБ» було доповнено цієї статтею згідно із Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи БЕБ» № 3840-IX від 20.06.2024. До появи такої норми у науці прямо вказувалося як на недолік законодавчого регулювання правового статусу БЕБ відсутність такого регулювання у Законі.

Слід звернути увагу і на ту обставину, що повноваження підрозділу внутрішнього контролю закріплені у самому Законі «Про БЕБ», що надає відповідному підрозділу самостійності у виконанні цих повноважень, який у здійсненні цих повноважень фактично незалежний навіть від Директора БЕБ. Так, на підрозділ внутрішнього контролю покладаються такі обов'язки: 1) запобігання та виявлення вчинених працівниками БЕБ порушень вимог законів України «Про запобігання корупції» та «Про державну службу», інших правопорушень; 2) здійснення контролю за виконанням працівниками БЕБ актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог, обмежень та заборон; 3) проведення перевірок працівників БЕБ на доброчесність та моніторингу способу їх життя; 4) перевірка інформації, що міститься у зверненнях фізичних та юридичних осіб (у тому числі анонімних), медіа, інших джерелах, у тому числі отриманої через спеціальну телефонну лінію, сторінку в мережі Інтернет, засоби електронного зв'язку БЕБ, щодо причетності працівників БЕБ до вчинення правопорушень; 5) проведення службового розслідування стосовно працівників БЕБ; 6) здійснення оперативно-розшукових заходів з метою виявлення кримінальних правопорушень у діяльності працівників БЕБ; 7) проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на призначення на посади в БЕБ тощо. Таким чином, відділ внутрішнього контролю є самодостатнім підрозділом з цілком повним переліком необхідних йому повноважень для здійснення своєї діяльності. Про це свідчить, наприклад, й та обставина, що цей підрозділ навіть має право самостійно здійснювати оперативно-розшукові заходи з метою виявлення кримінальних правопорушень у діяльності працівників БЕБ. Очевидно, що це передбачено з метою запобігти витоку інформації, який може трапитися, якщо цю діяльність будуть здійснювати інші підрозділи БЕБ. Крім того, особливий правовий статус працівників підрозділів внутрішнього контролю центрального та територіальних управлінь БЕБ полягає, зокрема, в тому, що усі вони призначаються на посаду та звільняються з посади виключно Директором БЕБ, а самі ж підрозділи внутрішнього контролю також підпорядковуються безпосередньо Директору.

Слід підтримати комплексний підхід до втілення функції внутрішнього контролю в діяльності БЕБ, що на сьогодні склався.

Так, з метою забезпечення ефективної організації та функціонування внутрішнього контролю, управління ризиками, оптимізації управлінських процесів у частині забезпечення законності, результативності та ефективності діяльності БЕБ, запобігання виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності БЕБ наказом БЕБ від 03.10.2025 р. № 186 затверджено Інструкцію з організації та функціонування внутрішнього контролю в БЕБ [15]. Інструкцією передбачена необхідність інтеграції внутрішнього контролю в усі процеси за всіма напрямками (функціями) БЕБ. Визначено, що належна система внутрішнього контролю забезпечує ефективне і прозоре управління в БЕБ, орієнтоване на результат, посилення управлінської підзвітності, чіткого розподілу повноважень і відповідальності між суб'єктами внутрішнього контролю під час виконання завдань, функцій та процесів, недопущення в діяльності БЕБ корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних із корупцією, шахрайських дій, зловживань, забезпечення обґрунтованості планування надходжень і витрат бюджету [15].

Серед усіх форм контролю, що їх передбачає Закон «Про БЕБ», найбільш комплексною слід визнати щорічний звіт БЕБ. Стаття 35 Закону «Про БЕБ» передбачає, що Директор БЕБ щороку, не пізніше 1 березня, звітує перед Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України про діяльність БЕБ за попередній календарний рік. Такий звіт розглядається Верховною Радою Украї-

ни, Кабінетом Міністрів України протягом 60 календарних днів з дня надходження. Крім того, звіт Директора БЕБ надається також для висновку Раді громадського контролю при БЕБ, що розглядає його упродовж 45 календарних днів з дня надходження.

Закон у ч. 2 ст. 35 визначає обов'язкові вимоги до цього звіту. Зокрема, він повинен містити: 1) статистичну інформацію щодо результатів діяльності БЕБ із виконання повноважень у сфері досудового розслідування та оперативно-розшукової діяльності з конкретизацією даних про кількість зареєстрованих заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, віднесені законом до підслідності БЕБ, кількість оперативно-розшукових справ та зареєстрованих за їх матеріалами кримінальних проваджень, що перебувають у провадженні БЕБ, кількість кримінальних проваджень, що перебували у провадженні БЕБ, кількість осіб, стосовно яких набрав законної сили виправдальний вирок суду про вчинення ними кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності БЕБ тощо; 2) результати інформаційно-аналітичної діяльності БЕБ, у тому числі щодо оцінювання загроз та ризиків вчинення кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності БЕБ; 3) взаємодію БЕБ з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями; 4) співпрацю БЕБ з уповноваженими органами іноземних держав, міжнародними та іноземними організаціями та укладені з ними угоди про співпрацю, представництво інтересів за кордоном; 5) співпрацю з недержавними організаціями і медіа; 6) результати роботи щодо зниження корупційних ризиків у діяльності БЕБ; 7) кошторис БЕБ та стан його виконання; 8) інші відомості, що стосуються результатів діяльності БЕБ.

Аналіз зазначеного положення про зміст звіту БЕБ свідчить, що законодавець намагається уніфікувати положення про контроль за діяльністю правоохоронних органів у законодавстві. У зв'язку з цим, схожі положення щодо контролю у формі звіту про діяльність того чи іншого правоохоронного органу перед окремими державними органами чи посадовими особами, ми бачимо як у Законі «Про БЕБ», так і у Законі «Про Державне бюро розслідувань» чи Законі «Про Національне антикорупційне бюро України». Однак, такий порівняльний аналіз також свідчить про певні недоліки Закону «Про БЕБ».

Так, в доповнення вже до раніше наведених положень, вважаємо необґрунтовано виведеним з кола суб'єктів, кому подається щорічний звіт Директора БЕБ про діяльність БЕБ за попередній рік, Президента України. З огляду на забезпечення національної безпеки держави як одного з повноважень Президента України, подання б такого звіту Президенту виглядало б цілком обґрунтованим. Крім того, слід звернути увагу, що інші правоохоронні органи зі схожим статусом (ДБР та НАБУ) такий звіт Президенту подають.

Як недолік до змісту звіту Директора БЕБ, що його містить Закон «Про БЕБ», слід вказати на відсутність вимоги про наявність у ньому положення щодо діяльності підрозділу внутрішнього контролю БЕБ, зокрема, кількості повідомлень про вчинення правопорушень працівниками БЕБ, результати їх розгляду, притягнення працівників БЕБ до відповідальності. Таке положення, у разі його наявності, на наш погляд, сприяло б більш ефективній роботі підрозділу внутрішнього контролю БЕБ.

У зв'язку з наведеним, вважаємо, що ч. 1 ст. 35 Закону «Про БЕБ» варто було б викласти в такій редакції «1. Директор Бюро економічної безпеки України щороку, не пізніше 1 березня, звітує перед Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України про діяльність Бюро економічної безпеки України за попередній календарний рік», а ч. 2 ст. 35-1 Закону «Про БЕБ» варто було б доповнити п.8 такого змісту: «діяльність підрозділу внутрішнього контролю Бюро економічної безпеки України, кількість повідомлень про вчинення правопорушень працівниками Бюро економічної безпеки України, результати їх розгляду, притягнення працівників Бюро економічної безпеки України до відповідальності», а діючий п. 8 ч. 2 ст. 35-1 Закону слід було б вважати п. 9 ч. 2 ст. 35-1 Закону.

Висновки. Суб'єктами контролю за діяльністю БЕБ є громадськість, міжнародні та іноземні організації, суди, Кабінет Міністрів України та Верховна Рада України. Суб'єктом контролю за діяльністю БЕБ не є Президент України, оскільки законодавство не передбачає будь-яких його повноважень з контролю за діяльністю БЕБ.

Найбільше повноважень у сфері контролю над БЕБ має громадськість, однак, правове регулювання громадського контролю за діяльністю БЕБ фактично обмежене контролем лише вже з боку сформованих громадськістю органів, що може мати негативне значення. Досить ефективним був би також зовнішній громадський контроль, який могли б здійснювати будь-які громадські організації чи навіть окремі громадяни.

Запропоновано внести такі зміни до законодавства: 1) частину 1 статті 35 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» викласти в такій редакції «1. Директор Бюро економічної безпеки України щороку, не пізніше 1 березня, звітує перед Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України про діяльність Бюро економічної безпеки України за попередній календарний рік»; 2) частину 2 статті 35-1 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» доповнити

п.8 такого змісту: «діяльність підрозділу внутрішнього контролю Бюро економічної безпеки України, кількість повідомлень про вчинення правопорушень працівниками Бюро економічної безпеки України, результати їх розгляду, притягнення працівників Бюро економічної безпеки України до відповідальності», а діючий пункт 8 частини 2 статті 35-1 Закону вважати пунктом 9 частини 2 статті 35-1 Закону.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Краснолюбов І., Яковець І. Актуальні питання організації та здійснення громадського контролю за поведінкою осіб, умовно-достроково звільнених від відбування покарання. *Вісник національної академії прокуратури України*. 2010. № 2. С. 74-79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnaru_2010_2_15 (дата звернення: 01.02.2026).
2. Велика українська енциклопедія. Тематичний реєстр з напрямку "Юридичні науки". URL: https://ev.vue.gov.ua/wp-content/uploads/2018/02/Law_full.pdf (дата звернення: 01.03.2026).
3. Гаращук В.М. Ще раз про сутність контролю та його загальне розуміння. *Проблеми законності*. Х., 2002. Вип. 54. С. 83–90. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/PROBLEM/Pr_zak54.pdf (дата звернення: 01.02.2026).
4. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Аверянова. К.: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
5. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Атіка, 2008. 624 с.
6. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / [за заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва]. К.: Укр. акад. внутр. справ, 1995. 177 с.
7. Адміністративне право України: підручник / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. С. 247–268.
8. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / [за заг. ред. Рябченко О.П.]. Х.: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. 256 с.
9. Мартин О.М. Економічна безпека як складова національної безпеки. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Економіка*. 2013. Вип. 22. С. 68-74. URL: <https://esj.oa.edu.ua/articles/2013/n22/14.pdf> (дата звернення: 01.02.2026).
10. Національна безпека України : навчальний посібник / С.М. Дерев'янку, Ю.В. Кобець, Т.Б. Мадрига та ін.; за заг. ред. В.В. Марчука. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. 372 с.
11. Павленко Д.Г., Семенюк Ю.В., Лисецький Ю.М. Національна безпека: поняття, складники, чинники впливу. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2021. Том. 32 (71). № 3. С.102-107. DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.3/17>.
12. Гурковський М.П., Сидор М.Я. Поняття національної безпеки як адміністративно-правової категорії. *Соціально-правові студії*. 2021. С. 26-32. DOI: <https://doi.org/10.32518/2617-4162-2021-2-26-32>.
13. Ухвала слідчого судді Солом`янського районного суду м. Києва від 23.05.2025 у справі № 760/10586/25. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/127580324> (дата звернення: 01.02.2026).
14. Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо удосконалення відповідальності за перешкоджання діяльності депутатів, виконання контрольних функцій комітетами Верховної Ради України № 8073-1 від 10.10.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/40643> (дата звернення: 01.02.2026).
15. Наказ Бюро економічної безпеки України від 03 жовтня 2025 р. № 186 «Про затвердження Інструкції з організації та функціонування внутрішнього контролю в Бюро економічної безпеки України». URL: <https://esbu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-instruktsii-z-orhanizatsiita-funktsionuvannia-vnutrishnoho-kontroliu-v-biuro-ekonomichnoi-bezpeky-ukrainy> (дата звернення: 01.02.2026).

Дата першого надходження рукопису до видання: 1.03.2026
 Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 20.03.2026
 Дата публікації: 3.04.2026