

УДК 347.734:342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.87.3.24>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС БЮРО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ПРОТИДІЇ ПОРУШЕННЯМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Сиймовський Р.М.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
та поліцейської діяльності,
Львівський державний університет внутрішніх справ,
ORCID: 0000-0002-5106-5205*

Сиймовський Р.М. Адміністративно-правовий статус Бюро економічної безпеки України як суб'єкта протидії порушенням бюджетного законодавства.

У статті проаналізовано адміністративно-правовий статус Бюро економічної безпеки України як суб'єкта протидії порушенням бюджетного законодавства. Досліджено зміст визначень адміністративно-правового статусу окремих суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства, а також загального адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України.

Запропоновано структуру адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України як суб'єкта протидії порушенням бюджетного законодавства розглядати за допомогою змістовних та організаційно-структурних елементів. Мета, завдання, функції та повноваження складають систему змістовних елементів, відповідно до якої мета зумовлює визначення завдань, на підставі яких формуються функції і закріплюються повноваження з метою реалізації як завдань, так і функцій. Виокремлено нормативно-закріплені завдання, функції та повноваження Бюро економічної безпеки України, які дозволяють протидіяти бюджетній деліктності.

Наголошено, що метою діяльності Бюро економічної безпеки України як суб'єкта протидії порушенням бюджетного законодавства є мінімізація та усунення ризиків у бюджетній сфері за допомогою підвищення ефективності виявлення та оцінювання ризиків у цій сфері та розбудови ефективної моделі протидії бюджетним деліктам.

Доведено, що організаційно-структурні елементи адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України дозволяють організувати роботу щодо протидії порушенням бюджетного законодавства як за допомогою розподілу функцій між структурними одиницями (департаменти, управління, відділи, відділення, посади), так і за допомогою взаємодії між ними, а також між підрозділом Бюро економічної безпеки України та іншими суб'єктами системи протидії бюджетній деліктності.

Відзначено, що аналіз нормативно-правових актів дозволяє стверджувати, що основні елементи адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України як суб'єкта протидії бюджетним деліктам закріплено у законодавчих нормах. Запропоновано адміністративно-правовий статус Бюро економічної безпеки України як суб'єкта протидії порушенням бюджетного законодавства розглядати як закріплену на нормативно-правовому рівні сукупність елементів (змістовні – мета, завдання, функції, повноваження та організаційно-структурні – наявність структур та їх взаємодія), які дозволяють мінімізувати та усунувати ризики вчинення деліктів у бюджетній сфері і впливати на бюджетну деліктність притаманними Бюро економічної безпеки України методами.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, Бюро економічної безпеки України, суб'єкт, протидія порушенням бюджетного законодавства, взаємодія.

Syimovskyi R.M. Administrative and legal status of the Economic Security Bureau of Ukraine as an entity for combating violations of budgetary legislation.

The article analyzes the administrative and legal status of the Economic Security Bureau of Ukraine as a subject of counteraction to violations of budget legislation. The content of the definitions of the

administrative and legal status of individual subjects of counteraction to violations of budget legislation, as well as the general administrative and legal status of the Economic Security Bureau of Ukraine, is studied.

It is proposed to consider the structure of the administrative and legal status of the Economic Security Bureau of Ukraine as a subject of counteraction to violations of budget legislation using substantive and organizational and structural elements. The purpose, tasks, functions and powers constitute a system of substantive elements, according to which the purpose determines the definition of tasks, on the basis of which functions are formed and powers are established in order to implement both tasks and functions. The normatively established tasks, functions and powers of the Economic Security Bureau of Ukraine, which allow combating budget delinquency, are highlighted.

It is emphasized that the purpose of the Economic Security Bureau of Ukraine as a subject of counteraction to violations of budget legislation is to minimize and eliminate risks in the budget sector by increasing the efficiency of identifying and assessing risks in this area and developing an effective model of counteraction to budget torts.

It is proven that the organizational and structural elements of the administrative and legal status of the Economic Security Bureau of Ukraine allow organizing work on counteraction to violations of budget legislation both through the distribution of functions between structural units (departments, departments, divisions, offices, positions), and through interaction between them, as well as between the subdivision of the Economic Security Bureau of Ukraine and other subjects of the system of counteraction to budget torts.

It is noted that the analysis of regulatory legal acts allows us to assert that the main elements of the administrative and legal status of the Economic Security Bureau of Ukraine as a subject of counteraction to budget torts are enshrined in legislative norms. It is proposed to consider the administrative and legal status of the Economic Security Bureau of Ukraine as a subject of counteraction to violations of budget legislation as a set of elements fixed at the regulatory and legal level (substantive - goal, objectives, functions, powers and organizational and structural - the presence of structures and their interaction), which allow minimizing and eliminating the risks of committing torts in the budget sector and influencing budget torts using methods inherent to the Economic Security Bureau of Ukraine.

Key words: administrative and legal status, Economic Security Bureau of Ukraine, subject, counteraction to violations of budget legislation, interaction.

Постановка проблеми. В умовах війни до ефективності виконання завдань суб'єктами протидії порушенням бюджетного законодавства ставляться особливі вимоги, адже попередження розкрадань бюджетних ресурсів, незаконного і неефективного їх використання та оперативна реакція на випадки вчинення бюджетних деліктів дозволяє зберегти і так обмежені кошти публічних фондів. Одним із суб'єктів системи протидії порушенням бюджетного законодавства вважається Бюро економічної безпеки України (далі – БЕБ, Бюро економічної безпеки). Важливість діяльності цього суб'єкта в контексті виконання зобов'язань, взятих на себе Україною перед міжнародними партнерами, та як ключового органу виконавчої влади у сфері протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави, зумовлює необхідність постійного удосконалення правового статусу Бюро економічної безпеки. 20 червня 2024 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України» [1], норми якого з поміж іншого спрямовані й на удосконалення правових засад діяльності БЕБ у частині чіткого визначення функцій та повноважень цього суб'єкта [2].

Мета, завдання, функції, повноваження органу публічної адміністрації, у тому числі й в окремих сферах діяльності, як елементів певної системи є предметом досліджень в контексті розуміння адміністративно-правового статусу суб'єкта владних повноважень, що зумовлює актуальність аналізу адміністративно-правового статусу БЕБ як суб'єкта протидії порушенням бюджетного законодавства.

Метою дослідження є аналіз адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України як суб'єкта протидії порушенням бюджетного законодавства для надання відповідної дефініції.

Стан опрацювання проблематики. Окремі аспекти адміністративно-правового регулювання діяльності БЕБ як суб'єкта протидії порушенням бюджетного законодавства були предметом досліджень І.М. Брегіна, О.В. Герман, О.П. Гетманець, Е.С. Дмитренко, Я.С. Ковальчук, А.О. Макс-

юти, Ю.С. Назара, І.Я. Петрика, І.М. Проць, М.В. Шевчука та інших науковців. Проте наукового аналізу елементів та змісту адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України як суб'єкта протидії бюджетним деліктам здійснено не було.

Виклад основного матеріалу. Проблеми адміністративно-правового статусу були та залишаються актуальними в наукових дослідженнях. Адміністративно-правовий статус окремих суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства визначають, наголошуючи на сфері протидії бюджетній деліктності та елементах цього статусу. При цьому, як відзначає Ю.С. Назар, під час дослідження адміністративно-правового статусу органів, уповноважених Бюджетним кодексом України на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, акцентується увага на закріплених на нормативно-правовому рівні завданнях і повноваженнях, які є основою для здійснення органами бюджетного контролю заходів протидії порушенням бюджетного законодавства [3, с. 117-118]. Завдання та їх реалізацію за допомогою повноважень також пропонують брати за основу й для характеристики адміністративно-правового статусу Рахункової палати у сфері протидії порушенням бюджетного законодавства, оскільки саме ці елементи відображають діяльнісні характеристики такого статусу [4, с. 82].

В.В. Люх під адміністративно-правовим статусом правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення фінансової безпеки розуміє закріплене нормами адміністративного права положення правоохоронного органу, яке характеризується його компетенцією, повноваженнями та відповідальністю у сфері фінансової безпеки держави [5, с. 4]. І.М. Брегін пропонує адміністративно-правовим статусом підрозділів Національної поліції як суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства вважати закріплену на нормативно-правовому рівні сукупність змістовних (мета, завдання, функції, повноваження) та організаційно-структурних елементів, які дають змогу цим суб'єктам впливати на бюджетну деліктність і взаємодіяти з іншими суб'єктами системи [6, с. 3].

Що ж до Бюро економічної безпеки, то його загальний адміністративно-правовий статус розглядають як правове становище цього центрального органу виконавчої влади в системі органів державної влади, що визначається шляхом законодавчого закріплення у нормах адміністративного права його завдань та функцій, предмету відання, компетенції, гарантій діяльності, відповідальності тощо [7, с. 106], а відповідний статус працівників БЕБ (категорії, похідної від адміністративно-правового статусу БЕБ) – як закріплену нормами адміністративного законодавства та суміжних галузей права (конституційного, трудового та ін.) систему структурних елементів, що визначають правове становище працівників у сфері публічно-управлінських відносин, та завдяки яким забезпечується можливість виконання завдань і функцій щодо забезпечення економічної безпеки, що покладені на цей орган [8, с. 53].

У літературі запропоновано різноманітні класифікації елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень. На нашу думку слід підтримати думку І.М. Брегіна щодо поділу елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства на дві групи – змістовні (мета, завдання, функції, повноваження) та організаційно-структурні (елементи внутрішньої організації, які сприяють відповідній роботі). За допомогою змістовних елементів нормативно закріплюється бажаний результат певної діяльності та як його слід досягати, а визначення організаційно-структурних елементів сприяє належній організації відповідної діяльності, розподілу функцій між різними структурами, узгодженості у протидії бюджетним деліктам [6, с. 79].

Мета, завдання, функції та повноваження складають систему змістовних елементів, відповідно до якої мета зумовлює визначення завдань, на підставі яких формуються функції і закріплюються повноваження з метою реалізації як завдань, так і функцій. На законодавчому рівні виокремлено завдання, функції та повноваження БЕБ. Щодо мети діяльності, то в Стратегії інституційного розвитку Бюро економічної безпеки України до 2027 року (затверджена наказом Бюро економічної безпеки України від 01 січня 2024 року № 1) вказано на мінімізацію та усунення ризиків у сфері економіки із застосуванням найкращих світових практик такої діяльності за допомогою підвищення ефективності виявлення та оцінювання ризиків у сфері економіки та розбудови ефективної моделі боротьби з кримінальними правопорушеннями, що посягають на функціонування економіки держави [9]. Відповідно метою діяльності БЕБ як суб'єкта протидії порушенням бюджетного законодавства є мінімізація та усунення ризиків у бюджетній сфері за допомогою підвищення ефективності виявлення та оцінювання ризиків у цій сфері та розбудови ефективної моделі протидії бюджетним деліктам.

Завдання, функції та повноваження БЕБ як суб'єкта протидії порушенням бюджетного законодавства реалізуються, передусім, під час запобігання, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, передбачених ст.ст. 210 «Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням» та 211 «Видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону» Кримінального кодексу України та інших злочинів у бюджетній сфері.

У статті 4 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» визначено завдання цього державного органу. Зокрема, завданнями БЕБ є: 1) виявлення зон ризиків у сфері економіки шляхом аналізу структурованих і неструктурованих даних; 2) оцінювання ризиків і загроз економічній безпеці держави, напрацювання способів їх мінімізації та усунення; 3) надання пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів з питань усунення передумов створення схем протиправної діяльності у сфері економіки; 4) забезпечення економічної безпеки держави шляхом запобігання, виявлення, припинення, розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави; 5) збирання та аналіз інформації про правопорушення, що впливають на економічну безпеку держави, та визначення способів запобігання їх виникненню в майбутньому; 6) планування заходів у сфері протидії кримінальним правопорушенням, віднесеним законом до його підслідності; 7) виявлення та розслідування правопорушень, пов'язаних з отриманням та використанням міжнародної технічної допомоги; 8) складання аналітичних висновків і рекомендацій для державних органів з метою підвищення ефективності прийняття ними управлінських рішень щодо регулювання відносин у сфері економіки [10].

Очевидно, що ці завдання виконуються й з метою протидії порушенням бюджетного законодавства. Зокрема, до завдань БЕБ належать аналіз інформації щодо процедур бюджетного процесу, зокрема його виконання, на підставі якого оцінюються ризики і загрози бюджетній системі держави, виявляються зони ризиків у цій системі, напрацьовуються способи мінімізації та усунення негативних факторів у бюджетних відносинах. Також виконуються завдання щодо організації (аналітична робота, планування, створення умов тощо) та безпосередньої реалізації заходів щодо запобігання, виявлення, припинення, розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на бюджетні відносини.

Законодавчі завдання БЕБ у Стратегії інституційного розвитку Бюро економічної безпеки України до 2027 року доповнюються іншими завданнями – актуальними на сучасному етапі функціонування нашої держави: забезпечення національних інтересів у сфері економічної безпеки та підтримання сталого розвитку економіки країни; забезпечення стійкості економіки України в умовах негативних проявів, спричинених як внутрішніми, так і зовнішніми чинниками криміногенного характеру, у тому числі протидія зовнішньому впливу на економічну безпеку України з боку російської федерації та інших країн; інтеграція України у європейську систему протидії правопорушенням у сфері економіки [9].

Завдання зумовлюють виконання функцій, до яких на законодавчому рівні зараховано правохоронну, аналітичну, економічну та інформаційну функції.

Серед повноважень БЕБ, закріплених у статті 8 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» для протидії порушенням бюджетного законодавства доцільно виокремити такі: 1) здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування у межах передбаченої законом підслідності, зокрема щодо злочинів у бюджетній сфері; 2) здійснення інформаційно-пошукової та аналітично-інформаційної роботи з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності БЕБ; 3) здійснення інформаційної взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами судової влади, іншими державними органами, підприємствами, установами та організаціями, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями; 4) збирання, обробка та аналіз інформації щодо кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності; 5) витребування та одержання у встановленому законом порядку інформації, необхідної для виконання повноважень БЕБ; 6) у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень; 8) використання гласних і негласних штатних та позаштатних працівників на підставах та в порядку, встановлених законом тощо [10].

Організаційно-структурні елементи адміністративно-правового статусу БЕБ дозволяють орга-

нізувати роботу щодо протидії порушенням бюджетного законодавства як за допомогою розподілу функцій між структурними одиницями (департаменти, управління, відділи, відділення, посади), так і за допомогою взаємодії між ними, а також між підрозділом БЕБ та іншими суб'єктами системи протидії бюджетній деліктності.

На рівні центрального апарату БЕБ функціонують департаменти аналізу інформації та управління ризиками, оперативно-технічних заходів, детективів із стратегічного захисту економіки та головний підрозділ детективів (на правах Департаменту), а на рівні територіальних підрозділів – відповідні управління [11]. Протидію порушенням бюджетного законодавства здійснюють представники усіх цих підрозділів. Наприклад, детективи Територіального управління Бюро економічної безпеки у Львівській області повідомили про підозру керівника державного гірничого підприємства у нецільовому використанні бюджетних коштів у великих розмірах (майже 2 млн грн були використані не за цільовим призначенням бюджетної програми) [12], а аналітики БЕБ за I квартал 2024 року надіслали 210 рекомендацій до державних органів та розпорядників державних коштів щодо недопущення втрат бюджетних коштів [13].

Взаємодія БЕБ з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами та іншими особами з метою протидії порушенням бюджетного законодавства відбувається на основі нормативно-правових конструкцій, закріплених, передусім, у статті 7 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України». Зокрема, передбачається, що порядок обміну інформацією, у тому числі оперативною, проведення спільних заходів БЕБ та інших державних органів, що відповідно до закону здійснюють оперативно-розшукову діяльність, встановлюється спільними наказами БЕБ та відповідних державних органів. Також визначено основні засади взаємодії з органами державного фінансового контролю як такими, що наділені найбільшим обсягом повноважень щодо виявлення порушень бюджетного законодавства. Державна аудиторська служба України з метою запобігання та протидії кримінальним правопорушенням, віднесеним до підслідності БЕБ, зобов'язана передавати Бюро економічної безпеки України інформацію про обставини, що свідчать про вчинення кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності БЕБ [10].

Висновки. Таким чином, аналіз нормативно-правових актів дозволяє стверджувати, що основні елементи адміністративно-правового статусу БЕБ як суб'єкта протидії бюджетним деліктам закріплено у законодавчих нормах. Ці елементи доцільно поділити на змістовні та організаційно-структурні, а адміністративно-правовий статус Бюро економічної безпеки України як суб'єкта протидії порушенням бюджетного законодавства варто розглядати як закріплену на нормативно-правовому рівні їх сукупність (змістовні – мета, завдання, функції, повноваження та організаційно-структурні – наявність структур та їх взаємодія), які дозволяють мінімізувати та усувати ризики вчинення деліктів у бюджетній сфері і впливати на бюджетну деліктність притаманними БЕБ методами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України : Закон України від 20 червня 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3840-20#Text>.
2. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» щодо удосконалення роботи Бюро». URL: <https://itd.rada.gov.ua/fb613612-db1f-42a7-bd8f-ee79cc933f08>.
3. Назар Ю.С. Протидія порушенням бюджетного законодавства: монографія. Львів: СПО-ЛОМ, 2021. 453 с.
4. Гурковський М.П., Герман О.В. Адміністративно-правовий статус Рахункової палати як суб'єкта взаємодії у сфері протидії порушенням бюджетного законодавства. *Соціально-правові студії*. 2021. Випуск 1 (11). С. 80–85.
5. Люх В.В. Адміністративно-правові засади оптимізації діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення фінансової безпеки держави: дис. ... кан. юр. наук. Запоріжжя, 2021. 204 с.
6. Брегін І.М. Протидія порушенням бюджетного законодавства підрозділами Національної поліції України. Дис...докт. філос. за спец. 081 Право. Львів, 2024. 235 с.

7. Максюта А.О. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України. *Правові новели*. 2024. № 22. С. 103–110.
8. Ковальчук Я.С. Поняття та елементи адміністративно-правового статусу працівників Бюро економічної безпеки України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2023. Т. 34(73), № 1. С. 49–55.
9. Стратегія інституційного розвитку Бюро економічної безпеки України до 2027 року: наказ Бюро економічної безпеки України від 01 січня 2024 року № 1. URL: <https://esbu.gov.ua/pro-biuro/misiia-ta-stratehichni-napriamy>.
10. Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28 січня 2021 року № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>.
11. Структура Бюро економічної безпеки України. URL: <https://esbu.gov.ua/pro-biuro/struktura>.
12. Нецільове використання бюджетних коштів: БЕБ оголосило про підозру директору гірничого підприємства. URL: <https://esbu.gov.ua/news/netsilove-vykorystannia-biudzhetykh-koshtiv-beb-oholosylo-pro-pidozru-dyrektoru-hirnychoho-pidpryiemstva>.
13. Після рекомендацій БЕБ сільськогосподарське підприємство зменшило суму відшкодування ПДВ на понад 16 млн грн. URL: <https://esbu.gov.ua/news/pislia-rekomendatsii-beb-silskohospodarske-pidpryiemstvo-zmenschilo-sumu-vidshkoduvannia-pdv-na-ponad-16-mln-hrn>.