

УДК 342.9

DOI https://doi.org/10.32782/galician_studies/law-2024-5-11

Польща Олександр Сергійович,

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

polscha9555@gmail.com<https://orcid.org/0009-0005-0805-4921>

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПІДРОЗДІЛІВ ДЕТЕКТИВІВ БЕБ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ І ФІНАНСОВИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ІНВЕСТИВАННЯ

Актуальність статті полягає в тому, що ефективне виконання детективами Бюро економічної безпеки України завдань щодо запобігання та виявлення адміністративних і фінансових правопорушень у сфері інвестування вимагає якісного, ефективного та всебічного нормативно-правового регулювання, яке характеризується комплексним і міжгалузевим характером. Відповідні правовідносини регулюються нормами адміністративного, фінансового, кримінального, кримінального процесуального, господарського та інвестиційного законодавства. Це зумовлює необхідність установа меж компетенції підрозділів детективів Бюро економічної безпеки України, визначення правових форм і методів їх діяльності, а також розмежування їхніх повноважень із компетенцією інших органів державної влади, які здійснюють контрольні, правоохоронні та регуляторні функції у фінансово-економічній сфері. Мета статті полягає у необхідності охарактеризувати нормативно-правове регулювання повноважень підрозділів детективів Бюро економічної безпеки України щодо запобігання та виявлення адміністративних і фінансових правопорушень у сфері інвестування. У статті, на основі аналізу нормативних документів різної юридичної сили, зроблено висновок, що нормативно-правове регулювання повноважень підрозділів детективів Бюро економічної безпеки України щодо запобігання та виявлення адміністративних і фінансових правопорушень у сфері інвестування має комплексний, багаторівневий і міжгалузевий характер. Наголошено, що незважаючи на розгалуженість нормативного матеріалу, у зазначеній сфері залишається низка прогалів, які потребують вирішення. Водночас оцінка сучасного стану такого нормативно-правового регулювання свідчить про його достатньо сформований, проте не повністю системний характер. Незважаючи на наявність розвинутої законодавчої бази, відповідне регулювання залишається фрагментарним, оскільки повноваження підрозділів детективів Бюро економічної безпеки у сфері запобігання та виявлення адміністративних і фінансових правопорушень, пов'язаних з інвестуванням, не врегульовані єдиним спеціальним нормативно-правовим актом, а розосереджені у значній кількості нормативних джерел різної юридичної сили. Такий підхід ускладнює комплексне застосування законодавства, створює ризики неоднозначного тлумачення окремих компетенцій, а також недостатньо враховує специфіку сучасних фінансових інструментів, цифровізації інвестиційної діяльності та транскордонного руху капіталу.

Ключові слова: нормативно-правове регулювання, повноваження, підрозділи, детективи, правопорушення, сфера інвестування.

Polshcha O. S. Regulatory and legal regulation of the powers of detective units of the Bureau of Economic Security of Ukraine to prevent and detect administrative and financial offenses in the investment sphere

The relevance of the article lies in the fact that the effective performance by detectives of the Bureau of Economic Security of Ukraine of tasks related to the prevention and detection of administrative and financial offenses in the field of investment requires high-quality, effective and comprehensive regulatory and legal regulation, which is characterized by a complex and interdisciplinary nature. The relevant legal relations are regulated by the norms of administrative, financial, criminal, criminal procedural, economic and investment legislation. This necessitates the establishment of the boundaries of the competence of the detective units of the Bureau of Economic Security of Ukraine, the determination of the legal forms and methods of their activities, as well as the delimitation of their powers from the competence of other state authorities that carry out control, law enforcement and regulatory functions in the financial and economic sphere. The purpose of the article is to characterize the need to characterize the regulatory and legal regulation of the powers of the detective units of the Bureau of Economic Security of Ukraine regarding the prevention and detection of administrative and financial offenses in the field of investment. The article, based on the analysis of regulatory documents of various legal force, concludes that the regulatory and legal regulation of the powers of detective units of the Bureau of Economic Security of Ukraine to prevent and detect administrative and financial offenses in the investment sphere is complex, multi-level and inter-sectoral in nature. It is emphasized that despite the extensiveness of the regulatory material, there are a number of gaps in this area that need to be addressed. At the same time, an assessment of the current state of such

regulatory and legal regulation indicates its sufficiently developed, but not fully systemic nature. Despite the presence of a developed legislative framework, the relevant regulation remains fragmentary, since the powers of the detective units of the Bureau of Economic Security in the field of prevention and detection of administrative and financial offenses related to investment are not regulated by a single special regulatory and legal act, but are dispersed in a significant number of regulatory sources of different legal force. Such an approach complicates the comprehensive application of legislation, creates risks of ambiguous interpretation of individual competencies, and also does not sufficiently take into account the specifics of modern financial instruments, digitalization of investment activities and cross-border capital movements.

Key words: regulatory and legal regulation, powers, units, detectives, offenses, investment sphere.

Постановка проблеми. Ефективне виконання детективами Бюро економічної безпеки України завдань щодо запобігання та виявлення адміністративних і фінансових правопорушень у сфері інвестування вимагає якісного, ефективного та всебічного нормативно-правового регулювання, яке характеризується комплексним і міжгалузевим характером. Відповідні правовідносини регулюються нормами адміністративного, фінансового, кримінального, кримінального процесуального, господарського та інвестиційного законодавства. Це зумовлює необхідність установлення меж компетенції підрозділів детективів БЕБ, визначення правових форм і методів їх діяльності, а також розмежування їхніх повноважень із компетенцією інших органів державної влади, які здійснюють контрольні, правоохоронні та регуляторні функції у фінансово-економічній сфері.

Стан дослідження. Окремі проблемні аспекти, присвячені діяльності Бюро економічної безпеки України у своїх наукових працях розглядали: Р.І. Богданов, О.О. Губанов, П.С. Єпринцев, С.В. Петков, В.В. Сокурєнко, І.О. Харь та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, у науковій літературі фактично неопрацьованим є питання правового регулювання діяльності підрозділів детективів БЕБ саме у сфері протидії інвестиційним правопорушенням.

Саме тому метою статті є: охарактеризувати нормативно-правове регулювання повноважень підрозділів детективів БЕБ України щодо запобігання та виявлення адміністративних і фінансових правопорушень у сфері інвестування.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження відзначимо, що нормативно-правове регулювання повноважень підрозділів детективів Бюро економічної безпеки України щодо запобігання та виявлення адміністративних і фінансових правопорушень у сфері інвестування – це системно організована сукупність правових норм, закріплених у нормативно-правових актах різної юридичної сили, якими визначається правовий статус, форми, методи та межі діяльності детективів, а також порядок їх взаємодії з іншими органами державної влади, суб'єктами господарювання та учасниками інвестиційних відносин під час здійснення превентивних, інформаційно-аналітичних, контрольних, правоохоронних та інших передбачених законом заходів, спрямованих на своєчасне запобігання, виявлення, припинення й документування адміністративних і фінансових правопорушень, що посягають на встановлений порядок здійснення інвестиційної діяльності, економічні інтереси держави та законні права й інтереси учасників інвестиційних правовідносин. Відтак, розглядати нормативно-правове регулювання доцільно шляхом аналізу нормативно-правових актів.

Конституція держави, зазначає Р.П. Марчук, – це скелет, той документ, той закон, який тримає на собі все законодавство та систему підзаконних нормативно-правових актів. Конституція – це той стрижень, який має забезпечувати стабільність держави. У сучасному світі конституція установлює державний лад, закріплює права та свободи особи, визначає принципи формування та діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування [1, с.12]. Усі закони та підзаконні нормативно-правові акти, підкреслює правознавець, повинні відповідати конституційним принципам та розвивати норми, що закріплені в конституції. Саме тому конституція є основним законом країни. Конституція, робить висновок згаданий раніше автор, – це основний державний документ (закон), який визначає державний устрій, порядок і принципи функціонування представницьких, виконавчих та судових органів влади, виборчу систему, права й обов'язки держави, суспільства та громадян [1, с.12]. Тож, Конституція України є основоположним джерелом нормативно-правового регулювання всіх сфер суспільного життя, в тому числі й діяльності Бюро економічної безпеки України взагалі, а також в рамках запобігання та виявлення правопорушень у сфері інвестування, зокрема. Саме Основний Закон визначає базові засади функціонування органів державної влади, забезпечення економічної безпеки та захисту економічних прав суб'єктів правовідносин. Так, статтею 8 Конституції України закріплено принцип верховенства права та встановлено найвищу юридичну силу Конституції, що обумовлює необхідність відповідності їй усіх законодавчих і підзаконних актів, якими регламентується діяльність БЕБ України [2].

Важливе значення має стаття 17 Конституції України, відповідно до якої забезпечення економічної безпеки є однією з найважливіших функцій держави, що формує конституційне підґрунтя діяльності спеціально уповноважених органів із протидії правопорушенням, які створюють загрози економічним інтересам держави. Визначальне значення для встановлення меж компетенції детективів БЕБ має частина друга статті 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України. Отже, здійснення детективами БЕБ заходів із запобігання та виявлення правопорушень у сфері інвестування допускається виключно в межах законодавчо встановленої компетенції. Важливими є також положення статті 55 Конституції України, які гарантують судовий захист та можливість оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та їх посадових осіб. Крім того, відповідно до пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них [2].

Отже, наведене вище дає можливість дійти до висновку, що Конституцію слід розглядати не лише як нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили, а як системоутворююче джерело національного права. Саме її положення формують первинну нормативну основу для визначення компетенції органів державної влади, встановлення меж їхніх повноважень та юридичних гарантій недопущення їх реалізації всупереч конституційним принципам. У контексті дослідження правового статусу та повноважень підрозділів детективів БЕБ це означає, що відповідне галузеве законодавство має розглядатись, насамперед, крізь призму конституційних засад законності, верховенства права та належного обмеження владної компетенції.

Наступний рівень, як вбачається, складають кодифіковані нормативно-правові акти. З огляду на багато галузевість регулювання відповідної сфери суспільного життя, доцільно виділити ряд кодифікованих актів. Так, Кримінальний кодекс України визначає матеріально-правову основу протидії кримінально каранним посяганням на економічні та фінансові відносини, встановлюючи склади кримінальних правопорушень, які за передбачених законом умов можуть бути пов'язані з інвестиційною діяльністю [3]. Кримінальний процесуальний кодекс України має безпосереднє значення для реалізації повноважень детективів БЕБ, оскільки визначає їх процесуальний статус, підслідність кримінальних правопорушень БЕБ (ст. 216), а також правові підстави і порядок здійснення досудового розслідування, проведення слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій [4].

Кодекс України про адміністративні правопорушення визначає матеріальні та процесуальні засади адміністративної відповідальності, зокрема склади адміністративних правопорушень і порядок провадження у відповідних справах. У контексті діяльності БЕБ його значення полягає також у нормативному визначенні випадків, у яких уповноважені посадові особи БЕБ можуть складати протоколи про адміністративні правопорушення [5]. Податковий кодекс України формує нормативну основу податкових відносин, визначає обов'язки платників податків, порядок оподаткування операцій та механізми податкового контролю. Для діяльності детективів БЕБ його положення мають значення при виявленні та оцінці фінансово-господарських операцій, зокрема пов'язаних з інвестуванням, які можуть містити ознаки порушення податкового законодавства або використовуватися у протиправних фінансових схемах [6]. Цивільний кодекс України регулює майнові та особисті немайнові відносини, визначає правовий режим майна, правочинів, зобов'язань, юридичних осіб та інших інститутів, безпосередньо пов'язаних з рухом інвестиційних активів. Його положення дають змогу встановлювати цивільно-правову природу операцій, у межах яких можуть приховуватися або реалізовуватися протиправні фінансові механізми [7].

Наступну групу складають законодавчі акти. Закон, на переконання Є.І. Словської, – це нормативно-правовий акт вищого представницького органу державної влади або самого народу, який регулює найбільш важливі суспільні відносини (основи конституційного ладу, основні права, свободи і обов'язки особи) шляхом встановлення загальнообов'язкових правил (норм), що приймається із додержанням законодавчої процедури та прийомів законодавчої техніки, має вищу юридичну силу та відповідну структуру і реквізити. Ознаками законів, на думку авторки, є наступні: суб'єкт прийняття – вищий представницький орган державної влади або народ на референдумі; предмет правового регулювання – найбільш цінні для суспільства і держави відносини; вища юридична сила стосовно інших правових актів, які є підзаконними; наявність певної структури і реквізитів; може бути змінений тільки законом та перевірений на відповідність Основному Закону лише Конституційним Судом України [8, с.6-7].

– Закон України «Про Бюро економічної безпеки України», який визначає правові основи організації та діяльності безпосередньо Бюро економічної безпеки України [9]. В рамках піднятої у статті проблематики зазначений законодавчий акт: визначає правовий статус БЕБ; повноваження детективів; аналітичну та правоохоронну функції; порядок взаємодії з іншими державними органами.

– Закон України «Про інвестиційну діяльність». Цей Закон визначає загальні правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності на території України. Він спрямований на забезпечення рівного захисту прав, інтересів і майна суб'єктів інвестиційної діяльності незалежно від форм власності, а також на ефективне інвестування економіки України, розвитку міжнародного економічного співробітництва та інтеграції [10].

– Закон України «Про режим іноземного інвестування». Цей Закон визначає особливості режиму іноземного інвестування на території України, виходячи з цілей, принципів і положень законодавства України [11].

– Закон України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки». Цей Закон регулює відносини, що виникають під час емісії, обігу, викупу цінних паперів та виконання зобов'язань за ними, укладання і виконання деривативних контрактів, заміни сторони деривативних контрактів та вчинення правочинів щодо фінансових інструментів на ринках капіталу, а також відносини, що виникають під час провадження професійної діяльності на ринках капіталу та організованих товарних ринках [12].

– Закон України «Про інститути спільного інвестування». Цей Закон спрямований на забезпечення залучення та ефективного розміщення фінансових ресурсів інвесторів і визначає правові та організаційні основи створення, діяльності, припинення суб'єктів спільного інвестування, особливості управління активами зазначених суб'єктів, встановлює вимоги до складу, структури та зберігання таких активів, особливості емісії, обігу, обліку та викупу цінних паперів інститутів спільного інвестування, а також порядок розкриття інформації про їх діяльність [13].

– Закон України «Про державну підтримку інвестиційних проєктів із значними інвестиціями в Україні». Закон визначає організаційні, правові та фінансові засади державної підтримки інвестиційних проєктів з метою створення сприятливих умов для залучення в Україну значних інвестицій (внутрішніх і зовнішніх), створення нових робочих місць, стимулювання економічного розвитку регіонів та зростання конкурентоспроможності економіки України [14].

Таким чином, розглянуті законодавчі акти формують взаємопов'язану нормативно-правову основу реалізації повноважень підрозділів детективів БЕБ України у сфері інвестування. При цьому їх регулятивне значення є неоднаковим. Так, Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» має інституційно-компетенційний характер, оскільки безпосередньо визначає правовий статус БЕБ, його завдання, функції та повноваження, тоді як інвестиційне законодавство окреслює правовий режим суспільних відносин, у межах яких відповідні повноваження можуть реалізовуватися. Зокрема, воно визначає загальні засади інвестиційної діяльності, особливості іноземного та спільного інвестування, функціонування ринків капіталу, а також механізми державної підтримки інвестиційних проєктів. У сукупності зазначені акти дають змогу визначити нормативні межі правомірної поведінки учасників інвестиційних відносин та правові орієнтири для виявлення відхилень від установленого порядку їх здійснення. Відтак їх системне застосування забезпечує поєднання правового регулювання компетенції БЕБ із нормативним упорядкуванням інвестиційних відносин, у межах яких можуть виникати фінансові та інші правопорушення, що належать до сфери його законодавчо визначених завдань.

І останній рівень, - підзаконний. Підзаконний нормативно-правовий акт – це документ, який видається компетентним органом або посадовою особою на підставі закону, відповідно до нього, для конкретизації та виконання законодавчих приписів та містить норми права. При цьому важливо розуміти, що підзаконність такого роду актів не означає їх меншу юридичну обов'язковість. Вони мають необхідну юридичну силу, але вона не має всезагальності та верховенства, притаманної законам. Юридична сила залежить від статусу органів держави, характеру та призначення цих актів [15]. Підзаконний рівень нормативно-правового регулювання повноважень підрозділів детективів Бюро економічної безпеки України є важливою складовою механізму реалізації законодавчих приписів, оскільки саме він забезпечує деталізацію організаційних, процедурних та функціональних аспектів діяльності БЕБ, які не можуть бути вичерпно врегульовані на рівні законів. Підзаконні нормативно-правові акти приймаються на виконання Конституції України та законів України, не можуть їм суперечити і спрямовані на конкретизацію порядку реалізації визначених законом повноважень. У системі підзаконного регулювання діяльності підрозділів детективів БЕБ провідне місце займають укази Президента України,

якими вводяться в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України щодо забезпечення економічної та фінансової безпеки держави, постанови Кабінету Міністрів України, що визначають організаційні засади функціонування БЕБ, а також відомчі нормативно-правові акти БЕБ, Міністерства фінансів України, Національного банку України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Державної служби фінансового моніторингу України та інших органів державної влади, які регламентують окремі напрями діяльності детективів.

Висновки. Отже, проведений аналіз дає підстави для висновку, що нормативно-правове регулювання повноважень підрозділів детективів Бюро економічної безпеки України щодо запобігання та виявлення адміністративних і фінансових правопорушень у сфері інвестування має комплексний, багаторівневий і міжгалузевий характер. Його основу становлять Конституція України, міжнародні договори, кодифіковані законодавчі акти, спеціальні закони та підзаконні нормативно-правові акти, які у своїй сукупності визначають правовий статус БЕБ, межі компетенції його детективів, форми і методи їх діяльності, а також правовий режим інвестиційних відносин, у межах яких реалізуються відповідні повноваження.

Водночас оцінка сучасного стану такого нормативно-правового регулювання свідчить про його достатньо сформований, проте не повністю системний характер. Незважаючи на наявність розвинутої законодавчої бази, відповідне регулювання залишається фрагментарним, оскільки повноваження підрозділів детективів БЕБ у сфері запобігання та виявлення адміністративних і фінансових правопорушень, пов'язаних з інвестуванням, не врегульовані єдиним спеціальним нормативно-правовим актом, а розосереджені у значній кількості нормативних джерел різної юридичної сили. Такий підхід ускладнює комплексне застосування законодавства, створює ризики неоднозначного тлумачення окремих компетенцій, а також недостатньо враховує специфіку сучасних фінансових інструментів, цифровізації інвестиційної діяльності та транскордонного руху капіталу. Крім того, чинне законодавство, переважно, визначає загальні організаційно-правові засади діяльності БЕБ, тоді як процедурні механізми здійснення превентивної, інформаційно-аналітичної та координаційної діяльності детективів у сфері інвестування здебільшого деталізуються підзаконними актами або залишаються недостатньо конкретизованими.

Література:

1. Марчук Р.П. Поняття конституції та її види: політико-юридичний аспект. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Серія : Політичні науки. 2015. № 4. С. 11-16. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaduppu_2015_4_4
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/conv#Text>
3. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
4. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8073-10#Text>
6. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
7. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
8. Словська Є. І. Поняття та ознаки закону. *Держава і право*. 2011. Вип. 52. С. 3-8.
9. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20>
10. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 № 1560-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#Text>
11. Про режим іноземного інвестування : Закон України від 19.03.1996 № 93/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93/96-вр#Text>
12. Про ринки капіталу та організовані товарні ринки : Закон України від 23.02.2006 № 3480-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15#Text>
13. Про інститути спільного інвестування : Закон України від 05.07.2012 № 5080-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5080-17#Text>
14. Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні : Закон України від 17.12.2020 № 1116-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1116-20#Text>
15. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: навч. посіб. К.: Знання, 2008. 333 с. URL: http://pidruchniki.ws/14940511/pravo/ponyattya_vidi_pidzakonnih_normativno-pravovih_aktiv#143