

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019-10.15>

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ РИНКУ ДЕТЕКТИВНИХ ПОСЛУГ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Мулявка Дмитро Григорович,
кандидат юридичних наук, професор,
завідувач кафедри оперативно-
розшукової діяльності
(Університет державної фіскальної
служби України, м. Ірпінь, Україна)

Наукова стаття присвячена питанням легалізації приватної детективної діяльності. Автор досліджує особливості ринку приватних детективних послуг в Україні. На підставі аналізу з'ясовано, що в Україні здійснює свою діяльність декілька тисяч приватних детективів, крім того, функціонує вісім професійних асоціацій приватних детективів зі статусом громадських об'єднань.

Особливу увагу приділено питанням динаміки законотворчої роботи в досліджуваній сфері. У статті аналізуються спроби прийняття закону про приватну детективну діяльність, а також описуються соціальні чинники, які зумовлюють нагальну необхідність у затвердженні цього правового акта.

Автор обґрунтовує, що завдання публічного управління полягає у створенні належних умов для приватної детективної (розшукової) діяльності, щоб вона давала змогу досягти чотирьох основних цілей: посилити рівень захисту прав і свобод людини та громадянина; сприяти використанню ресурсу суб'єктів приватної детективної (розшукової) діяльності для ефективної протидії злочинам і правопорушенням; підвищувати авторитет правоохоронних органів і довіру до них у суспільстві; сприяти детінізації ринку детективних (розшукових) послуг, що буде мати своїми наслідками збільшення надходжень до державного бюджету України.

Аналіз актуальних проблем легалізації ринку приватних детективних послуг дає можливість переконатися, що відсутність правового регулювання діяльності приватних детективів має своїми наслідками численні прогалини правового регулювання, заповнення яких відбувається як частково правовими (шляхом використання методу аналогії права або аналогії закону з урахуванням наявності спільних рис між детективними та інформаційними послугами), так і позаправовими (шляхом тінізації ринку детективних послуг) методами. В аспекті адміністративно-правового регулювання вказане зумовлює неефективність публічного управління в досліджуваній сфері внаслідок порушення інтересів як самих приватних детективів, так і їхніх клієнтів.

Основними адміністративно-правовими засобами для вирішення цієї проблеми є нормотворчість, ліцензування приватної детективної діяльності, її сертифікація, а також реалізація адміністративно-юрисдикційних повноважень правозахисних органів у сфері контролю за здійсненням приватних детективних (пошукових) службових обов'язків.

Ключові слова: адміністративно-правові аспекти, адміністративно-правові відносини, приватна детективна діяльність, детективні послуги, державне управління.

TOPICAL PROBLEMS OF LEGALIZATION OF THE DETECTIVE SERVICES MARKET: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT

Mulyavka Дмитро Grygorovych,
Candidate of Law, Professor,
Head of the Department
of Operational Investigation
(University of the State Fiscal Service
of Ukraine, Irpin, Ukraine)

The scientific article is devoted to the issues of the legalization of private detective activity. The author explores the peculiarities of the private detective services market in Ukraine. The subject of the article is the administrative and legal aspects of the legalization of the market for detective services in Ukraine in the current conditions. The analysis shows that many thousands of private detectives provide their services in Ukraine. Eight professional private detective communities exist in Ukraine.

The author pays special attention to the issues of lawmaking. Attempts to pass a law on private detective activity are analyzed in the article. Social prerequisites are investigated for the adoption of the law on private detective activity.

The goals are formulated by the legalization of private detective activity: strengthening the level of protection of human rights and freedoms; use of resources of subjects of private detective activity for effective counteraction to crimes. The legalization of private detective activity will enhance the authority of law enforcement agencies. The proceeds will increase into the state budget of Ukraine.

The place has the inefficiency of public administration in the area being investigated due to the violation of interests of both private detectives and their clients. The harm is caused by the administrative-legal relations that arise regarding the counteraction to crimes and offenses. Law enforcement agencies are forced to use their resources to counteract illegal detective activity. The main administrative and legal means for solving this problem are: rulemaking, as well as licensing of private detective activity, its certification, as well as the implementation of administrative and jurisdictional powers of law enforcement agencies in the sphere of control over the implementation of private detective (search) activity.

Key words: administrative-legal aspects, administrative-legal relations, private detective activity, detective services, public administration.

Проблеми легалізації ринку детективних послуг набувають сьогодні надзвичайно великого значення, адже ситуація, за якої приватні детективи протягом кількох десятиліть не мають змогу здійснювати свою діяльність відповідно до профільного закону, сприяє як зменшенню надходжень до державного бюджету України, так і підвищенню рівня правового нігілізму в суспільстві. Про масштабність ринку детективних послуг свідчить той факт, що станом на грудень 2019 року в Україні функціонує вісім професійних асоціацій приватних детективів у статусі громадських об'єднань (громадські організації «Всеукраїнська асоціація детективів», «Дніпропетровська спілка приватних детективів», «Асоціація приватних детективів України», «Федерація професійних детективів України», «Українська професійна асоціація «Альянс приватних детективів», «Міжнародна асоціація розслідувачів та експертів з кризових ситуацій», громадська спілка «Український детективний союз»). Крім того, активно здійснює свою діяльність приватне підприємство «Центр підготовки приватних детективів». Кількість же суб'єктів господарської діяльності, які здійснюють приватну детективну (розшукову) діяльність, за різними підрахунками, оцінюється від 5–7 тис. до 25–30 тис.

За запитом «детективні послуги Київ» в пошуковій системі Google можна отримати 177 тис. результатів, переважно реклами діяльності приватних детективів, які працюють як індивідуально, так і в складі приватних підприємств. Однак, на жаль, до цього часу приватна детективна (розшукова) діяльність не здобула свого легального статусу. Указане зумовлює актуальність дослідження проблеми адміністративно-правових аспектів легалізації ринку приватних детективних послуг.

Питання законодавчого врегулювання ринку приватних детективних (розшукових) послуг були предметом досліджень таких науковців, як К. Бугайчук, А. Волинська, В. Поливанюк, Т. Пономарьова, П. Попов, В. Черков та інші автори. Разом із тим основна увага дослідників присвячувалася властивостям інституту приватних детективів за кордоном, правовій доктрині надання детективних послуг, особливостям договору про надання детективних послуг і його істотним умовам, автономії приватних осіб, зокрема приватних детективів і журналістів-розслідувачів у праві збирати інформацію, запровадженню приватних детективних інститутів як соціальної необхідності. Водночас питання адміністративно-правових аспектів легалізації активних послуг висвітлені в наукових джерелах ще недостатньо.

Метою статті є визначення актуальних проблем легалізації ринку приватних детективних послуг і шляхи їх подолання адміністративно-правовими засобами в межах системи адміністративно-правових відносин.

Як неодноразово вказувалося в дослідженнях, присвячених проблематиці приватної детективної (розшукової) діяльності, надання можливості учасникам господарських відносин (приватним детективам і детективним агентствам (об'єднанням приватних детективів)) завдяки визнанню за ним офіційного статусу брати участь у правових відносинах у сфері реалізації правоохоронної функції держави не тільки сприяє розширенню можливостей самої держави щодо покращення стану організації діяльності із забезпечення законності та правопорядку в країні, а й контролю за здійсненням такої діяльності (за рахунок ліцензування такої діяльності, її правової регламентації). Це також сприяє оптимальному використанню державою власних ресурсів задля більш ефективного виконання цієї функції, вирішує питання задоволення потреби громадян і юридичних осіб у захисті їхніх прав і законних інтересів, адже, як відмічено в літературі, реалізація правоохоронної функції вимагає її своєчасного забезпечення достатніми матеріально-технічними, фінансовими та кадровими ресурсами [1, с. 851]. Отже, є всі підстави вести мову про те, що надання приватним детективам і їхнім об'єднанням офіційного статусу є нагальною потребою подальшого розвитку та підвищення ефективності реалізації державою її правоохоронної функції. При цьому варто відмітити, що самі приватні детективи й детективні агентства (об'єднання приватних детективів) повинні отримати повноцінний статус суб'єктів реалізації правоохоронної функції в державі, що передбачає наділення їх відповідними повноваженнями в цій сфері [2].

Численні спроби нормативно врегулювати приватну детективну діяльність робилися протягом двох десятиліть: так, 5 квітня 2000 року подано Проект Закону України «Про приватну детективну діяльність» № 5237 народним депутатом Ю. Кармазіним; 7 квітня 2004 року внесено до Верховної Ради України Проект Закону України «Про приватну детективну діяльність» № 5380 (автори – народні депутати В. Кафарський, О. Бандурка та В. Мойсик); 1 липня 2004 року зареєстровано Проект Закону України «Про приватну детективну діяльність» № 5380-1 (автори – народні депутати Ю. Кармазін, В. Онопенко та М. Оніщук); 25 лютого 2008 року внесено до Парламенту Проект Закону України «Про приватну детективну діяльність» № 2120 (автор – народний депутат В. Мойсик); 13 грудня 2012 року зареєстровано Проект Закону України «Про

приватну детективну (розшукову) діяльність» № 1093 (автори – народні депутати В. Швець, В. Малишев). Жоден із цих законопроектів не отримав підтримки Верховної Ради України [3, с. 14–15].

13 квітня 2017 року Верховною Радою України ухвалено Законопроект «Про приватну детективну (розшукову) діяльність», однак він так і не набув статусу закону: Президент України скористався своїм правом вето, яке Парламент не зміг подолати, і Законопроект було знято з розгляду. Зауваження, які було висунуто Головою держави [4], стосувалися того, що, з огляду на визначені Законопроектом мету здійснення приватної детективної (розшукової) діяльності – пошук, збирання та фіксація інформації, розшук предметів, майна, людей і тварин, установлення фактів і з'ясування різних обставин, а також характер послуг, що можуть надаватися суб'єктами приватної детективної (розшукової) діяльності, і наданих таким суб'єктам прав, згадані вище повноваження відповідають напрямам діяльності центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, та Національної поліції України. Крім того, Президент України висунув зауваження стосовного того, що суб'єктам приватної детективної (розшукової) діяльності дозволяється збирання, фіксування та дослідження відомостей, необхідних для розгляду справ, зокрема, у кримінальному судочинстві, а також пошук і збирання даних, які можуть бути приводом або підставою для звернення замовника приватних детективних послуг до правоохоронних органів або суду з метою захисту його законних прав та інтересів (пункти 1, 7 частини 3 статті 12). За відсутності чіткої конкретизації відомостей чи даних, які дозволяється збирати, фіксувати й досліджувати суб'єктам приватної детективної (розшукової) діяльності, на думку Президента України, фактично допускається можливість збирання такими суб'єктами доказів для розгляду справ у кримінальному судочинстві. Викликали заперечення Глави держави також надання суб'єктам приватної детективної (розшукової) діяльності права здійснювати зовнішнє спостереження на відкритій місцевості, у громадських місцях і на транспорті, надання послуг, пов'язаних із забезпеченням захисту інформації з обмеженим доступом (комерційної, промислової, професійної таємниці) замовника приватних детективних (розшукових) послуг, деякі інші положення Законопроекту, зокрема щодо їх узгодження з нормами законів України «Про інформацію» [5] і «Про доступ до публічної інформації» [6], за якими до інформації з обмеженим доступом належить конфіденційна, таємна та службова інформація.

У Верховній Раді України IX скликання зареєстровано одразу два законопроекти в досліджуваній сфері: Проект Закону України про приватну детективну (розшукову) від 2 вересня 2019 року діяльність № 1228 і Проект Закону України про детективні послуги від 20 вересня 2019 року № 1228-1. Кожен із них має свої переваги й недоліки, але в будь-якому разі одне можна стверджувати з усією категоричністю: подальше зволікання з прийняттям закону, який урегулював би діяльність приватних детективів, погіршує й так досить складну ситуацію у сфері функціонування ринку детективних послуг.

Особливістю адміністративно-правових відносин є охоплення ними надзвичайно широкого кола зв'язків, що виникають у державі й суспільстві. Такі зв'язки складаються між державою в особі її органів і їх посадових осіб та іншими суб'єктами суспільних відносин, у тому числі суб'єктами господарської діяльності. Відмінності між адміністративним правом і приватними галузями права (цивільним,

господарським тощо) полягають у тому, що об'єктом адміністративно-правових відносин завжди є загальне благо, публічний інтерес, у задоволенні якого зацікавлені не лише замовник і виконавець певної послуги, а й держава, її органи (зокрема правоохоронні), громадянське суспільство, окремі групи громадян. Як справедливо зазначається в наукових джерелах, збільшення впливу людиноцентристських тенденцій у розвитку адміністративного права зумовлює поступову втрату провідної ролі адміністративно-правового регулювання як більш жорсткої правової конструкції, якій не притаманна полісуб'єктність і врахування індивідуальних відмінностей. Натомість протягом останніх років спостерігається підвищення ролі категорії «адміністративно-правове забезпечення», особливістю якої є зміщення акценту в системі прийняття рішень з волі держави на інтенції людини та громадянського суспільства. Інакше кажучи, спрямованість адміністративно-правового регулювання передбачає формування мети такого регулювання органами держави за провідної ролі імперативного методу. Натомість адміністративно-правове забезпечення передбачає формування мети прийняття тієї чи іншої правової норми насамперед за системою публічного адміністрування, така мета формується суб'єктами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання, для розвитку яких є необхідними ті чи інші зміни в структурі та змісті суспільних відносин. Завданням держави за таких умов є зміна або створення за допомогою правових засобів умов, за яких мета таких суб'єктів може найбільш ефективно досягатися [7, с. 145]. Не є винятком, на нашу думку, і сфера надання приватних детективних послуг: завдання публічного управління полягає тут у створенні належних умов для приватної детективної (розшукової) діяльності з тим, щоб вона давала змогу досягти чотирьох основних цілей: а) посилити рівень захисту прав і свобод людини та громадянина; б) сприяти використанню ресурсу суб'єктів приватної детективної (розшукової) діяльності для ефективного протидії злочинам і правопорушенням; в) підвищувати авторитет правоохоронних органів і довіру до них у суспільстві; г) сприяти детінізації ринку детективних (розшукових) послуг, що буде мати своїми наслідками збільшення надходжень до державного бюджету України.

Аналіз актуальних проблем легалізації ринку приватних детективних послуг дає змогу переконатися, що відсутність правового регулювання діяльності приватних детективів має своїми наслідками численні прогалини правового регулювання, заповнення яких відбувається як частково правовими (шляхом використання методу аналогії права або аналогії закону з урахуванням наявності спільних рис між детективними та інформаційними послугами), так і позаправовими (шляхом тінізації ринку детективних послуг) методами. В аспекті адміністративно-правового регулювання вказане зумовлює неефективність публічного управління в досліджуваній сфері внаслідок порушення інтересів як самих приватних детективів, так і їхніх клієнтів. Крім того, шкода спричинюється адміністративно-правовим відносинам, які виникають із приводу протидії злочинам і правопорушенням: замість того щоб використовувати ресурс суб'єктів приватної детективної діяльності для підвищення ефективності функціонування правоохоронних органів, останні вимушені використовувати свої ресурси для протидії вимушено нелегальній детективній діяльності. Основними адміністративно-правовими засобами, які мають використовуватися для вирішення вказаної проблеми, мають стати, на нашу думку, нормотворчі засоби, ліцензування приватної детективної діяльності, її сертифікація, а також заходи, що пов'язані з реалізацією адміністративно-юрисдикційних повноважень правоохоронних органів у сфері контролю за здійсненням приватної детективної (розшукової) діяльності.

Список використаних джерел:

1. Соколенко О.Л. Поняття та ознаки правоохоронної функції держави як основи правоохоронної діяльності. *Форум права*. 2012. № 4. С. 847–852.
2. Голубов А.Є. Приватні детективи та детективні агентства як суб'єкти реалізації правоохоронної функції в державі. *Справедливість, закон і суспільство у сучасній державі* : матеріали науково-практичної інтернет-конференції (м. Київ, 4 жовтня 2018 року). URL: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1900%3A260918-20&catid=227%3A6-102018&Itemid=280&lang=ru (дата звернення: 11.10.2019).
3. Мулявка Д.Г., Шопіна І.М., Бедренко М.А. Принципи приватної детективної (розшукової) діяльності : монографія. Київ : Людмила, 2019. 88 с.
4. Пропозиції Президента України до Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57580 (дата звернення: 11.10.2019).
5. Про інформацію : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
6. Про доступ до публічної інформації : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
7. Шопіна І.М. Феномен адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві України. *Наука і правоохорона*. 2018. № 4 (42). С. 141–145.