

УДК 351.746.2 (477)

І.В. Леоненко
кандидат юридичних наук,
доцент секції приватної детективної діяльності
кафедри державно-правових дисциплін,
Університет економіки та права «КРОК»

Законодавче забезпечення приватної детективної діяльності: становлення, сучасний стан, шляхи удосконалення та перспективи

У статті наведено аргументи на користь запровадження інституту приватної детективної діяльності в Україні, його становлення та розвитку на сучасному етапі, а також визначено деякі недоліки у проекті Закону України «Про приватну детективну (розишукову) діяльність» (реєстраційний № 3726 від 28.12.2015 р.) та запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: приватна детективна діяльність, приватний детектив, законотворчий процес, закон, проект закону, правова норма, приватні розшукові дії, контроль, договір, приватні детективні послуги.

И.В. Леоненко
кандидат юридических наук,
доцент секции частной детективной деятельности
кафедры государственно-правовых дисциплин,
Университет экономики и права «КРОК»

Законодательное обеспечение частной детективной деятельности: становление, современное состояние, пути совершенствования и перспективы

В статье приведены аргументы в пользу внедрения института частной детективной деятельности в Украине, его становления и развития на современном этапе, а также определены некоторые недостатки в проекте Закона Украины «О частной детективной (розыскной) деятельности» (регистрационный № 3726 от 28.12.2015 г.) и предложены пути их устранения.

Ключевые слова: частная детективная деятельность, частный детектив, законотворческий процесс, закон, законопроект, правовая норма, частные розыскные действия, контроль, договор, частные детективные услуги.

I. Leonenko
*Candidate of Law (PhD),
 Associate Professor of section of private detective activity
 Department of State and Legal disciplines
 "KROK" University*

Legislative support of private detective activity: development, current status, prospects and ways of improve

The article presents arguments in favor of the introduction the institution of private detective activity in Ukraine, at the present stage of its formation and development, and also identified some shortcomings in the draft Law of Ukraine "On private detective (investigation) activities" (registration number 3726 from 28.12.2015) and the ways of their solutions.

Keywords: *private detective activity, a private detective, the legislative process, the legislator, law, legal norm, private investigative actions, control, contract, private detective services.*

Постановка проблеми

За двадцять п'ять років незалежності в Україні відбулося чимало конструктивних зрушень у політичній, економічній, соціальній та правовій сферах. Особливо жвавим у цьому сенсі виявилось останнє десятиліття. Відповідна активність пояснюється суттєвою трансформацією політичної та правової культури суспільства, зміцненням його національної самосвідомості та прагненням модернізації власних державно-правових інститутів за західно-європейськими стандартами.

Процес інтеграції у Європейське співтовариство залишається незмінним та визначальним вектором у внутрішній та зовнішній політиці України. З огляду на це, враховуючи достатньо швидкі темпи євроінтеграції, що мають місце останні декілька років, нагальною стала потреба у розробці та прийнятті низки законодавчих актів. Не є виключенням, зокрема, й нормативно-правовий акт, що врегульовує основи та порядок організації приватної детективної діяльності.

Сьогодні в усіх промислово розвинених країнах світу приватна детективна діяльність є однією з потужних детективних галузей. Так, у Франції офіційно зареєстровано близько 300 приватних розшукових бюро, але, крім них, існують ще

сотні «неофіційних» детективних контор, що мають назви «Служба спостереження», «Бюро з нагляду» та ін. У Великобританії існують декілька великих та багато дрібних детективних агентств (бюро). Їхні адреси, номери телефонів, факси, «e-mail» широко рекламуються у різноманітних довідниках, а їхніми послугами користуються як приватні особи, так і комерційні підприємства. Всього в країні нараховується близько 2 000 детективів, які несуть службу у приватних детективних бюро. У Канаді, крім цілої армії приватних детективів-одинаків, нараховується близько 200 приватних фірм, зайнятих розшуковим (детективним) бізнесом.

Натомість досить популярна та розповсюджена у світовій практиці приватна детективна діяльність на території України достатньо тривалий час була відсутня.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Справа в тому, що в різні історичні періоди інститут приватної розшукової діяльності так і не отримав належного оформлення та не знайшов місця у вітчизняному законодавстві. Причиною цього є те, що з моменту свого заснування держава постійно намагалася монополізувати майже всі функції розшукової діяльності, використовуючи розвідку, контррозвідку, кар-

ний та політичний розшук у своїх власних інтересах. Це пояснює те, що приватний розшук, як різновид підприємницької діяльності, описаний в історичних хроніках нашої держави досить скупо.

З розпадом СРСР в умовах ринкових відносин приватна розшукова діяльність поступово почала відновлюватися на теренах колишніх союзних республік. Деякі країни СНД та Балтії вже мають достатньо розвинену та структуризовану законодавчу базу, на основі якої діють приватні детективні агентства, фірми тощо.

На жаль, цього не можна сказати про нашу країну, де приватна детективна діяльність хоча і здійснюється деякими комерційними структурами, але все ж має неофіційний характер, перебуваючи поза межами законодавчого регулювання.

Дослідження в галузі приватної детективної діяльності проводили та проводять такі вітчизняні автори, як В.К. Гіжевський, С.К. Даниленко, А.П. Заєць, В.С. Ковальський, І.В. Леоненко, О.О. Пунда, В.А. Тимошенко, А.Й. Француз та ін. Результати їхніх досліджень одночасно дають можливість отримати більш чітке уявлення про особливості правового регулювання окремих аспектів приватної детективної діяльності та сприяють поступовому утвердженню відповідного інституту у вітчизняному законодавстві.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

У грудні 2015 року законодавцем врешті був розроблений та зареєстрований у парламенті проект Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» (реєстр. № 3726 від 28.12.2015 р.).

19 квітня 2016 року у Верховній Раді України (далі – ВРУ) вирішувалася доля довгоочікуваного законопроекту. За прийняття нормативного акту в першому читанні віддав свій голос 231 народний обранець.

Але незважаючи на актуальність та практичну необхідність у прийнятті вказаного законодавчого акта, існує багато спірних питань щодо низки правових норм та положень, які містяться у ньому.

Враховуючи неоднозначність думок, велику кількість критики та нарікань, що почали надходити з експертного середовища щодо змісту законопроекту, було прийняте рішення направити останній на доопрацювання у Комітет ВРУ з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.

Більше того, як свідчить аналіз українського законодавства в цілому, законотворчий процес характеризується наявністю в ньому помилок, що призводять до прийняття неякісних нормативних актів як за формою, так і змістом. Досить розповсюдженими є такі види помилок, як: 1) ідентичність змісту загальних та спеціальних норм; 2) застосування норм (положень), що вже містяться в інших законодавчих актах; 3) суперечливість змісту норм; 4) нелогічність структури та змісту, розділів та глав тощо. Серед інших недоліків, які також можна зустріти в національному законодавстві, слід виділити наступні: 1) недосконалість понятійного апарату; 2) впровадження зарубіжного досвіду в діюче законодавство без розробки належного механізму їх реалізації; 3) застосування поза об'єктивною необхідністю певних наукових термінів та конструкцій, внаслідок чого виникає обов'язок внесення відповідних змін до чималої кількості нормативних та підзаконних нормативно-правових актів.

Формулювання цілей статті

Одним із прикладів недосконалого нормотворчого процесу є, зокрема, вищевказаний проект Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» (далі – Законопроект).

На думку автора, у даному дослідженні слід проаналізувати деякі положення законопроекту, виявити недоліки та віднайти шляхи їх усунення з метою удосконалення нормативно-правового акта в цілому.

Виклад основного матеріалу дослідження

Вже сама назва законопроекту видається сумнівною та суперечливою, а тому не може не викликати відповідних запитань з

боку експертів. Справа в тому, що терміни «приватна розшукова діяльність» та «приватна детективна діяльність» мають однаковий зміст, а отже за своєю суттю вони є синонімами. До того ж у світовій практиці не передбачений такий вид комерційної діяльності, як «приватна розшукова діяльність», натомість існує та закріплена законодавчо «приватна детективна діяльність». Відповідно, офіційно не існує такого поняття, як «приватний розшуковець», але є поняття «приватний детектив».

Відповідно до Директиви Європейського парламенту та Ради Європи № 2006/123/ЄС «Про послуги на внутрішньому ринку» детективна діяльність відноситься до сфери послуг [1].

Класифікатором професій ДК 003:2010, що затверджений наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28 липня 2010 р. № 327 (зі змінами, затвердженими наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 10 серпня 2016 року № 1328), у додатку А «Показчик професійних назв робіт за кодами професій» чітко передбачено професію «приватний детектив» (код КП 2429) [2].

У Довіднику кваліфікаційних характеристик професій працівників «Безпека господарської діяльності підприємства, установи, організації» (випуск № 99) у розділі «Професіонали» серед іншого передбачена професія «приватний детектив» [3, с. 24].

Нарешті, у Національному класифікаторі України, що затверджений наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 11.10.2010 року № 457 та який містить класифікацію видів економічної діяльності, однозначно передбачено клас, що включає «діяльність із розслідування та діяльність детективів, будь-яку діяльність приватних детективів незалежно від типу клієнта або цілей розслідування» [4].

Що стосується поняття приватна «розшукова діяльність», на думку автора, воно має більш загальний та універсальний характер. Таке поняття доцільно використовувати у двох контекстах: 1) для означення

відповідного правового інституту («інститут приватної розшукової діяльності») та 2) як складову приватної детективної діяльності («приватна розшукова діяльність, яка включає приватні розшукові дії»).

Досить недосконалим, на думку автора, є надане законодавцем у ч. 2 ст. 1 законопроекту визначення приватної детективної діяльності, відповідно до якого така діяльність являє собою дозволену органами Національної поліції України незалежну професійну діяльність приватних детективів або приватних детективних підприємств (агентств) щодо надання клієнтам на платній договірній основі детективних послуг з метою захисту їхніх законних прав та інтересів на підставах та в порядку, що передбачені цим законом [5].

Наведене визначення є занадто узагальненим та належним чином не розкриває сутності приватної детективної діяльності, будучи типовим прикладом недосконалості понятійного апарату в національному законодавстві.

Справа в тому, що переважна більшість приватних розшукових дій, які проводять суб'єкти приватної детективної діяльності, мають негласний характер. Негласність означає неочевидність, прихованість розшукових дій, що проводяться, від осіб, які в них беруть участь, але насамперед від об'єктів, щодо яких вони проводяться [6, с. 554].

Так, наприклад, у частині 1 ст. 12 законопроекту вказується, що суб'єкти приватної детективної (розшукової) діяльності під час здійснення приватної детективної (розшукової) діяльності мають право, зокрема, здійснювати зовнішнє спостереження на відкритій місцевості, в громадських місцях та на транспорті [5].

Зовнішнє спостереження, як приватна розшукова дія, полягає, як правило, у таємному, цілеспрямованому, безпосередньому візуальному, слуховому чи опосередкованому (за допомогою спеціальних технічних засобів) сприйнятті діянь осіб та явищ (подій, фактів, процесів), що мають значення для вирішення детективом конкретних розшукових завдань, у їх фіксації та реєстрації [7, с. 29].

Ще один приклад приватної розшукової дії негласного характеру міститься у п. 9 ч. 1 ст. 12 законопроекту, де зазначено, що суб'єкти приватної детективної діяльності можуть «здійснювати кіно і фотозйомку, відео та аудіо запис, а також застосовувати інші технічні засоби, які не завдають шкоди життю та здоров'ю громадян, навколишньому середовищу, у службових та інших приміщеннях, за письмовою згодою власників цих приміщень» [5].

Слід зазначити, що технічні засоби, які використовують приватні детективи у своїй діяльності, у більшості випадків є спеціальними технічними засобами негласного отримання інформації. Іншими словами, це технічні засоби, устаткування, апаратура, прилади, препарати та інші вироби, спеціально створені, розроблені, модернізовані або пристосовані для виконання завдань з негласного отримання інформації під час здійснення розшукової діяльності [8, с. 1029]. До таких засобів належать, наприклад, спрямований мікрофон, малогабаритна фотокамера, мініатюрна відеокамера, радіозакладний пристрій та ін. Спеціальні технічні засоби також можуть бути закамфльовані під побутові предмети (кулькові ручки, запальнички тощо).

Навіть така звичайна приватна розшукова дія, як усне опитування осіб, може мати як гласний, так і негласний характер. У першому випадку приватний детектив не приховує своєї професії та повідомляє предмет опитування особі, а у другому, навпаки, приватний детектив, використовуючи певну легенду або документи прикриття, видає себе за представника іншої професії (наприклад, журналіста), приховуючи реальний предмет та мету опитування.

Поряд із негласними приватний детектив у своїй професійній діяльності також проводить чимало гласних приватних розшукових дій: 1) звертається із запитами до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також до фізичних осіб (за згодою таких фізичних осіб); 2) ознайомлюється на підпри-

ємствах, в установах і організаціях з необхідними для приватної детективної (розшукової) діяльності документами та матеріалами, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом; 3) проводить зовнішній огляд споруд, приміщень, інших об'єктів, доступ до яких не обмежений, а за згодою власника проводить їх внутрішній огляд; 4) отримує на договірній основі письмові висновки та усні консультації фахівців та експертів з питань, що потребують спеціальних знань та ін. [5].

Отже, автор вважає, що для розкриття повної суті приватної детективної діяльності необхідно визначити останню, як систему гласних і негласних приватних розшукових дій, які провадяться суб'єктами цієї діяльності на платній договірній основі з метою захисту законних прав та інтересів клієнтів через надання їм детективних послуг із застосуванням спеціальних технічних засобів у випадках та в порядку, передбачених законодавством.

Серед інших недоліків, що містить законопроект, слід також виділити наявність у ст. 1 положення, що визначає поняття договору про надання приватних детективних послуг. На думку автора, тлумачення поняття відповідного договору є зайвим, оскільки за своєю суттю цей договір є звичайним цивільно-правовим договором, укладення та виконання якого регулюється, зокрема, ст. 626 Цивільного кодексу України. Таким чином, у законопроекті має місце дублювання положень цивільного законодавства України, що є некоректним з огляду на законотворчий процес.

Багато нарікань існує в частині законопроекту, що регулює порядок отримання свідцтва на право займатися приватною детективною (розшуковою) діяльністю, зокрема щодо норм, які встановлюють певні законодавчі вимоги до кандидатів.

Так, згідно з ч. 1 ст. 5 законопроекту приватним детективом може бути громадянин України, який: 1) володіє державною мовою; 2) має вищу юридичну освіту; 3) пройшов спеціальну підготовку з метою здійснення приватної детективної (розшукової) діяльності чи 4) має стаж роботи в оперативних підрозділах або органах до-

судового розслідування не менше трьох років та 5) отримав у встановленому порядку свідоцтво про право на заняття приватною детективною (розшуковою) діяльністю [5].

Відразу виникає чимало запитань: 1) Чому саме юридична освіта? 2) Чому необхідний стаж роботи саме в оперативних підрозділах або органах досудового розслідування? 3) Чому визначений саме трирічний термін?

З огляду на вказані обмеження, а також враховуючи те, що відповідно до ч. 1 ст. 22 законопроекту контроль за дотриманням суб'єктами приватної детективної (розшукової) діяльності вимог законодавства України здійснює Національна поліція через свої територіальні органи, складається загальне враження, що інститут приватних детективів – це ні що інше, як цивільний відокремлений підрозділ Національної поліції України, що виконує суто комерційні, допоміжні функції. Принаймні саме такий вигляд має проект ЗУ «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» сьогодні, оскільки: 1) дозвіл (свідоцтво, ліцензію) на право заняття приватною детективною (розшуковою) надає Національна поліція України; 2) кандидати на посаду підбираються виключно з числа колишніх працівників правоохоронних органів; 3) контроль за дотриманням законодавства України здійснює Національна поліція. Окрім цього, у частині застосування спеціальних засобів на приватну детективну (розшукову) діяльність розповсюджується дія Закону України «Про Національну поліцію» та Правила застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 27 лютого 1991р. № 49 «Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку». Приватний детектив зобов'язаний у письмовій формі повідомити територіальний орган Національної поліції про застосування до особи спеціального засобу [5].

До речі, досі ще не визначений орган, який буде здійснювати нагляд за дотриманням законності суб'єктами приватної

детективної діяльності. У Національній поліції відповідної функції немає. З метою недопущення «кругової поруки» між органами Національної поліції та суб'єктами приватної детективної діяльності, приховування випадків порушення законодавства з боку останніх доцільно було б надати функції нагляду за дотриманням законності: 1) органам прокуратури або 2) спеціально створеному органу у структурі Міністерства юстиції України.

З огляду на вищевикладені обставини, на думку автора, законопроект потребує суттєвих змін і доповнень як у назві, так і в частинах, що регулюють, зокрема: 1) визначення основних термінів; 2) порядок отримання свідоцтва про право на заняття приватною детективною (розшуковою) діяльністю та 3) контроль та нагляд за дотриманням законодавства України.

Таким чином автор вважає доцільним внесення наступних змін і доповнень у проект Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» (реєстр. № 3726 від 28.12.2015 р.):

1) назву викласти в такій редакції:

Закон України «Про приватну детективну діяльність»;

2) у назвах всіх розділів та у тексті конструкцію «приватна детективна (розшукова) діяльність» замінити на конструкцію «приватна детективна діяльність»;

3) частину 2 статті 1 викласти в такій редакції:

Приватна детективна діяльність – система гласних і негласних приватних розшукових дій, які провадяться суб'єктами цієї діяльності на платній договірній основі з метою захисту законних прав та інтересів клієнтів через надання їм детективних послуг із застосуванням спеціальних технічних засобів у випадках та в порядку, передбачених цим Законом;

4) частину 5 статті 1 виключити;

5) частину 1 статті 5 викласти в такій редакції:

Приватним детективом може бути громадянин України, який володіє державною мовою, має вищу освіту, пройшов спеціальну підготовку з метою здійснення приватної детективної діяльності, має

стаж роботи в правоохоронних органах або в галузі права не менше трьох років та отримав у встановленому порядку свідоцтво про право на заняття приватною детективною діяльністю;

6) назву розділу VII викласти в такій редакції:

Розділ VII. КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ПРИВАТНОЇ ДЕТЕКТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ;

7) розділ VII доповнити статтею 23 такого змісту:

Стаття 23. Нагляд за додержанням законності суб'єктами приватної детективної діяльності

Нагляд за додержанням законності суб'єктами приватної детективної діяльності здійснюють територіальні органи прокуратури України.

Висновки

Підбиваючи підсумок, слід зазначити, що незважаючи на наявність помилок у законотворчій діяльності та недосконалість деяких нормативно-правових актів, тим не менше за порівняно короткий період у нашій державі відбулися позитивні зрушення в галузі приватної розшукової діяльності. Вперше ця діяльність набула ознак окремого правового інституту, що має всі шанси для впровадження у життя та подальшого розвитку. Поряд із цим законодавство, що регулює порядок організації та здійснення приватної детективної діяльності в Україні, передусім повинно бути якісним, тобто таким, що пройшло ретельну перевірку в експертному середовищі, зазнавши необхідних змін та доповнень, а також має бути максимально наближеним до загальноєвропейських стандартів.

Література

1. Директива 2006/123/ЄС Європейського Парламенту і Ради Європи «Щодо послуг на внутрішньому ринку»: Страсбург, 12 грудня 2012 року. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_906
2. Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28 липня 2010 р. № 327 «Про затвердження Національного класифікатору України ДК 003:2010». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://hrliga.com/docs/KP-2010_r2z.htm
3. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників «Безпека господарської діяльності підприємства, установи, організації»: офіційне видання / [розроб. Державною установою Науково-дослідний інститут соціально-трудова відносин Міністерства соціальної політики України за участю фахівців Всеукраїнської організації Український союз промисловців і підприємців, Університету економіки та права «КРОК» та ін.]. – К., 2011. – 41 с.
4. Національний класифікатор України: Класифікація видів економічної діяльності: Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 11.10.2010 року № 457. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/dovidniki--reestri--perelik/pereliki-/128651.html>
5. Про приватну детективну (розшукову) діяльність: Проект Закону України № 3726 від 28 грудня 2015 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57580
6. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар / За загальною редакцією професорів В.Г. Гончаренка, В.Т. Нора, М.Є. Шумила. – К.: Юстиніан, 2012. – 1224 с.
7. Землянов В.М. Основы сыскного ремесла. – Минск: Харвест, 2004. – 304 с.
8. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – 9-те вид., переробл. та допов. – К.: Юридична думка, 2012. – 1316 с.