

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ПРАВОЗНАВСТВА

УДК 351.74-057.13(477)

Підюков П. П. – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, провідний науковий співробітник відділу організації науково-дослідної роботи Національної академії внутрішніх справ, м. Київ;

Калиновський О. В. – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, заступник начальника відділу організації науково-дослідної роботи Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

ПРОБЛЕМИ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ПРИВАТНОЇ ДЕТЕКТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЗАПОЧАТКУВАННЯ СПЕЦІАЛЬНОЇ ПІДГОТОВКИ ЇЇ СУБ'ЄКТІВ

Висвітлено історичні та практичні аспекти започаткування у світовій правоохоронній практиці приватної детективної розшукової діяльності. Аргументовано необхідність її легалізації в Україні та підготовки кадрів приватних детективів у системі вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ зі специфічними умовами навчання, зокрема в Національній академії внутрішніх справ.

Ключові слова: приватний детектив, приватна детективна (розшукова) діяльність, конфіденційна інформація, детективні функції, детективні послуги, спеціальна підготовка приватних детективів.

Приватну детективну діяльність було започатковано в правоохоронній практиці наприкінці минулого століття, коли суспільство дійшло висновку, що успішно реалізувати правоохоронні функції (навіть традиційно сталі) можуть не лише державні органи. Саме в цей період у країнах американського та європейського континентів виникла й почала стрімко розгортатися мережа приватних охоронних детективних і розшукових (останні два поняття мають спільне етимологічне

походження від англ. *detective* – агент таємної служби розшуку й лат. *detectio* – розкриття) [1, с. 142] бюро, агенцій чи об'єднань. Удосконалюючи нормативно-правову базу, форми та методи власної діяльності, вони засвідчили свою ефективність, корисність і необхідність для суспільства.

Зазначене привернуло увагу вітчизняного політикуму та громадськості, унаслідок чого набула актуальності необхідність запровадження зазначеного зарубіжного досвіду й в Україні.

Утім це прагнення не вдалося реалізувати навіть протягом понад двадцяти років, й досі воно залишається проблемою, що потребує розв'язання.

Упродовж цього періоду народні депутати і громада країни епізодично ініціювали розроблення низки законопроектів про приватну детективну діяльність, які в установленому порядку реєстрували й навіть вносили на розгляд під час засідань Верховної Ради України та її комітетів, але жоден із них так і не дістав належної підтримки та схвалення.

Попри це відбулися й певні вагомні зрушення, зокрема, 2005 року приватну детективну діяльність (яка фактично вже виникла в нашій країні та стихійно провадилася в різних її регіонах) реально наблизили до узаконення. Відбулося це 12 січня 2005 року під час обговорення в Парламенті пакету законопроектів «Про службу безпеки суб'єктів господарювання та інших юридичних осіб», «Про охоронну діяльність» і «Про приватну детективну діяльність» (реєстр. № 5380), внесених народними депутатами В. Кафарським, О. Бандуркою і В. Мойсиком, а також альтернативного законопроекту «Про приватну детективну діяльність» (реєстр. № 5380-1), поданого народними депутатами М. Онищуком, Ю. Кармазіним і В. Онопенком. Саме на цьому пленарному засіданні Верховної Ради України народні обранці все ж дійшли згоди щодо необхідності легалізації діяльності приватних охоронців-детективів, що вже фактично працювали.

Укотре повернулися вітчизняні законотворці до цього питання лише через два з половиною роки поспіль, коли 26 червня 2007 року в Комітеті Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності було зареєстровано законопроект «Про приватну детективну діяльність» (реєстр. № 3727). Автор документа – голова підкомітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення та

парламентського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ Сергій Гусаров – також аргументував тоді потребу в його ухваленні тим, що «...у країні вже реально склалися такі відносини», що дістало схвалення депутатського корпусу.

Навіть після цього 25 лютого 2008 року, 13 грудня 2012 року та 28 грудня 2015 року у Верховній Раді України було зареєстровано ще три законопроекти про приватну детективну й детективну (розшукову) діяльність (реєстр. № 2120, 1093 і 3726 відповідно). І лише останній з них, зрештою, було прийнято в першому читанні на засіданні, яке відбулося 19 квітня 2016 року.

Закономірно постає завдання з'ясувати реальні причини квапливого та довготривалого законотворчого процесу щодо аналізованого питання.

Досвід запровадження інституту приватних детективів у США, Великої Британії, Франції, Німеччині, Канаді, Ізраїлі, Японії, Норвегії, Іспанії, Італії та інших країнах переконує світову спільноту в ефективності його функціонування, а діяльність детективних інституцій сприймають уже як звичайне й усталене явище, досконало врегульоване в національному законодавстві зазначених вище країн. Передбачені цим законодавством перелік й обсяг детективних послуг і функцій є досить широким, а їх результати – необхідними та затребуваними суспільством (їх можуть використовувати навіть як процесуальні докази за матеріалами майже всіх категорій судових справ) [2].

Нині послуги приватних детективних бюро та агенцій затребувані серед не тільки приватних осіб, а й державних органів та установ.

Корисною є приватна детективна діяльність і для держави, оскільки її суб'єкти можуть долучатися до правоохоронної поліцейської діяльності, вона не потребує коштів з державного бюджету, а, навпаки, наповнює його обов'язковими податковими платежами від отримуваних за надання приватних детективних послуг доходів і зборів. Зокрема, здійснюване, наприклад, приватними детективами стеження за фізичними особами оцінюють у середньому 12–15 доларів США за годину, збирання інформації про підприємство – від 600 доларів, перевірення алібі – від 700 доларів, розшук боржника та його майна – від 1200 доларів США.

На сторінках спеціальної юридичної літератури було висловлено припущення, що зволікання із запровадженням в

Україні приватної детективної діяльності спричинено негативним ставленням до цього оперативних підрозділів правоохоронних структур через можливу конкуренцію з боку детективів.

Навряд чи таке припущення можна вважати обґрунтованим.

Зарубіжний досвід свідчить про плідну співпрацю між органами поліції та приватними детективними структурами.

В Австрії, наприклад, запроваджено практику регулярного інформування приватних детективів щодо нових тенденцій і методів протидії злочинності. У Великій Британії приватні охоронні й детективні агентства беруть участь у роботі постійної наради Міністерства внутрішніх справ із запобігання злочинності та мають при ній постійне представництво. У Німеччині, Швеції, Греції, Туреччині поліція надає допомогу в регулярному навчанні представників приватних розшукових бюро, їх перепідготовці та підвищенні кваліфікації.

Таким чином, діяльність приватних детективів визнано допоміжною та навіть невід'ємною складовою в роботі оперативних підрозділів поліції низки зарубіжних країн.

Тому ми поділяємо позицію авторів, які стверджують, що зовсім не в конкуренції, а в постійній плідній співпраці з поліцією будуть зацікавлені приватні детективи, оскільки доступною стає поліцейська інформаційна база, яку формували впродовж тривалого періоду, а отже, бази даних, документи, обліки – усе, що потребує легалізації, вимагає, водночас, тісних контактів і взаємовигідної співпраці з правоохоронними структурами. Спільно з ними приватні детективи мають з'ясовувати справжні обставини подій, розшукувати безвісти зниклих осіб, пересвідчуватися в цілковитій безпеці клієнтів – замовників цих послуг тощо. Із цього приводу влучно зазначає один із дослідників, зауважуючи, що матеріально-технічне забезпечення оперативно-розшукових служб нині хоч і нагадує «...зношений плац славнозвісного Коломбо, однак таки стає в нагоді детективам» [3, с. 51].

Отже, справжні причини зволікань із запровадженням (легалізацією) вітчизняного інституту приватних детективів, на нашу думку, полягають, по-перше, у тому, що немає належної публічної волі. Можна спостерігати вже навіть не приховане лобіювання народними обранцями важливіших привабливіших для них інтересів, ініціатив і законопроектів. По-друге, негативно позначається на цьому процесі політична та економічна ситуація,

що склалася в нашій країні. По-третє, слід констатувати брак можливості широкого обговорення цієї проблематики в літературі, на наукових конференціях, що також певною мірою спричинило неналежну якість підготовлених законопроектів, які подавали на розгляд Верховної Ради України. Навіть останній з них – законопроект «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» (реєстр. № 3726) [4] (законопроект), схвалений у першому читанні на засіданні 19 квітня 2016 року, хоча й став найдосконалішим порівняно з попередніми їх варіантами, однак також містить не досить чітке і вдале формулювання низки положень.

Зокрема, серед головних функцій детективних послуг приватних детективів законопроект передбачає збирання інформації про особу та відповідне передання (використання, поширення) цієї інформації. Водночас, відповідно до Конституції України (ст. 32), інформація про особисте та сімейне життя є конфіденційною, її збирання дозволено спеціально вповноваженим суб'єктам виключно за рішенням суду й винятково у випадках, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту й прав людини. Фактично збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди державою, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами є втручанням в її особисте та сімейне життя, тобто порушує базові вимоги Основного Закону.

Цю заборону продубльовано також у низці інших законів: згідно з вимогами ст. 21 Закону України «Про інформацію», конфіденційну інформацію можна поширювати за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом. Заборона на поширення конфіденційної інформації без згоди особи, якої вона стосується, міститься також у законах України «Про захист персональних даних» (ст. 14) і «Про доступ до публічної інформації» (ст. 7).

Збирання та накопичення зазначеної інформації здійснюють (наприклад, оперативні підрозділи) в разі отримання повідомлення про підготовку та вчинення злочину. Оскільки приватні детективи не мають права розкривати злочини, тож не мають права і збирати чи накопичувати цю інформацію, а поширювати її шляхом передання клієнту – й поготів.

У рішенні від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 Конституційний Суд України щодо тлумачення положень ч. 1, 2 ст. 32, ч. 2, 3 ст. 34 Конституції України зазначив, що інформація про особисте та сімейне життя особи є конфіденційною; збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди державою, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами є втручанням в її особисте та сімейне життя. Таке втручання допустили винятково у випадках, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та забезпечення прав людини [5].

Законопроектом не передбачено відповідних гарантій і правового механізму унеможливлення незаконного використання приватними детективами отриманої інформації чи відомостей про особисте життя особи. Щодо його змісту маємо й низку інших серйозних зауважень (на жаль, у межах цієї статті не можна висвітлити всі їх аспекти, тому вони є важливою темою для подальших наукових публікацій).

Однак певна їх частина стосується одного з ключових питань – підготовки кадрів майбутніх приватних детективів, яке потребує першочергового й невідкладного наукового аналізу.

Законопроект містить перелік вимог, яким повинен відповідати приватний детектив. Це має бути фізична особа, яка: а) є громадянином України; б) володіє державною мовою; в) має вищу юридичну освіту; г) пройшла спеціальну підготовку для здійснення приватної детективної (розшукової) діяльності чи має стаж роботи в оперативних підрозділах або органах досудового розслідування не менше ніж три роки; д) отримала в установленому порядку свідоцтво про право на зайняття детективною (розшуковою) діяльністю (ч. 1 ст. 5 законопроекту); е) не має визначених щодо цього обмежень:

одночасне обіймання будь-якої посади в органах державної влади, місцевого самоврядування, правоохоронних чи судових органах влади (ч. 2 ст. 5 законопроекту);

наявність непогашеної чи не знятої в установленому законом порядку судимості за вчинення злочину;

визнана судом недієздатність чи обмежена дієздатність особи;

попереднє звільнення особи з посади судді, прокурора, нотаріуса, працівника правоохоронного органу, з державної

служби або служби в органах місцевого самоврядування за порушення присяги, учинення корупційного правопорушення (ч. 3 ст. 5 законопроекту) [4].

Стаття 8 законопроекту передбачає також підстави для відмови особі у виданні свідоцтва про право здійснювати приватну детективну (розшукову) діяльність:

1) якщо їй у встановленому законом порядку заборонено займатися підприємницькою діяльністю;

2) коли в цієї особи було анульовано свідоцтво про право здійснювати приватну детективну (розшукову) діяльність, якщо з дня анулювання свідоцтва не минуло трьох років;

3) якщо цій особі пред'явлено обвинувачення в учиненні злочину – до вирішення в установленому законом порядку питання щодо її вини чи невинуватості;

4) якщо особу притягували до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення;

5) якщо ця особа має судимість за вчинення злочину і ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку (крім реабілітованої особи), або особу притягав суд до відповідальності за вчинення злочину;

6) у разі невідповідності поданих особою документів вимогам, які визначено у ст. 5 законопроекту.

Спеціальна підготовка для здійснення приватної детективної (розшукової) діяльності, необхідність проходження якої передбачена ч. 1 ст. 5 законопроекту, є своєрідним різновидом фахової спеціалізації осіб, які вже мають вищу юридичну освіту, але яким бракує попереднього не менше ніж трирічного стажу практичної діяльності в органах досудового розслідування або в оперативних підрозділах.

Тобто шляхом забезпечення спеціальної підготовки (спеціалізації) законодавець має на меті компенсувати в кандидата у приватні детективи певні прогалини в його фаховому рівні, сформувані навиків, притаманні колишнім працівникам правоохоронних органів.

Свідченням цього є також передбачені в законопроекті види детективних послуг, які можуть надавати суб'єкти приватної детективної (розшукової) діяльності (ст. 11), їх правовий статус (ч. 3 ст. 4, ч. 4 ст. 5, ст. 12), коло обов'язків, що мають виконувати приватні детективи (ст. 13, 14).

Зокрема, приватний детектив має право (і повинен уміти) здійснювати зовнішнє спостереження на відкритій місцевості, у громадських місцях і на транспорті (п. 8 ст. 12), застосовувати кіно- і фотозйомку, відео- та аудіозапис, а також використовувати інші технічні засоби (п. 9 ст. 12), використовувати спеціальні засоби (п. 13 ст. 12), він зобов'язаний проходити періодичні перевірки на знання умов застосування та здатність діяти в умовах застосування спеціальних засобів (ст. 19, 20) тощо.

Саме тому навчальна програма спеціальної підготовки майбутніх приватних детективів має передбачати поглиблене вивчення ними відповідних правових дисциплін і спецкурсів, передусім, з конституційного права, кримінального й адміністративного права і процесу, кримінального процесу та криміналістики, спецтехніки, оперативно-розшукової діяльності, тактико-спеціальної, медичної, спеціальної вогневої і фізичної підготовки.

Звісно, таку навчальну програму може забезпечити лише науково-педагогічний склад із достатнім фаховим рівнем за окресленими напрямками на базі вищих юридичних навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, серед яких найпотужнішими є система вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України, очолювана Національною академією внутрішніх справ.

Проаналізований міжнародний досвід свідчить, що підготовку приватних детективів у країнах СНД, низки держав ближнього й дальнього зарубіжжя здійснюють саме на базі поліцейських навчальних закладів.

Тому вважаємо досить серйозним недоліком визначений у законопроекті (ст. 17) і не прийнятний з нашої позиції механізм підготовки приватних детективів, що передбачає її здійснення за відповідними угодами з державними та недержавними закладами освіти (ч. 1), які має бути створено й проліцензовано в установленому порядку.

По-перше, не має жодної необхідності чи доцільності та не є доречним в умовах фінансово-економічної скрути в нашій країні додатково створювати нові (зайві) державні (чи недержавні) навчальні заклади, зокрема юридичні, мережа яких нині занадто розгалужена та перевантажена.

По-друге, будь-який цивільний виш юридичного профілю не спроможний опанувати програму належної підготовки майбутніх приватних детективів за багатьма із зазначених напрямів.

Закріплена в ч. 3 ст. 4 законопроекту заборона на здійснення суб'єктами приватної детективної (розшукової) діяльності оперативно-розшукових заходів, віднесених законом до виключної компетенції оперативних підрозділів, зумовлює необхідність детального вивчення кандидатами в приватні детективи під час їхньої спеціальної підготовки відповідних положень Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», що не передбачено в навчальних програмах цивільних юридичних вишів. Лише в окремих із них, зокрема в Національному університеті «Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого», який готує кадри, наприклад, для підрозділів досудового слідства Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, вітчизняної податкової поліції, викладають стислий курс із загальної характеристики законодавства України про оперативно-розшукову діяльність у межах навчальної програми з кримінального процесу в аспекті проведення негласних слідчих (розшукових) дій.

Це стосується й інших спеціальних навчальних курсів і дисциплін (тактико-спеціальної підготовки, використання спецзасобів і спецтехніки тощо).

Приватна детективна (розшукова) діяльність, відповідно до ч. 2 ст. 1 законопроекту, – це незалежна професійна діяльність, дозволена органами Національної поліції України.

Саме вони здійснюють за зазначеними вище напрямками багатогранну й широкомасштабну перевірку кандидатів у приватні детективи на їх відповідність вимогам, визначеним у ч. 1 ст. 5, і відсутність обмежень для цього, передбачених у ч. 2, 3 ст. 5 та ст. 8 законопроекту.

Видання приватному детективу свідоцтва про право на заняття приватною детективною (розшуковою) діяльністю (ч. 2 ст. 7), дозволу на придбання, зберігання та застосування спеціальних засобів (ч. 2 ст. 18), контроль за дотриманням суб'єктами приватної детективної (розшукової) діяльності вимог законодавства України (ст. 22), перевірку приватних детективів на придатність до дій в умовах, пов'язаних із застосуванням

спеціальних засобів (ч. 3 ст. 19 законопроекту), також забезпечує Національна поліція та її територіальні органи.

Національна поліція України, відповідно до чинного законодавства (Закон України «Про національну поліцію» від 2 липня 2015 року й однойменного Положення від 28 жовтня 2015 року), є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

Законопроект (ч. 2 ст. 17) передбачає обов'язкову участь Міністра внутрішніх справ України та Національної поліції України під час розроблення Міністерством освіти і науки України програм навчання (спеціальної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації) приватних детективів.

Зазначене вище, на нашу думку, переконливо свідчить про доцільність підготовки кадрів приватних детективів у системі саме вишів Міністерства внутрішніх справ України зі специфічними умовами навчання. Флагманом цієї системи завжди була і залишається Національна академія внутрішніх справ, яка має для цього достатній науково-педагогічний потенціал, потужну навчально-матеріальну базу, новітні методики викладання, зокрема спеціальних дисциплін, а також багаторічний досвід підготовки (перепідготовки та підвищення кваліфікації) кадрів для Міністерства внутрішніх справ та Національної поліції України, правоохоронних органів зарубіжних країн, кримінально-виконавчої служби, а також для Національної служби посередництва і примирення, Державної служби України з питань протидії корупції, миротворчих поліцейських місій ООН та інших державних органів.

Отже, незважаючи на окремі недоліки законопроекту, які може та має бути усунуто, ідею запровадження в Україні приватної детективної (розшукової) діяльності доцільно підтримати. З огляду на необхідність очікуваного незабаром утворення нового інституту державних професійних детективів, які поєднують функції слідчих та оперативних працівників (розроблення та прийняття відповідного базового закону щодо цього передбачено Коаліційна угода депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді України восьмого скликання), слід очікувати невдовзі активне обговорення порушених у цій публікації питань в Парламенті нашої країни на

його засіданнях, у комітетах і фракціях, наслідком чого стане відповідне доопрацювання законопроекту від 28 грудня 2015 року (реєстр. № 3726) і його ухвалення.

Україна, маючи чітке і стабільне спрямування на інтеграцію в європейський і світовий цивілізаційний простір, повинна невідкладно вжити заходів, щоб уже в поточному році була легалізована та почала функціонувати система вітчизняних приватних детективних утворень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / відп. ред. Є. М. Моїсеєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. – Київ : Атіка, 2003–2014. – Т. 5 : Кримінально-процесуальна та криміналістична діяльність поліцейських підрозділів. – 2009. – 1008 с.

2. Риженко І. М. Приватна детективна діяльність в Україні в контексті реалізації права на особисте життя [Електронний ресурс] / І. М. Риженко. – Режим доступу: <http://ekhsuir.kspu.edu>. – Назва з екрана.

3. Рахновецький Є. Вам потрібен легальний приватний... детектив / Є. Рахновецький // Віче. – 2007. – № 17 (206). – С. 50–51.

4. Про приватну детективну (розшукову) діяльність [Електронний ресурс] : проект Закону України від 28 груд. 2015 р. № 3726. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57580. – Назва з екрана.

5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України : рішення Конституційного Суду України від 20 січ. 2012 р. № 2-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України. – 2012. – № 2. – Ст. 14.

Стаття надійшла до редколегії 17.11.2016

Pidiukov P. – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Leading Research Fellow of the Scientist Department of the National Academy of Internal Affairs, Kiev, Ukraine;

Kalynovskyi O. – Ph.D in Law, Senior Research Fellow, Deputy Head of the Scientist Department of the National Academy of Internal Affairs, Kiev, Ukraine

The Problems of Legalization in Ukraine the Occupation of Private Detective and Launching the Special Training of its Subjects

Historical and practical aspects of the launch of private detective investigation activity in the global law enforcement practice have been researched and the article has given arguments for the necessity of its legalization in Ukraine and creation the system of training private investigators in the higher educational establishments of studying with specific conditions, including the National Academy of Internal Affairs.

The article points out that today both private individuals and public authorities or institutions actively use the services which are provided by private detective bureaus or agencies.

A private detective activity is quite useful and profitable for the governments, because its subjects can be involved in the police activity, it does not need money from the state budget, but rather obligatory tax payments, which received from the revenues and fees from providing services by the private detective, fills the state budget.

The activity of private detectives is considered as an auxiliary and even an integral component in the activity of police operational subdivisions in many foreign countries. That is why the curriculum of the special training of future private detectives should include in-depth study of respective legal disciplines and courses, primarily on constitutional law, criminal and administrative law and procedure, criminal procedure and criminology, special appliances, operational activities, tactical and special, medical, fire and special physical training.

According to the international experience which was analyzed by authors the training of private detectives in the Commonwealth of Independent States and many countries of near and far abroad is carried out in the police educational establishments. The mentioned above clearly demonstrates the advisability of training private

detectives in the system of the higher educational establishments of studying with specific conditions of Ministry of Internal Affairs. The National Academy of Internal Affairs has always been the flagship in the educational system of Ministry of Internal Affairs, because the academy has a sufficient scientific and educational potential, educational facilities, modern teaching methods, including special courses as well as has a perfect long training experience (retraining and advanced training) of personnel for the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the National Police of Ukraine, law enforcement agencies of foreign countries, State Penitentiary Service of Ukraine as well as for peacekeeping police missions of the UN and other state bodies.

Keywords: private investigator, private detective (detective) activities, confidential information, detective function, detective services, special training of private detectives.