АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИВАТНОЇ ДЕТЕКТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Мулявка Д. Г.

У науковій статті висвітлено проблеми, пов'язані з адміністративно-правовим регулюванням приватної детективної діяльності. Визначено особливості законотворчої діяльності, розглянуто спроби затвердити базовий закон, яким би визначалися правовий статус та гарантії діяльності приватних детективів. Охарактеризовано ефективність адміністративно-правового регулювання у досліджуваній сфері. Сформульовано пропозиції, спрямовані на вдосконалення адміністративно-правового регулювання приватної детективної діяльності в Україні.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, правове регулювання, приватна детективна діяльність, приватні детективи, правоохоронні органи.

В научной статье освещены проблемы, связанные с административно-правовым регулированием частной детективной деятельности. Определены особенности законотворческой деятельности, рассмотрены попытки утвердить базовый закон, который бы определял правовой статус и гарантии деятельности частных детективов. Охарактеризована эффективность административно-правового регулирования в исследуемой сфере. Сформулированы предложения, направленные на совершенствование административно-правового регулирования частной детективной деятельности в Украине.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, правовое регулирование, частная детективная деятельность, частные детективы, правоохранительные органы.

The scientific article is devoted to the issues of administrative regulation of private detective work in Ukraine. The essence is defined by private detective activity and its social significance in society and the state. The influence is determined by the legitimization of private detective activity on trust in law enforcement agencies in Ukraine. The author examines the historical aspects of the adoption of bills in the field of legal regulation of private detective activities, none of which have acquired the status of law. The phenomenon of administrative regulation is considered as the influence of the norms of law on public relations with the aim of streamlining them. The conclusion is made that scientific approaches to the essence of legal regulation can be applied to the issues of administrative regulation of private detective activity. The objectives of legal regulation are defined in the studied area. Such goals include: protecting the rights and freedoms of man and citizen, filling the state budget at the expense of taxes, improving interaction with law enforcement agencies, creating a mechanism for countering crime nationwide.

Features are considered administrative-legal relations in the field of private detective work in Ukraine. Attention is focused on the presence of public interest. The differences are described between administrative-legal and other legal relations in the studied area.

The author concludes that it is necessary to include in the discussion of bills on private detective activity a wide range

of subjects. A broad discussion should be held with the participation of private detectives, representatives of law enforcement and other government agencies, scientists, and representatives of civil society.

The author offers his own definition of administrative regulation of private detective work. The article contains solutions to problems that reduce the effectiveness of administrative regulation of private detective work in Ukraine.

Key words: administrative and legal regulation, legal regulation, private detective activity, private detectives, law enforcement agencies.

Постановка проблеми та її актуальність. Останнім часом в Україні досить гостро постає проблема правового врегулювання приватної детективної діяльності. Зниження довіри до правоохоронних органів та низька ефективність системи протидії злочинності вимагають вжиття нестандартних засобів нівелювання негативного впливу деліктів на розвиток суспільних відносин. Проблеми законотворчої діяльності, пов'язаної з регулюванням правового статусу приватних детективів, стають нині дуже важливими ще й тому, що у сфері правоохоронної діяльності накопичилося багато невирішених питань, для розв'язання яких натеper не вистачає певного ресурсу держави. За таких умов було б доцільно залучити ресурс недержавних суб'єктів правоохоронної діяльності, до яких у тому числі належать і приватні детективи та їх об'єднання. На жаль, незважаючи на численні спроби прийняти закон, який регулював би правовий статус приватних детективів та визначив би основні засади приватної детективної діяльності, досі такий закон не набув чинності. У період з 2000 року, коли було зареєстровано перший із законопроектів у досліджуваній сфері, і до 13 квітня 2017 року, коли Верховна Рада прийняла законопроект «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» № 3726, який пізніше було ветоано Президентом України, законотворча діяльність була досить активною. Однак натеper приватні детективні послуги продовжують надаватися поза межами правового регулювання. Це має своїми наслідками таке: по-перше, недоотримання державним бюджетом надходжень у вигляді податків; по-друге, тінізацію приватної детективної діяльності з ухиленням частини учасників підприємницьких відносин, які надають детективні послуги, від реєстрації та оподаткування. Врешті-решт, усе це знижує ефективність діяльності всієї правоохоронної системи і потребує свого негайного вирішення, що зумовлює актуальність та новизну теми цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми, пов'язані із правовим статусом приватних

Мулявка Д. Г., 2019

детективів і законодавчим регулюванням приватної детективної діяльності, досліджували у своїх роботах К. Бугайчук, А. Волинська, І. Гончаренко, В. Поливанюк, Т. Пономарьова, П. Попов, І. Риженко, О. Черденченко, В. Черков, І. Шопіна, А. Юрченко та інші автори. Разом із тим питання адміністративно-правових аспектів правового регулювання детективної діяльності висвітлені у наукових джерелах ще не досить.

Метою цієї статті є визначення адміністративно-правових аспектів правового регулювання детективної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Удосконалення системи публічного управління ставить на порядок денний питання щодо визначення тих прогалів у правовому регулюванні, наявність яких не дає змоги ефективно реалізовувати права, свободи та інтереси учасників суспільних відносин. До вказаної категорії належать і приватні детективи та їх об'єднання, а також фізичні та юридичні особи, які користуються детективними послугами [1, с. 851]. Нині є всі підстави вести мову про те, що надання приватним детективам та їх об'єднанням офіційного статусу є нагальною потребою подальшого розвитку та підвищення ефективності реалізації державою її правоохоронної функції. При цьому слід відзначити, що самі приватні детективи та детективні агентства (об'єднання приватних детективів) мають отримати повноцінний статус суб'єктів реалізації правоохоронної функції в державі, що передбачає наділення їх відповідними повноваженнями у цій сфері [2].

Слід сказати, що спроби нормативно урегулювати приватну детективну діяльність робилися протягом двох десятиліть: так, 5 квітня 2000 року було запропоновано проєкт Закону України «Про приватну детективну діяльність» № 5237 народним депутатом Ю. Кармазіним; 7 квітня 2004 року внесено до Верховної Ради України проєкт Закону України «Про приватну детективну діяльність» № 5380 (автори - народні депутати В. Кафарський, О. Бандурка та В. Мойсик); 1 липня 2004 року зареєстровано проєкт 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 проєкт Закону України «Про приватну детективну діяльність» № 2120 (автор - народний депутат В. Мойсик), 13 грудня 2012 р зареєстровано проєкт Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» № 1093 (автори - народні депутати В. Швець, В. Малишев). Жоден із цих законопроєктів не отримав підтримки Верховної Ради України [3, с. 14-15].

13 квітня 2017 року Верховною Радою України було ухвалено законопроєкт «Про приватну детективну (розшукову) діяльність», однак він так і не набув статусу закону, адже Президент України скористався своїм правом вето, яке парламент не зміг подолати, і законопроєкт було знято з розгляду. Зауваження, які були висунуті Главою держави [4], стосувалися того, що, враховуючи визначену законопроєктом мету здійснення приватної детективної (розшукової) діяльності - пошук, збирання та фіксація інформації, розшук предметів, майна, людей і тварин, встановлення фактів та з'ясування різних обставин, а також характер послуг, що можуть надаватися суб'єктами приватної детективної (розшукової) діяльності, та наданих таким суб'єктам прав, згадані вище повноваження відпові-

дають напрямам діяльності центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, та Національної поліції України. Крім того, Президент України висунув зауваження стосовно 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 збір даних, які можуть бути приводом або підставою для звернення замовника приватних детективних послуг до правоохоронних органів або до суду з метою захисту його законних прав та інтересів (пункти 1, 7 частини третьої статті 12). За відсутності чіткої конкретизації відомостей чи даних, які дозволяється збирати, фіксувати та 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 та на транспорті, надання послуг, пов'язаних із забезпеченням захисту інформації з обмеженим доступом (комерційної, промислової, професійної таємниці) замовника приватних детективних (розшукових) послуг, та деякі інші положення законопроєкту, зокрема щодо їх узгодження з нормами законів України «Про інформацію» [5] та «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 законопроєкти у досліджуваній сфері: проєкт Закону про приватну детективну (розшукову) діяльність № 1228 від 2 вересня 2019 року та проєкт Закону про детективні послуги № 1228-1 від 20 вересня 2019 року. Кожен з них має свої переваги і недоліки, але у будь-якому разі одне можна стверджувати з усією категоричністю: подальше зволікання з прийняттям закону, який врегулював би діяльність приватних детективів, погіршує і так досить складну ситуацію у сфері функціонування ринку детективних послуг.

Особливістю підходів до сутності правового регулювання, зумовлених різноманітністю підходів до праворозуміння, є те, що кожен з цих підходів має своє обґрунтування, свій понятійно-логічний апарат, а вибір одного з них врешті-решт залежить від дослідника і зумовлений специфікою та завданнями певного дослідження. Виділення ж найбільш загальних закономірностей кожного підходу дає змогу розглянути феномен правового регулювання у таких аспектах. Так, в інструментальному аспекті правове регулювання - це частина (елемент) правового впливу держави на суспільні відносини за допомогою специфічних правових засобів (норм права, правовідносин, актів реалізації права) з метою упорядкування, закріплення, охорони і розвитку суспільних відносин; виходячи з теорії позитивного права, правове регулювання - нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини, що здійснюється як за допомогою спеціальних правових засобів, так і завдяки іншим правовим явищам, до яких належать правосвідомість,

правова культура, принципи права. В інституційному аспекті правове регулювання - це процес, наслідками якого є здійснення цілеспрямованого правового впливу держави на суспільні відносини. У нормативно-юридичному аспекті правове регулювання - це здійснюване за допомогою спеціальних юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, що включає їх юридичне закріплення, охорону, контроль за їх стабільністю та відновлення у разі порушення. У діяльнісному аспекті правове регулювання - це діяльність держави, її органів і посадових осіб, а також уповноважених на те громадських організацій щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права, їх реалізації в конкретних відносинах та застосування державного примусу до правопорушників з метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві [7, с. 1059]. Адміністративно-правове регулювання як окремий вид правового регулювання має розглядатися, виходячи із визначених вище принципів. Отже, адміністративно-правове регулювання приватної детективної діяльності являє собою упорядковуючий вплив на суб'єктів суспільних відносин з метою визначення цілей, завдань, методів, способів вказаного виду діяльності, її принципів, прав, обов'язків та юридичної відповідальності приватних детективів тощо. Чому це регулювання є саме адміністративно-правовим? Тому що в його основі лежить публічний інтерес, пов'язаний зі створенням в Україні надійного механізму реалізації прав і свобод людини і громадянина, а також системи протидії злочинності. Одним з учасників адміністративно-правового регулювання приватної детективної діяльності завжди є держава в особі її органів та посадових осіб. Так, наприклад, взаємодія між представниками Національної поліції та приватними детективами буде носити адміністративно-правовий характер. При цьому 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 і громадянина; б) сприяти використанню ресурсу суб'єктів приватної детективної (розшукової) діяльності для ефективної протидії злочинам та правопорушенням; в) підвищувати авторитет правоохоронних органів та довіру до них у суспільстві; г) сприяти детінізації ринку детективних (розшукових) послуг, що буде мати своїми наслідками збільшення надходжень до державного бюджету України.

Висновки. На підставі викладеного вище можна зробити такі висновки. Адміністративно-правове регулювання приватної детективної діяльності являє собою упорядковуючий вплив на суб'єктів вказаного виду діяльності з метою досягнення визначених вище цілей правового регулювання. Натепер ефективність адміністративно-правового регулювання приватної детективної діяльності слід визнати дуже низькою. Це зумовлене відсутністю базового законодавчого акта, яким регулювалися би найбільш важливі питання приватної

детективної діяльності. Так, до цих найбільш важливих питань слід віднести: правовий статус приватних детективів, особливості взаємодії їх з правоохоронними органами, гарантії додержання приватними детективами прав і свобод людини і громадянина, особливості додержання приватними детективами законодавства України про захист персональних даних та інших актів інформаційно-правового характеру та ін.

На жаль, жоден законопроект, який був покликаний регулювати приватну детективну діяльність, так і не набув статусу закону. Разом із тим, враховуючи, що нині у Верховній Раді України перебувають на розгляді одразу два законопроекти у досліджуваній сфері, було б доцільно провести комплекс заходів за участю приватних детективів, їх асоціацій, представників правоохоронних та інших державних органів, науковців, представників громадськості з метою з'ясування проблемних питань реалізації положень указаних законопроектів та вибору найбільш доцільних варіантів розв'язання цих проблем у правовому полі. На нашу думку, такі заходи дадуть змогу визначити своєчасно проблеми правового регулювання, які можуть бути викликані прийняттям указаних законів, та створити ефективну національну модель приватної детективної діяльності.

Література

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://legallactivity.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: «Видавництво 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. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання. *Форум права*. 2011. № 2. С. 1055-1061. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11simvpr.pdf> (дата звернення: 11.11.2019).

Мулявка Д. Г.,

кандидат юридичних наук, професор,
завідувач кафедри оперативно-розшукової діяльності
Університету державної фіскальної служби України