

СІРЕНКО Д. О.,здобувач кафедри адміністративного
та фінансового права*(Національний університет біоресурсів
і природокористування України)*

УДК 347.998.85+351.746.2

**ПРИВАТНІ ДЕТЕКТИВНІ (РОЗШУКОВІ) ЗАХОДИ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ЗАСІБ
ПРОТИДІЇ АДМІНІСТРАТИВНИМ КОРУПЦІЙНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ**

У статті розглянуто питання можливого застосування приватних детективних (розшукових) заходів у боротьбі з адміністративними правопорушеннями в корупційній сфері, а також наведено аргументи на користь надання суб'єктам приватної детективної діяльності законодавчих повноважень у сфері протидії корупції.

Ключові слова: *приватний, детектив, суб'єкт, засоби, дії, заходи, негласний, законопроект, адміністративний, відповідальність, корупція, правопорушення.*

В статье рассмотрены вопросы возможного применения частных детективных (сыскных) мероприятий в борьбе с административными правонарушениями в коррупционной сфере, а также приведены аргументы в пользу предоставления субъектам частной детективной деятельности законодательных полномочий в сфере противодействия коррупции.

Ключевые слова: *частный, детектив, субъект, средства, действия, мероприятия, негласный, законопроект, административный, ответственность, коррупция, правонарушения.*

In the article the questions of the possible use of private detective (investigation) actions in the struggle against administrative offenses in the sphere of corruption, and provides arguments in favor of giving to subjects of private detective activity legislative powers in the field of anti-corruption activities.

Key words: *private, detective, subject, tools, actions, activities, covert, bill, administrative, responsibility, corruption, offenses.*

Вступ. Процес інтеграції в європейське співтовариство залишається незмінним та визначальним вектором у внутрішній та зовнішній політиці України. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про засади внутрішньої й зовнішньої політики» основними засадами зовнішньої політики є, зокрема, забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір із метою набуття членства в Європейському Союзі (далі – ЄС). [1]. З огляду на це, враховуючи достатньо швидкі темпи євроінтеграції, що мають місце останніми роками, нагальною є потреба в розробленні та прийнятті українським законодавцем низки нормативно-правових актів для реалізації чималої кількості умов, визначених ЄС. Зокрема, ідеться про розв'язання проблеми вибіркового правосуддя, боротьбу з корупцією, поліпшення інвестиційного та бізнес-клімату тощо.

Наразі однією з головних перешкод до вступу України в ЄС є корупція. Особливо вражає кількісний показник адміністративних правопорушень у корупційній сфері, який щороку стрімко зростає. Оптимальним варіантом протидії цьому негативному суспільному явищу було б залучення до співпраці з державними органами суб'єктів приватної детективної діяльності, які б займалися виявленням і попередженням фактів адміністративної корупції. Але, на жаль, в Україні досі відсутній законодавчий акт, який би регламентував організацію й порядок здійснення приватної детективної діяльності відповідними суб'єктами.

Дослідженням питань організації та здійснення приватної детективної (розшукової) діяльності в різні роки займалися такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як В.К. Гіжевський, С.К. Даниленко, А.П. Засць, В.М. Землянов, Ю.О. Кармазін, І.В. Леоненко, А.В. Тимошенко, А.Й. Француз та ін. Останнім часом вітчизняні науковці та спеціалісти з експертного середовища продовжують плідну роботу, спрямовану на пошук і розв'язання проблем у сфері законодавчого забезпечення приватної детективної (розшукової) діяльності.



Постановка завдання. Основною метою статті є визначення оптимального способу протидії адміністративним правопорушенням у корупційній сфері шляхом застосування приватних детективних (розшукових) заходів в якості альтернативи оперативно-розшуковим заходам, що здійснюються відповідними підрозділами правоохоронних органів.

Результати дослідження. Корупція є однією з головних проблем, що викликають занепокоєння європейських колег і загрожують майбутній євроінтеграції України. Окрім цього, масштаби корупції становлять загрозу для національної безпеки України та не сприяють піднесенню авторитету держави. Згідно з опитуванням, станом на 2012 р. близько 80% населення сприймали корупцію як звичайне явище. Цю ситуацію не вдається переломити впродовж майже десятиріччя. Тому найголовнішим завданням є вироблення в українському суспільстві нетерпимості до проявів корупції, подолання в людині бажання давати хабар для вирішення своєї проблеми [2, с. 7].

У рейтингу корумпованості, що його склали глобальна антикорупційна неурядова організація Transparency International, у 2016 р. Україна посіла 131-ше місце серед 176 країн, набравши 29 балів зі 100 можливих. Поряд із нею такі країни, як Казахстан, Росія, Непал та Іран [3].

Невід’ємна складова частина корупції – правопорушення, пов’язані з нею (так звана адміністративна корупція). В Україні це явище охопило багато сфер суспільного життя. Саме тому (особливо останнім часом) значна увага приділяється вдосконаленню наявних та пошуку нових форм і методів протидії адміністративній корупції.

Відповідно до чинного законодавства України *суб’єктами протидії* кримінальним і адміністративним правопорушенням у корупційній сфері є виключно органи державної виконавчої влади, зокрема органи внутрішніх справ, Служба безпеки України, Національне антикорупційне бюро, органи прокуратури та Національне агентство з питань запобігання корупції як центральний орган виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який виконує превентивну функцію. Однак українське суспільство та досить часто непопулярні реформи, що поступово проводяться органами державної влади протягом останнього десятиліття, призвели, з одного боку, до подальшого падіння рівня довіри населення до «людей у погонах», а з другого – до масового відтоку кадрів із лав правоохоронних органів.

Так, за даними Інституту соціології Національної академії наук України, станом на 2013 р. рівень довіри громадян до міліції максимально сягав лише 3–5%, а після події Євромайдану цей показник знизився до 0,8% опитаних, при цьому довіра самих працівників міліції до влади традиційно не перевищувала 3% [4]. Не надто змінився рівень довіри громадян України до новоствореної поліції. Згідно з результатами онлайн-опитування, присвяченого довірі до поліції, яке проводилося протягом 25–27 серпня 2016 р. дослідницьким центром «SPHERA» (в опитуванні взяло участь 2100 респондентів із різних регіонів України), виявилось, що повністю довіряють новій поліції лише 2,6% опитаних, швидше довіряє – 30,71%, швидше не довіряє – 33,71% та взагалі не довіряє – 30,05% [5].

Причиною такого низького рівня довіри суспільства до правоохоронних органів є часте недотримання працівниками цих органів основоположних прав і свобод людини й громадянина, визначених статтями 3, 28, 30, 31, 32 і 33 Конституції України. Відомі непоодинокі випадки ігнорування суб’єктами протидії корупції відвертих фактів правопорушень, пов’язаних із корупцією, учинених посадовцями (конфлікти інтересів, отримання дарунків, порушення фінансового контролю тощо).

Яскравим прикладом недосконалості реформ у системі органів державної влади є реформи, які зовсім недавно відбулися в органах внутрішніх справ. Тотальна переатестація особового складу цих органів поряд із реалізацією та застосуванням до останніх положень Закону України «Про очищення влади» призвели до масового відтоку *професіоналів* – співробітників оперативного й слідчого апаратів, експертів-криміналістів тощо. Подібна ситуація не могла не вплинути на рівень кримінальних і адміністративних правопорушень у державі.

Відповідно до офіційної статистики МВС України в 2015 р. направлено до суду **2 147** протоколів про адміністративні корупційні правопорушення, закрито **346** адміністративних справ, а до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу притягнуто лише **1 720** осіб. У 2016 р., на жаль, продовжилася тенденція до зростання кількості корупційних правопорушень. Згідно з даними МВС України у звітний період було направлено до суду **2 994** протоколи про адміністративні корупційні правопорушення, натомість закрито **765** адміністративних справ. До адміністративної відповідальності притягнуто всього лише **1 900** осіб [6].

Отже, як бачимо, тенденція зовсім невтішна та вимагає термінових ефективних дій із боку органів як виконавчої, так і законодавчої влади. При цьому слід пам’ятати, що ефективного результату в боротьбі з корупційними правопорушеннями можна досягти лише за умов активного сприяння громадськості антикорупційним органам. Справа в тому, що однією з характерних рис корупційних правопорушень є край високий рівень *латентності*. Значна частина таких правопорушень не виявлена саме через небажання населення звертатися до правоохоронних органів із повідомленням про факти



корупції, а також унаслідок часткової бездіяльності суб'єктів протидії корупції щодо попередження, виявлення та документування корупційних дій, особливо за фактами вчинення адміністративних корупційних правопорушень.

Стаття 3 Конституції України проголошує, що людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Отже, украї *недемократичним і негуманним* є позбавлення громадян права звертатися для проведення розслідування чи вирішення інших не заборонених законом особистих питань (у цивільних, адміністративних, господарських і кримінальних провадженнях) до приватних детективних структур. У такому разі в людини відсутній вибір та є лише один шлях – звернення до карально-адміністративного апарату, який сьогодні є уособленням усієї системи правоохоронних органів (поліції, органів безпеки, прокуратури та ін.). При цьому *«каральний»* означає той державний орган, який виконує покладене на нього завдання в боротьбі з правопорушеннями шляхом викриття винних, притягнення їх до відповідальності з метою покарання останніх. Тобто кінцевою метою дій усіх цих державних органів є недопущення вчинення або розкриття здійснених правопорушень та обов'язкове покарання осіб, що їх учинили.

Отже, оптимальним варіантом для виходу із ситуації, що склалася у сфері боротьби з корупційними правопорушеннями, було б запровадження в державі законодавчого акта, що регламентує порядок організації приватної детективної діяльності.

Детективна діяльність є невід'ємною складовою частиною цілісної системи сучасної розшукової діяльності в більшості країн світу. Однак в Україні така діяльність досить тривалий час була відсутня.

Сучасні українські енциклопедичні видання визначають детектива (англ. *detective* – сищик) як агента таємного розшуку, сищика [7, с. 94]. У Великому енциклопедичному юридичному словнику додається, що посада детектива існує в багатьох країнах Західної Європи й Америки, і в деяких із них детектив виконує також функції слідчого [8, с. 180]. Зміст указаних визначень дає змогу зазначити, що детектив сприймається як особа, яка має відношення передусім до правоохоронної системи. Водночас приватна детективна діяльність відрізняється від правоохоронної діяльності, здійснюваної державними органами, за такими ознаками:

- 1) приватна детективна діяльність здійснюється на договірній основі й розрахована на отримання прибутку;
- 2) приватна детективна діяльність базується на договірних відносинах, де чітко визначені межі й час виникнення та припинення цих відносин;
- 3) особи, які здійснюють приватну детективну діяльність, не наділені повноваженнями посадових осіб правоохоронних органів, а в разі порушення своїх обов'язків несуть відповідальність в іншому порядку, ніж посадові особи державних правоохоронних органів;
- 4) приватна детективна діяльність має переважно превентивний характер. Компетенція цих структур закінчується (переходить до державних органів) у разі скоєння злочинних дій стосовно клієнта [9, с. 77].

Аналізуючи сучасний стан надання детективних послуг в Україні, дослідники зазначають, що де-юре приватної детективної діяльності в Україні не існує, тоді як де-факто ціла армія цілком професійних сищиків проводить численні розслідування на замовлення клієнтів. За лічені дні детективні агентства обіцяють знайти зниклу людину, викрити якусь аферу, установити факт подружньої зради, допомогти під час розслідування карних справ та навіть викрити й задокументувати факт корупційного діяння. Проте з юридичної точки зору вони діють поза межами правового поля, оскільки їхня діяльність не врегульована жодним нормативно-правовим актом [10].

Інститут приватної детективної діяльності нині є предметом уваги науковців і фахівців у галузі надання правоохоронних послуг. Починаючи з 2000 р., законодавцем було розроблено, зареєстровано та подано на голосування декілька законопроектів, які регламентують порядок організації та здійснення приватної розшукової діяльності в нашій державі, більшість з яких не отримали необхідної кількості голосів у парламенті. Виключенням є хіба що останній проект Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність», зареєстрований у Верховній Раді України 28 грудня 2015 р. під № 3726 (далі – Законопроект), за який у першому читанні віддали свої голоси 233 народні депутати.

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



Отже, відповідно до ч. 2 ст. 1 Законопроекту приватна детективна 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 із метою захисту їхніх законних прав та інтересів на підставах і в порядку, що передбачені цим Законом [11].

Законопроектом також встановлено, що приватна детективна діяльність в Україні здійснюється приватними детективними підприємствами, що має підтверджуватися свідоцтвами про право на заняття приватною детективною (розшуковою) діяльністю та дозволами на реєстрацію приватних детективних підприємств, об'єднань приватних детективних підприємств та їх філій.

У ст. 11 Законопроекту наведено перелік приватних детективних послуг, які дозволяється надавати суб'єктам приватної детективної діяльності, зокрема:

1) збирання, фіксування та дослідження відомостей, необхідних для розгляду справ у цивільному, господарському й адміністративному судочинстві, на договірній основі зі сторонами судового процесу;

2) вивчення ринку, пошук і збір інформації з відкритих джерел із метою підготовки ділових переговорів клієнта, з'ясування фінансової платоспроможності, майнового стану та благонадійності потенційних ділових партнерів;

3) з'ясування біографічних та інших даних, що характеризують особу, стосовно окремих громадян (за їх письмової згоди) при укладенні ними трудових та інших договорів із замовником (клієнтом) приватних детективних (розшукових) послуг (зайняття відповідної вакантної посади), виявлення їхніх ділових зв'язків, зокрема з конкурентами клієнта в регіонах і за кордоном;

4) пошук осіб, місцезнаходження яких невідоме, з'ясування причин і обставин зникнення, можливостей і умов повернення таких осіб, розшук осіб, які втратили родинні та дружні зв'язки;

5) розшук зниклого (утраченого або викраденого) майна, предметів і тварин;

6) пошук, збирання та фіксація відомостей у кримінальному провадженні на договірній основі зі стороною кримінального провадження;

7) реалізація заходів із відтворення втраченої (зниклої) інформації з питань законних прав та інтересів клієнтів;

8) пошук і збір відомостей, які можуть бути приводом або підставою для звернення замовника приватних детективних (розшукових) послуг до правоохоронних органів або до суду, з метою захисту законних прав та інтересів такого замовника;

9) виявлення фактів незаконного (несанкціонованого) збирання з метою використання відомостей, що становлять комерційну таємницю замовника, фактів її розголошення, а також фактів незаконного (несанкціонованого) збирання конфіденційної інформації стосовно фізичних осіб;

10) пошук, виявлення та фіксація фактів незаконного використання прав інтелектуальної власності, що належать клієнту, а також випадків недобросовісної конкуренції;

11) пошук боржників та осіб, які ухиляються від виконання своїх договірних обов'язків, вирішення в порядку, установленому законодавством України, питань щодо повернення боргів і виконання договірних обов'язків;

12) забезпечення захисту інформації з обмеженим доступом (комерційної, промислової, професійної таємниці) замовника приватних детективних (розшукових) послуг.

Суб'єкти приватної детективної (розшукової) діяльності можуть надавати й інші детективні послуги, якщо вони не суперечать вимогам чинного законодавства України [11], зокрема, проводити перевірку та збір матеріалів за фактами вчинення корупційних діянь, наприклад, адміністративних, суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення та суб'єктами комерційної корупції.

В Україні сьогодні цілком легально діють приватні нотаріуси, приватні адвокати, приватні юридичні контори, приватні охоронні фірми, які здійснюють охорону фізичних осіб, рухомого й нерухомого майна, але при цьому приватної детективної діяльності досі не існує. Водночас, за неофіційними відомостями, у всіх регіонах нашої країни працює кілька тисяч приватних детективів і приватних детективних агентств [12, с. 86].

В усіх цивілізованих країнах світу приватна детективна діяльність давно вже міцно закріпилася на ринку комерційних послуг та є досить популярною серед населення цих країн. Приватні детективні бюро є практично в усіх країнах Європи, а також у США, Канаді та Японії.

З огляду на вищевикладені обставини, ми вважаємо доцільним унесення деяких змін і доповнень у проект Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» (№ 3726 від 28 грудня 2015 р.):

1) частину третю статті 11 доповнити пунктом 13 такого змісту:

13) збирання та фіксація фактів корупційної діяльності посадових, службових осіб підприємств, установ, організацій усіх форм власності на договірній основі з керівниками цих підприємств, установ, організацій;



2) частину першу статті 12 доповнити пунктом 2-1 такого змісту:

2-1) *проводити перевірки на підприємствах, установах, організаціях усіх форм власності за згодою керівників цих підприємств, установ, організацій, а також ознайомлюватися з усіма необхідними документами та матеріалами з метою виявлення та фіксації фактів корупційної діяльності.*

Висновки. Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що будь-яка особа повинна мати вибір, оскільки крім правової (соціальної) справедливості існує також особиста (моральна) справедливість. Під останньою слід розуміти особисте ставлення потерпілої особи до правопорушника та власне бачення міри відповідальності останнього. Не завжди потерпілий бажає настання негативних правових наслідків для свого кривдника у вигляді обмежень особистого, майнового чи іншого характеру. До того ж для будь-якої людини повинна існувати альтернатива стосовно суб'єкта звернення в разі порушення особистих прав і свобод. Відсутність інституту приватної детективної діяльності неприпустима в правовій державі, в якій найвищою соціальною цінністю є людина, а головною метою – побудова громадянського суспільства з високим рівнем правової та моральної культури. Таким чином, становлення в Україні приватної детективної діяльності є незворотним процесом. Натомість штучне й тривале стримування легалізації детективної діяльності завдає непоправної шкоди не тільки вже наявним суб'єктам приватної детективної діяльності й охочим займатися таким видом підприємництва, а й інтересам громадян, які потребують подібних послуг, а також державним інтересам та іміджу України на міжнародній арені.

Список використаних джерел:

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України № 2411-VI від 01 липня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102411.html.
2. Реформування кримінального процесуального законодавства України // Новели Кримінального процесуального кодексу України 2012 р. Ч. 2: Збірник статей. – К. : Істина, 2012. – 124 с.
3. Transparency International: Як змінились основні індекси CPI у 2015–2016 роках? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/news/bezkarnist-ta-nediiieve-pravosuddia-trymaiu-ukrainu-na-koruptsiinomu-dni/>.
4. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України // Офіційний сайт Національної поліції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1221365>.
5. Результати онлайн-опитування «Довіра до поліції – серпень 2016» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zbroya.info/uk/partner/sphera/blog/10514_rezultati-onlain-opituvannia-dovira-dopolitsiyi-serpen-2016/.
6. Звіт про стан протидії корупції (2015–2016 рр.) // Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mvs.gov.ua/ua/pages/274_Statistika.htm.
7. Юридична енциклопедія: в 6-и т. – Т. 2. – К. : Укр. енциклопедія, 1998. – 634 с.
8. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юрид. Думка, 2007. – 992 с.
9. Солнишкова О.В. Співвідношення приватної охоронної й детективної та правоохоронної діяльності / О.В. Солнишкова // Журнал російського права. – 2001. – № 9. – С. 17–20.
10. Ковальський В.С. Приватний детектив / В.С. Ковальський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imzak.org.ua/articles/article/id/2136>.
11. Про приватну детективну (розшукову) діяльність: Проект Закону України № 3726 від 28 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57580.
12. Даниленко С.К. Поняття, зміст детективних послуг та перспективи їх розвитку в Україні / С.К. Даниленко // Південноукраїнський правничий часопис : наук. журн. / Одес. держ. ун-т внутр. справ. – Одеса, 2015. – № 3. – С. 84–86.

