

РЕШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

8 июля 2015 г. № Р-1000/2015

**О соответствии Конституции Республики Беларусь
Закона Республики Беларусь «Об оперативно-
розыскной деятельности»**

Конституционный Суд Республики Беларусь в составе председательствующего – Председателя Конституционного Суда Миклашевича П.П., заместителя Председателя Сергеевой О.Г., судей Бойко Т.С., Вороновича Т.В., Данилюка С.Е., Изотко В.П., Козыревой Л.Г., Подгруши В.В., Рябцева Л.М., Тиковенко А.Г., Чигринова С.П.

на основании части первой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, абзаца второго части третьей статьи 22 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, статьи 98 и части первой статьи 101 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве»

рассмотрел в открытом судебном заседании в порядке обязательного предварительного контроля конституционность Закона Республики Беларусь «Об оперативно-розыскной деятельности».

Заслушав судью-докладчика Данилюка С.Е., проанализировав положения Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция), Закона Республики Беларусь «Об оперативно-розыскной деятельности» и иных законодательных актов Республики Беларусь, Конституционный Суд Республики Беларусь установил:

Закон Республики Беларусь «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон) принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь 26 июня 2015 г., одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь 30 июня 2015 г. и представлен Президенту Республики Беларусь на подпись.

Принятие Закона обусловлено необходимостью дальнейшего совершенствования правового регулирования оперативно-розыскной деятельности путем внесения изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь от 9 июля 1999 года «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон 1999 года), который излагается в новой редакции.

Законом определяются задачи, принципы, содержание и порядок осуществления оперативно-розыскной деятельности, использования полученных результатов, регулируются отношения, возникающие при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, устанавливается система гарантий законности при проведении оперативно-розыскных мероприятий.

В соответствии с Законом также вносятся изменения и дополнения в Уголовно-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы Республики Беларусь, законы Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» и «О таможенном регулировании в Республике Беларусь».

При оценке конституционности Закона Конституционный Суд исходит из следующего.

В Конституции установлено, что Республика Беларусь защищает свою независимость и территориальную целостность, конституционный строй, обеспечивает законность и правопорядок (часть третья статьи 1); в Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права; государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (часть первая и вторая статьи 7); обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства (часть первая статьи 21); ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц (часть первая статьи 23); государство защищает жизнь человека от любых противоправных посягательств (часть вторая статьи 24); собственность, приобретенная законным способом, защищается государством (часть третья статьи 44).

Конституцией закреплены нормы, согласно которым государство обязано принимать все доступные ему меры для создания внутреннего порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией; государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности; эти органы и лица несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности (статья 59).

1. Исходя из указанных положений Конституции, в Законе оперативно-розыскная деятельность определяется как деятельность, осуществляемая в соответствии с данным Законом государственными органами с использованием конспирации, проведения оперативно-розыскных мероприятий гласно и негласно, направленная на защиту жизни, здоровья, прав, свобод и законных интересов граждан Республики Беларусь, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав и законных интересов организаций, собственности от преступных посягательств, обеспечение безопасности общества и государства (статья 1).

Статьей 7 Закона закрепляются нормы о том, что государство гарантирует соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций при осуществлении оперативно-розыскной деятельности (часть первая); соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций при осуществлении оперативно-розыскной деятельности обеспечивается посредством установления обязанностей органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, определения порядка проведения оперативно-розыскных мероприятий, надзора и контроля за оперативно-розыскной деятельностью (часть вторая); ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций при осуществлении оперативно-розыскной деятельности допускается в интересах национальной безопасности Республики Беларусь, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других граждан в соответствии с Законом и иными законодательными актами (часть третья).

Конституционный Суд отмечает, что, являясь специфической формой предотвращения различных угроз национальной безопасности и борьбы с преступностью, оперативно-розыскная деятельность, осуществляемая преимущественно с использованием негласных способов и средств получения информации и непосредственно затрагивающая сферу частной жизни, в определенной мере ограничивает конституционные права физических и юридических лиц.

Вместе с тем такое ограничение социально оправданно, поскольку в соответствии с предписаниями части первой статьи 23 Конституции оно допустимо в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц.

По мнению Конституционного Суда, устанавливаемая в части третьей статьи 7 Закона норма об ограничении прав и свобод личности отвечает требованиям части первой статьи 23 Конституции, а также согласуется с пунктом 2 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека, в соответствии с которым при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

При этом Конституционный Суд обращает внимание правоприменителя на необходимость неукоснительного соблюдения требований разумной соразмерности допустимых и оправданных ограничений прав и свобод личности целям защиты конституционных основ безопасности общества и государства путем достижения баланса защищаемых ценностей.

2. По сравнению с Законом 1999 года нормами Закона дополняются и конкретизируются права и обязанности граждан и организаций в связи с осуществлением оперативно-розыскной деятельности (статьи 10 и 11), а также уточняются и более подробно регламентируются обязанности и права органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность (статьи 14 и 15).

Так, предусматривается, что граждане, привлеченные органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, к подготовке проведения оперативно-розыскных мероприятий и (или) участию в них, имеют, в частности, права на получение вознаграждения и других выплат, которые не указываются в декларации о доходах и имуществе; на компенсацию затрат, понесенных в связи с их участием в оперативно-розыскных мероприятиях, а также на устранение наступивших в связи с этим для них негативных последствий; на сохранение в тайне сведений об оказании ими содействия органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность (абзацы четвертый, пятый, седьмой части третьей статьи 10 Закона).

Положениями Закона определяется, что в отношении граждан, оказывающих или оказывавших содействие на конфиденциальной основе органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, применяются также следующие меры по обеспечению личной безопасности и безопасности их близких: обеспечение конфиденциальности сведений; личная охрана, охрана жилища и имущества; выдача специальных средств индивидуальной защиты и оповещения об опасности; временное помещение в безопасное место; перевод на другую работу (службу), изменение места работы (службы) или учебы; переселение на другое место жительства; изменение данных документа, удостоверяющего личность, замена документов; перевод из одного места содержания под стражей или отбывания наказания в другое (абзацы первый и третий части пятой статьи 10, части первая и вторая статьи 55).

В свою очередь, органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, при выполнении задач оперативно-розыскной деятельности обязаны обеспечить реализацию данных прав граждан (абзацы восьмой–десятый части первой статьи 14 Закона).

По мнению Конституционного Суда, законодательное наделение взаимосвязанными и взаимообусловленными правами и обязанностями субъектов и участников оперативно-розыскной деятельности базируется на конституционном принципе взаимной ответственности государства и личности (часть вторая статьи 2 Конституции), создает необходимые условия для их доверительного сотрудничества, придает гражданам чувство уверенности в защите жизненно важных для них ценностей от возможных преступных посягательств, что соответствует целям оперативно-розыскной деятельности и согласуется с конституционной обязанностью государственных органов, должностных и иных лиц, которым доверено исполнение государственных функций, принимать в пределах своей компетенции необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности (часть вторая статьи 59 Конституции).

3. Частью второй статьи 14 Закона предусматриваются запреты для органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и их должностных лиц, а именно: осуществлять оперативно-розыскную деятельность для выполнения задач, не предусмотренных данным Законом; создавать обстановку (ситуацию), исключающую возможность свободного выбора гражданами, в отношении которых проводятся оперативно-розыскные мероприятия, характера своих деяний, в том числе реализации права на добровольный отказ от преступления (провоцировать граждан на совершение преступления); разглашать и (или) использовать во вред гражданам или организациям сведения, затрагивающие неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну граждан и (или) иные их права, свободы и законные интересы, права и законные интересы организаций, которые стали известны при проведении оперативно-розыскных мероприятий, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами; фальсифицировать результаты оперативно-розыскной деятельности (абзацы второй–пятый).

В связи с изложенным Конституционный Суд отмечает, что указанные правовые запреты, устанавливаемые Законом, основываются на положениях Конституции, согласно которым Республика Беларусь обеспечивает законность (часть третья статьи 1); в Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права; государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (части первая и вторая статьи 7); доказательства, полученные с нарушением закона, не имеют юридической силы (статья 27).

Одновременно Конституционный Суд обращает внимание, что в соответствии с уголовным и уголовно-процессуальным законом недопустимые доказательства не могут быть положены в основу обвинения, а незаконные действия, связанные с фальсификацией (искусственным созданием) доказательств совершения преступления, влекут уголовную ответственность.

4. Статьей 36 Закона регламентируется порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении отдельных категорий граждан, в том числе включенных в кадровый реестр Главы государства, а также в отношении депутата Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, судьи, прокурора, начальника следственного подразделения, следователя. Аналогичная норма уже была предметом рассмотрения в Конституционном Суде при осуществлении обязательного предварительного контроля конституционности Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросу усиления борьбы с преступностью» и решением от 28 декабря 2009 г. признана соответствующей Конституции.

Подтверждая свою правовую позицию, изложенную в данном решении, Конституционный Суд считает также необходимым отметить, что такое правовое регулирование основывается на принципе равенства всех перед законом, закрепленном в статье 22 Конституции.

5. Статьей 18 Закона предусматривается исчерпывающий перечень оперативно-розыскных мероприятий, к которым относятся: оперативный опрос; наведение справок; сбор образцов; исследование предметов и документов; оперативное отождествление; оперативный осмотр; наблюдение; проверочная закупка; контролируемая поставка; слуховой контроль; контроль в сетях электросвязи; контроль почтовых отправлений; оперативное внедрение; оперативный эксперимент.

Проведение некоторых из названных оперативно-розыскных мероприятий непосредственно сопряжено с вмешательством в личную жизнь граждан.

Конституционный Суд отмечает, что Конституцией закреплены положения, согласно которым каждый имеет право на защиту от незаконного вмешательства в его личную жизнь, в том числе от посягательства на тайну его корреспонденции, телефонных и иных сообщений (статья 28); неприкосновенность жилища и иных законных владений граждан гарантируется; никто не имеет права без законного основания войти в жилище и иное законное владение гражданина против его воли (статья 29).

Неприкосновенность жилища – это, по существу, одна из гарантий прав человека на личную (в том числе семейную) жизнь, которая охватывает и другие сферы, связанные с индивидуальным пространством человека.

Из анализа содержания приведенных выше конституционных норм во взаимосвязи со статьей 23 Конституции, по мнению Конституционного Суда, следует, что вмешательство в личную жизнь возможно лишь в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц, когда такое основание предусмотрено законом и осуществляется с соблюдением всех установленных в нем требований при обеспечении гарантий эффективной государственной, в том числе судебной, защиты нарушенных прав гражданина в результате его произвольного применения.

Аналогичные подходы закреплены и в международно-правовых актах. В Замечании общего порядка № 16 Комитета ООН по правам человека (1988 год), касающемся статьи 17 («Право на личную жизнь») Международного пакта о гражданских и политических правах, отмечается, что данная статья предусматривает право каждого человека на защиту от произвольного или незаконного вмешательства в его личную и семейную жизнь, произвольных или незаконных посягательств на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции, а также от незаконных посягательств на его честь и репутацию. По мнению Комитета, это право должно быть подкреплено гарантиями от любого такого вмешательства и таких посягательств, независимо от того,

совершаются ли они государственными органами, физическими или юридическими лицами (пункт 1). Термин «незаконное» означает, что вмешательство вообще не может иметь места, за исключением случаев, предусмотренных законом (пункт 3). Комитет одновременно обратил внимание на важность информации о том, какие власти и органы, существующие в рамках правовой системы государства, компетентны санкционировать допускаемое законом вмешательство, а также какие органы власти правомочны осуществлять контроль за подобным вмешательством в строгом соответствии с законом и в каком порядке и в каких органах заинтересованные лица могут обжаловать нарушение права, закрепленного в статье 17 (пункт 6).

В связи с изложенным Конституционный Суд отмечает, что законодателем предусматриваются различные механизмы правового контроля за осуществлением оперативно-розыскной деятельности, направленные на то, чтобы защитить граждан от необоснованного и незаконного вмешательства в их личную жизнь.

Так, в статье 12 Закона закрепляется исчерпывающий перечень органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а в части девятой статьи 10 устанавливается запрет на использование средств негласного получения (фиксации) информации гражданами, не уполномоченными на то Законом.

Статьей 16 Закона детально регламентируются основания для проведения оперативно-розыскных мероприятий, к которым, в частности, относятся сведения о событиях и действиях, создающих угрозу национальной безопасности Республики Беларусь; сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном преступлении, а также о гражданине, его подготавливающем, совершающем или совершившем либо осведомленном о нем; поручение, указание, постановление органа уголовного преследования по уголовному делу, рассматриваемому заявлению или сообщению о преступлении.

Согласно статье 19 Закона проведение оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан на личную жизнь, в том числе тайну корреспонденции, телефонных и иных сообщений (статья 28 Конституции), неприкосновенность жилища и иных законных владений граждан (статья 29 Конституции), а также сопряженных с иным вмешательством в личную жизнь, допускается только с санкции прокурора или его заместителя на основании мотивированного постановления соответствующего органа.

Кроме того, Законом предусматриваются прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью (статья 69) и контроль за оперативно-розыскной деятельностью (статья 70).

Конституционный Суд констатирует, что такое правовое регулирование оперативно-розыскной деятельности основывается на принципах и нормах Конституции и соответствует международным стандартам в области защиты прав и свобод человека.

6. Законом закрепляется право граждан, в отношении которых проводятся или проводились оперативно-розыскные мероприятия, граждан, привлеченных органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, к подготовке проведения оперативно-розыскных мероприятий и (или) участию в них, а также организаций в связи с осуществлением оперативно-розыскной деятельности обжаловать действия органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, в вышестоящие органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, прокурору или в суд в соответствии с законодательными актами (абзац третий части второй и абзац шестой части третьей статьи 10; абзац восьмой части первой статьи 11 Закона).

Таким образом, любое лицо, которое полагает, что при проведении оперативно-розыскных мероприятий нарушены или ограничены его права, свободы и законные интересы, вправе выбрать по своему усмотрению любой способ их юридической защиты.

По мнению Конституционного Суда, предусматриваемое Законом правовое регулирование в полной мере согласуется с положениями части первой статьи 40 Конституции, устанавливающими, что каждый имеет право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы, а также статьи 125 Конституции о

полномочиях прокуратуры, конкретизированных в пункте 1 статьи 4 Закона «О прокуратуре Республики Беларусь», в соответствии с которой прокуратура в целях выполнения стоящих перед ней задач осуществляет надзор, в том числе за исполнением законодательства при осуществлении оперативно-розыскной деятельности.

При этом обращение в вышестоящие органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, и в прокуратуру не лишает гражданина возможности обратиться для защиты его прав и свобод и в суд, что гарантируется частью первой статьи 60 Конституции.

7. Внесение изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы Республики Беларусь, законы Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» и «О таможенном регулировании в Республике Беларусь» обусловлено необходимостью согласования данных законодательных актов с положениями Закона и дополнительной регламентации отдельных аспектов оперативно-розыскной деятельности применительно к специфике регулируемой ими сферы общественных отношений.

По мнению Конституционного Суда, такие изменения и дополнения отвечают устанавливаемому в Республике Беларусь принципу верховенства права (часть первая статьи 7 Конституции) и основанному на нем принципу правовой определенности, предполагающему системность и комплексность правового регулирования сходных общественных отношений законами различной отраслевой принадлежности, содержательную согласованность, взаимосвязь и непротиворечивость их нормативно-правовых предписаний.

Исходя из выявленного конституционно-правового смысла норм Закона, Конституционный Суд полагает, что предусматриваемое им правовое регулирование оснований и порядка проведения оперативно-розыскных мероприятий, надзора и контроля за осуществлением оперативно-розыскной деятельности, а также установление правового механизма обжалования действий органов, осуществляющих указанную деятельность, направлены на создание дополнительных гарантий соблюдения конституционной законности, защиты прав и свобод граждан, прав и законных интересов юридических лиц, обеспечение безопасности общества и государства.

Закон принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь в рамках полномочий в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 97 Конституции, одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь в рамках полномочий в соответствии с пунктом 1 части первой статьи 98 Конституции.

Таким образом, Конституционный Суд приходит к выводу о том, что по содержанию норм, форме акта и порядку принятия Закон соответствует Конституции.

Руководствуясь частями первой, седьмой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, частью второй статьи 24 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, статьями 103–105 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве», Конституционный Суд Республики Беларусь РЕШИЛ:

1. Признать Закон Республики Беларусь «Об оперативно-розыскной деятельности» соответствующим Конституции Республики Беларусь.

2. Решение вступает в силу со дня принятия.

3. Опубликовать решение в соответствии с законодательными актами.

**Председательствующий –
Председатель Конституционного Суда
Республики Беларусь**

П.П.Миклашевич