

УДК 342.9

*А.Л. Федорович, преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь  
(e-mail: baxalex@yandex.ru)*

### **КОНТРОЛЬНАЯ ЗАКУПКА: ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫМ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ**

*Исследуются административно-деликтологические проблемы применения контрольной закупки в целях противодействия административным правонарушениям, среди которых особое внимание уделяется нарушениям антиалкогольного законодательства. Анализируется нормативное толкование и правоприменительная практика применения контрольной закупки с использованием общенаучных и частнонаучных методов. Выявляются ранее не исследованные и нормативно не закрепленные основания для освобождения лица от административной ответственности в связи с осуществлением контрольной закупки. Рассматривается возможность наделения сотрудников ОВД правом на проведение контрольной закупки. Вносятся предложения по совершенствованию нормативных правовых актов.*

*Ключевые слова: административная ответственность, контрольная закупка, проверочная закупка, антиалкогольное законодательство, правонарушения, административно-деликтная ответственность, органы внутренних дел, милиция, пьянство, незаконный оборот.*

В деле противодействия незаконному обороту алкогольной и непищевой спиртосодержащей продукции значительную роль играют органы внутренних дел. Анализ выявленных правонарушений и общего объема изъятой алкогольной и непищевой спиртосодержащей продукции свидетельствует о том, что максимальное количество выявленных и пресеченных правонарушений приходится на службу участковых инспекторов милиции.

Работа в данном направлении участковых инспекторов милиции предусмотрена Инструкцией об организации деятельности участковых инспекторов милиции, утвержденной приказом МВД Республики Беларусь от 24 января 2012 г. № 20, а также постановлением МВД Республики Беларусь от 16 февраля 2018 г. № 47 «О наделинии должностных лиц органов внутренних дел полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях и подготовке дел об административных правонарушениях к рассмотрению».

Так, основными составами административных правонарушений, предусмотренными КоАП, в сфере оборота алкогольной и непищевой спиртосодержащей продукции являются следующие статьи Особенной части кодекса: ст. 12.17 «Нарушение правил торговли и оказания услуг населению»: продажа алкогольных, слабоалкогольных напитков или пива несовершеннолетним (ч. 6); необеспечение должностным лицом юридического лица или индивидуальным предпринимателем, осуществляющим реализацию алкогольных, слабоалкогольных напитков или пива, контроля за их продажей, повлекшее повторное совершение деяния, предусмотренного ч. 6 ст. 12.17 КоАП (ч. 7); ст. 12.27 «Незаконное перемещение, хранение табачных изделий и алкогольных напитков, производство, переработка, хранение, перемещение непищевой спиртосодержащей продукции, этилового спирта, табачного сырья, реализация этих продукции, спирта, сырья и алкогольных напитков»: продажа физическим лицом, не являющимся индивидуальным предпринимателем, алкогольных напитков, в том числе собственного изготовления, при отсутствии признаков незаконной предпринимательской деятельности (ч. 4); производство (изготовление), вовлечение в оборот физическим лицом, не являющимся индивидуальным предпринимателем, фальсифицированных алкогольных напитков, а равно перемещение по территории Республики Беларусь, хранение таким лицом заведомо фальсифицированных алкогольных напитков, торговля ими (ч. 5); ст. 12.43 «Изготовление или приобретение крепких алкогольных напитков (самогона), полуфабрикатов для их изготовления (браги), хранение аппаратов для их изготовления», ст. 12.16 «Обман потребителей» (в случае недолива алкогольной продукции при ее реализации в розлив).

Несмотря на значительное количество представленных составов явное снижение объема алкогольной продукции, вовлеченной в незаконный оборот, не отмечается. При изучении пра-

воприменительной практики удалось установить, что одной из основных проблем, связанных с низкой эффективностью выявления административных правонарушений, в особенности совершаемых в сфере оборота алкогольной продукции, является невозможность проведения сотрудниками ОВД гласных контрольно-закупочных мероприятий.

Проблема применения проверочной закупки рассматривалась в работах В.В. Бачилы, А.В. Башана, Д.Л. Харевича, С.А. Голуба. Несмотря на разработанность проблемы в пределах оперативно-розыскной деятельности и уголовного права изучение аналога проверочной закупки в виде контрольной закупки, применяемой субъектами контроля и надзора в сфере административно-правовых отношений, осталось в Республике Беларусь за пределами научных изысканий.

Сотрудники ОВД уполномочены на ведение административного процесса по перечисленным составам статей КоАП, выявить которые можно только с помощью контрольной закупки, однако в число субъектов, наделенных этим правом, они не входят. Порядок проведения контрольной закупки наряду с контрольным оформлением заказов на выполнение работ, оказание услуг для проверки соблюдения законодательства в пределах своей компетенции предусмотрен Положением о порядке проведения контрольных закупок товарно-материальных ценностей, контрольного оформления заказов на выполнение работ, оказание услуг, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 апреля 2009 г. № 554. Из его содержания следует, что контрольная закупка является одним из методов осуществления должностными лицами уполномоченных органов контроля за соблюдением организациями и физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, актов законодательства. Право проведения контрольной закупки сегодня предоставлено должностным лицам ряда государственных органов: налоговых, органов Комитета государственного контроля, государственного учреждения «Транспортная инспекция Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь», Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь для проверки соблюдения законодательства в пределах своей компетенции.

Деятельность вышеуказанных субъектов в части проведения контрольной закупки как вида проверки закреплена в Положении о порядке организации и проведения проверок, утвержденном Указом Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь». В Положении перечисляются субъекты данной деятельности и раскрывается содержание форм государственного контроля (надзора) в виде: выборочных проверок; внеплановых проверок, мероприятий технического (технологического, проверочного) характера, мер профилактического и предупредительного характера (проведение мониторинга, направление рекомендаций по устранению и недопущению недостатков, выявленных в результате мониторинга; проведение разъяснительной работы относительно порядка соблюдения требований законодательства, применения его положений на практике; информирование субъектов (в том числе с помощью интернета, средств массовой информации) о типичных нарушениях, выявляемых в ходе проверок контролирующими (надзорными) органами; проведение семинаров, круглых столов и т. д.).

Положение предусматривает следующие контрольно-надзорные мероприятия: контрольную закупку товарно-материальных ценностей, контрольное оформление заказов на выполнение работ, оказание услуг – способ контроля, выраженный в искусственном создании контролирующими (надзорными) органами ситуации по приобретению товарно-материальных ценностей, оформлению заказов на выполнение работ, оказание услуг без цели их приобретения (потребления) или последующей реализации.

Из содержания Положения видно, что сотрудники ОВД не входят в число субъектов, наделенных полномочиями по проведению контрольной закупки, что, возможно, вызвано наличием права сотрудников ОВД на проведение сходного по названию и функциональному наполнению ОРМ «проверочная закупка», реализуемого сотрудниками оперативных подразделений ОВД в рамках Закона об ОРД.

Права и обязанности сотрудников ОВД по осуществлению служебной деятельности регламентированы ст. 23, 25 Закона об ОРД. Тем не менее права или обязанности проводить контрольную закупку в нем не закреплено. В ст. 24 «Права органов внутренних дел» Закона об ОРД указывается лишь на право осуществления оперативно-розыскной деятельности. Так, на основании ст. 18 За-

кона об ОРД проверочная закупка относится к оперативно-розыскным мероприятиям и согласно ст. 28 определяется как приобретение без цели потребления или сбыта у гражданина, организации предметов и документов, сведений или осуществление заказа на выполнение работ (оказание услуг) с целью получения сведений, необходимых для выполнения задач ОРД.

Вполне очевидно, что предлагаемое мероприятие однозначно нашло бы свое применение в деятельности сотрудников милиции при выявлении нарушений в сфере оборота алкогольной и непивной спиртосодержащей продукции, если бы в Положении о порядке проведения контрольных закупок товарно-материальных ценностей, контрольного оформления заказов на выполнение работ, оказание услуг, КоАП или ПИКоАП было закреплено основание к его проведению. Но согласно абзацу второму ст. 28 Закона об ОРД фактическим началом проведения проверочной закупки являются инициативные действия должностного лица органа, осуществляющего ОРД, проводящего проверочную закупку, или гражданина, участвующего в ней, по обсуждению обстоятельств приобретения конкретных предметов и документов, сведений или осуществления заказа на выполнение конкретной работы (оказание конкретной услуги) с гражданином, в отношении которого проводится ОРМ.

Согласно ст. 19 Закона об ОРД («Общие условия проведения оперативно-розыскного мероприятия») проверка может проводиться на следующих основаниях: по постановлению о проведении оперативно-розыскного мероприятия; постановлению о проведении оперативно-розыскного мероприятия и специальному заданию; решению должностного лица органа, осуществляющего ОРД, без вынесения постановления о проведении оперативно-розыскного мероприятия и специального задания; письменному запросу органа, осуществляющего ОРД.

Обобщив сказанное, можно прийти к определенным выводам: 1) проверочная закупка используется в качестве метода ОРД соответствующим ее субъектом для выявления совершенных преступлений или административных правонарушений, влекущих при повторности или системности уголовную ответственность; 2) большинство составов административных правонарушений, совершаемых физическими или юридическими лицами в сфере производства и оборота спиртосодержащей жидкости, не влекут в дальнейшем уголовную ответственность, а сотрудники милиции общественной безопасности, реализующие меры противодействия в сфере антиалкогольного законодательства, в том числе и по правонарушениям, при повторности совершения которых возможно наступление уголовной ответственности, не наделены полномочиями по ведению ОРД, а потому не могут использовать с целью выявления и пресечения противоправной деятельности ОРМ «проверочная закупка».

Например, в законодательстве Российской Федерации также не предусмотрено проведение контрольной закупки сотрудниками полиции. Согласно ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» ее аналог – проверочная закупка – значится в качестве оперативно-розыскного мероприятия. В ст. 7 данного закона в числе оснований для проведения ОРМ, так же, как и в Законе об ОРД Республики Беларусь, установление факта совершения административного правонарушения отсутствует.

В комментарии к Федеральному закону от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» отмечается, что «одной из наиболее распространенных разновидностей проверочной закупки являются так называемые контрольные закупки, проводимые на предприятиях торговли и общественного питания с целью предупреждения и выявления фактов обмана потребителей. Результаты таких закупок оформляются в виде акта контрольной закупки с соблюдением требований, установленных ведомственными нормативными актами контролирующих органов». Несмотря на это правовых оснований, предусмотренных Федеральными законами для проведения контрольной закупки в Российской Федерации, нет.

Исходя из того, что совершаемые в сфере оборота алкогольной и непивной спиртосодержащей продукции правонарушения, предусмотренные КоАП, не содержат признаков преступления, сотрудники милиции не уполномочены осуществлять контрольную или проверочную закупку для установления факта совершения административного правонарушения, за которое определена административная ответственность. Таким образом, при анализе законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации становится очевидным, что проведение сотрудниками МВД и полиции проверочной закупки для выявления и документирования фактов административных правонарушений, не влекущих при повторности уголовной ответственности, невозможно.

Весьма значимым является и тот факт, что участковые инспекторы милиции и участковые инспекторы милиции по делам несовершеннолетних Республики Беларусь, обязанные согласно должностным обязанностям противодействовать правонарушениям в сфере оборота алкогольной продукции, субъектами оперативно-розыскной деятельности не являются. Такая правовая неподкреплённость необходимыми юридическими полномочиями иногда заводит правоприменителей в юридический тупик, особенно если в конструкции правовых норм нет юридической взаимосвязи или оснований для освобождения от административной ответственности в случаях, когда имеется такая явная необходимость. Например, попробуем представить следующую ситуацию. Лицо, торгующее самогоном, продало другому лицу бутылку самогона с рук. В момент задержания сотрудниками ОВД по окончанию сделки покупатель не признается, что приобрел самогон, так как знает о наступлении ответственности за незаконное приобретение крепких алкогольных напитков (самогона) по ч. 3 ст. 12.43 КоАП. Продавец, понимая, что может быть привлечен к ответственности за сбыт алкогольных напитков собственного изготовления по ч. 4 ст. 12.27 КоАП, также не признается в продаже. Таким образом, доказывание по данным составам будет основываться на не подкреплённом фактами мнении сотрудников ОВД и на изъятом алкоголе, который сам по себе не несет существенной доказательственной информации. Это приводит к безнаказанности продавца и покупателя самогона.

Очевидно, что на современном этапе в рамках административного права и процесса законно выявить и доказать факт торговли алкогольной продукцией с рук с юридической точки зрения крайне затруднительно. Например, чтобы выявить торговлю самогоном, ответственность за которую предусмотрена ч. 4 ст. 12.27 КоАП, необходимо направить гражданское лицо или сотрудника ОВД для закупки самодельного алкоголя, вручив ему помеченные деньги. Но согласно действующему законодательству сотрудники ОВД не только не имеют право это сделать, но и, руководствуясь ч. 3 ст. 12.43 КоАП, обязаны рассматривать участвующего в закупке покупателя как лицо, совершившее правонарушение в виде приобретения крепких алкогольных напитков (самогона), за исключением тех, продажа которых разрешена законодательством, а равно приобретение полуфабрикатов для их изготовления (браги). Основания для освобождения такого лица от административной ответственности в КоАП отсутствуют. Требование привлечь к ответственности лицо, направляемое для покупки алкоголя, также следует из ст. 23 Закона об ОВД: сотрудник ОВД обязан принять возможные меры по пресечению административного правонарушения и задержанию лиц, его совершивших, сообщить об этом в ближайший ОВД. По этой причине при рассмотрении дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4 ст. 12.27 КоАП, требуется привлечение к ответственности и лицо, купившее самогон, по ч. 3 ст. 12.43 КоАП, так как оба правонарушения взаимосвязаны.

Таким образом, очевидна проблема в правоприменении сотрудниками ОВД некоторых административно-деликтных норм антиалкогольного законодательства, следующая из несогласованности и противоречия норм Особенной части КоАП.

На основании ст. 2.4 КоАП организатором правонарушения признается физическое лицо, организовавшее совершение административного правонарушения или руководившее его совершением, что в рассматриваемом случае (подготовка, инструктаж и ориентирование сотрудника ОВД к покупке покупателем алкоголя) очевидно. С точки зрения профессиональной этики сотрудник ОВД без реализации оперативных мероприятий не имеет права подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий. В Законе об ОВД нормы, запрещающей такие действия, нет, но в ст. 6 Закона «О полиции» Российской Федерации это указано прямо.

Для выявления и пресечения факта продажи самогонного аппарата, свободно выставляемого через интернет на продажу, необходимо также провести контрольную закупку и заказать доставку данного аппарата, что с правовой точки зрения в настоящий момент невозможно. Указанный правовой пробел привел к появлению множество объявлений о продаже самогонных аппаратов в интернете, позволяющих гражданам заниматься их реализацией в Республике Беларусь вопреки требованиям ст. 12.43 КоАП. Так, согласно ст. 3.30 ПИКоАП правом на составление протоколов об административных правонарушениях по данной статье наделены не имеющие права проведения контрольной закупки сотрудники ОВД. При этом никто из сотрудников не обязан рисковать своими деньгами, шансы на возврат которых через интернет минимальны.

Выявить без проверочной закупки продажу продавцом торгового объекта алкогольной продукции несовершеннолетнему практически невозможно. Доказательством сделки могут быть показания покупателя, свидетеля, продавца, а также аудиовидеозапись, не всегда имеющаяся в наличии ввиду отсутствия системы видеонаблюдения около узла расчета. Продавец обычно не соглашается с тем, что реализовывал алкоголь несовершеннолетнему, надеясь на то, что доказать его вину, полагаясь на показания несовершеннолетнего, довольно затруднительно.

Обосновав необходимость нахождения контрольной закупки в административно-правовой плоскости правоприменительной деятельности ОВД, следует поставить вопрос об отнесении ОРМ «контрольная закупка» к мерам принуждения в административном праве. Такое отнесение обосновывается тем, что проведение данного мероприятия не зависит от воли того лица, в отношении которого оно применяется. Кроме того, использование или применение контрольной закупки направлено на выявление административных правонарушений, предусмотренных Основной частью КоАП.

В современной теории административного права меры принуждения, реализуемые в административно-правовом порядке, делятся: на административно-предупредительные; административно-пресекающие; меры административного обеспечения; меры административной ответственности и административно-восстановительные меры. Так, ОРМ «контрольная закупка», как и проверка документов сотрудниками ОВД, проводится в первую очередь в целях предупреждения противоправных действий со стороны представителей юридического лица и физических лиц, а во вторую очередь – для выявления факта противоправных действий.

Отнеся контрольную закупку к административно-предупредительным мерам, необходимо определить содержание правовой нормы таким образом, чтобы оно точно отражало суть данного действия, было применимо всеми субъектами, наделенными на это необходимыми полномочиями. Данное положение дел продиктовано в том числе тем, что при подтверждении факта совершения правонарушения в ходе проведения контрольной закупки надлежаще задокументированное действие (акт или протокол контрольной закупки) выступит основанием для начала административного процесса, что повлечет для правонарушителя правовые последствия (приостановление деятельности, наложение ареста и т. д.)

В п. 1.13 ст. 81 Налогового кодекса Республики Беларусь указано, что контрольные закупки товарно-материальных ценностей, контрольные оформления заказов на выполнение работ, оказание услуг проводятся в порядке, определяемом Советом Министров Республики Беларусь, для проверки соблюдения законодательства, в том числе установленного порядка приема наличных денежных средств, порядка осуществления валютных операций.

Контрольная закупка товарно-материальных ценностей, контрольные оформления заказов осуществляемые налоговыми органами, могут быть применимы и к деятельности сотрудников ОВД ввиду значительного количества составов административно-деликтных норм, подведомственных ОВД, выявление которых без проведения контрольной закупки не представляется возможным.

Использование сотрудниками ОВД ОРМ «контрольная закупка» позволило бы эффективнее выявлять следующие нарушения: ст. 11.1 КоАП «Незаконное принятие иностранной валюты в качестве платежного средства»; ст. 11.2 КоАП «Нарушение установленного порядка осуществления валютных операций»; ст. 11.4 КоАП «Нарушение порядка деятельности с редкоземельными металлами, драгоценными металлами и драгоценными камнями»; ст. 12.2 КоАП «Нарушение порядка учета, сбора, хранения, транспортировки, использования, заготовки (закупки) или реализации металлопродукции, черных и цветных металлов».

Наделение сотрудников ОВД правом на проведение контрольной закупки позволит устранить существенную правовую неопределенность, когда сотрудники ОВД имеют право пресекать массу административных правонарушений, связанных с нарушением правил торговли и незаконной предпринимательской деятельности, но не имеют права на проведение контрольной закупки.

С точки зрения административного процесса акт контрольной закупки, заполняемый по факту совершения административного правонарушения, является основанием для начала административного процесса, что противоречит нормам ПИКоАП.

Для устранения правовой неопределенности, повышения эффективности и совершенствования мер противодействия административным правонарушениям в потребительской сфере,

в том числе незаконному обороту алкогольной и непищевой спиртосодержащей продукции, видится необходимым внесение следующих изменений и дополнений в КоАП:

отнести к числу субъектов, наделенных полномочиями на проведение контрольной закупки, сотрудников ОВД путем внесения дополнения в Положение о порядке проведения контрольных закупок товарно-материальных ценностей, контрольного оформления заказов на проведение работ, оказание услуг;

предусмотреть право проведения контрольной закупки в рамках мер контроля сотрудниками ОВД за соблюдением юридическими и физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, административно-деликтных норм посредством внесения изменений в Закон об ОВД;

определить вынесение акта контрольной закупки как меру обеспечения административного процесса в ПИКоАП;

внести в КоАП в качестве одного из оснований освобождения от административной ответственности участие в контрольной закупке по инициативе должностного лица, органа, ведущего административный процесс, при наличии административной ответственности за совершение таких действий в остальных случаях.

Дата поступления в редакцию: 26.11.18

*A.L. Fedarovich, Lecturer at the Department of Administrative Activities of the Bodies of Internal Affairs of the Faculty of Militia of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus*

CONTROL PURCHASE: PROSPECTS FOR USE IN THE OPERATION OF THE INTERNAL AFFAIRS BODIES TO COUNTER ADMINISTRATIVE OFFENCES

*Problems of application of control purchase for the purpose of counteraction to administrative offenses among which the special attention is paid to offenses of the anti-alcohol legislation are investigated. The author analyzes the normative interpretation and practice of application of test purchasing with the use of scientific and specially scientific methods. Identified previously unexplored and regulatory grounds for exemption from administrative liability in connection with the implementation of control procurement. The possibility of granting police officers the right to conduct test purchases. Make suggestions on additions to normative legal acts of the relevant rules.*

*Keywords: administrative responsibility; control purchase; test purchase; anti-alcohol legislation; offenses; administrative and tort responsibility; law-enforcement bodies; militia; alcoholism; illegal turnover.*

УДК 342.92

*А.А. Шабан, адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь  
(e-mail: [sashaban82@mail.ru](mailto:sashaban82@mail.ru))*

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГАИ**

*Осуществляется исследование государственно-управленческой деятельности ГАИ. На основе анализа научной литературы, нормативных правовых актов и правоприменительной практики определяются административно-правовые формы и методы деятельности Госавтоинспекции. Выделяются особенности анных форм и методов, отражающие содержание деятельности ГАИ.*

*Ключевые слова: Государственная автомобильная инспекция, административно-правовой метод, административно-правовая форма, безопасность дорожного движения.*

На Государственную автомобильную инспекцию МВД Республики Беларусь возложены ключевые государственно-управленческие задачи и функции по контролю (надзору) за соблюдением законодательства в сфере безопасности дорожного движения, которые реализуются в конкретных действиях, осуществляемых в рамках ее компетенции и отражающих содержание деятельности данного органа.

Вместе с тем для осуществления управляющего воздействия такие действия должны иметь определенное внешнее выражение. Иными словами, содержание деятельности ГАИ должно выражаться в определенных управленческих формах, так как «содержание вне формы невозмож-