

*На правах рукописи*

**Уваров Максим Александрович**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННАЯ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ СОБСТВЕННОСТИ**

Специальность 12.00.14 – административное право;  
административный процесс

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2019

Работа выполнена в Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»

**Научный руководитель:** кандидат юридических наук, доцент  
**Казюлин Владимир Александрович**

**Официальные оппоненты:** **Степаненко Юрий Викторович** – доктор юридических наук, профессор, Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры административного права и процесса

**Хатуаев Владимир Умарович** – доктор юридических наук, профессор, Центральный филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин

**Ведущая организация:** Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В. Я. Кикотя»

Защита состоится «26» сентября 2019 г. в 16 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 203.002.06, созданного на базе Академии управления МВД России, по адресу: 125171, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д. 8, в аудитории 404–406.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Академии управления МВД России и на официальном сайте по адресу: <http://a.mvd.rf>.

Автореферат разослан «18» июля 2019 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета Д 203.002.06  
кандидат юридических наук

Е. С. Хозикова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Эффективное исполнение государственной властью функций по охране собственности обеспечивает поступательное развитие общества. Конституция Российской Федерации закрепляет положение, в соответствии с которым на территории всего государства признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Законодатель при определении стратегических направлений обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу исходит из необходимости постоянного совершенствования правоохранительных мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию посягательств на собственность. Необходимость защиты конституционно закрепленных имущественных прав неоднократно подчеркивалась Президентом Российской Федерации. Так, в своем послании Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. В. В. Путин подчеркнул: «...нормы права должны жестко действовать в отношении правонарушений против интересов граждан, общества, экономических свобод. Это посягательство на собственность и средства граждан, рейдерские захваты, нарушение конкуренции, уклонение от уплаты налогов и разворовывание бюджетных средств».

В настоящее время к компетенции органов внутренних дел отнесено возбуждение дел об административных правонарушениях в области охраны собственности, предусмотренных более чем 20 статьями Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ), из которых по 18 статьям органы внутренних дел пресекают административные правонарушения совместно с другими федеральными органами исполнительной власти (ФСБ России, Росприроднадзор, Ростехнадзор, Минкультуры России, Роскомсвязью,

Роспатентом, ФТС России и ФАС России), что дает основания для обоснования необходимости такой конкуренции.

Статистические данные свидетельствуют о наличии растущей динамики выявления органами внутренних дел административных правонарушений и о значительном уровне деликтности в этой области. По имеющимся сведениям, сотрудники МВД России в 2011 г. пресекли 131 297 административных правонарушений в области охраны собственности; в 2012 г. – 131 400; в 2013 г. – 134 950; в 2014 г. – 141 155; в 2015 г. – 142 441; в 2016 г. – 143 874; в 2017 г. – 144 451; 2018 г. – 145 176.

Исследование правоприменительной практики органов внутренних дел по делам об административных правонарушениях в области охраны собственности среди наиболее острых проблем позволяет назвать ошибки в квалификации противоправных деяний, нарушения процессуального порядка и сроков производства по делам данной категории. Причины указанных проблем обусловлены рядом факторов научно-теоретического и практического характера: трудностями квалификации противоправных деяний вследствие сложных составных объектов противоправных посягательств и неадекватного размещения составов административных правонарушений по главам Особенной части КоАП РФ, дублирования предметов ведения и полномочий субъектов административной юрисдикции в данной области и возложением на органы внутренних дел (полицию) не свойственных им функций, ограниченностью процессуальных средств доказывания, предоставленных субъектам административной юрисдикции, и т. д.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Проблемы административно-юрисдикционной деятельности государственных органов рассматривались в работах А. Б. Агапова, С. С. Алексева, Г. В. Атаманчука, Д. Н. Бахраха, С. Н. Братуся, И. И. Веремеенко, В. В. Денисенко, А. И. Каплунова, И. Ш. Килясханова, Ю. М. Козлова, А. П. Коренева, Б. М. Лазарева, В. В. Лазарева, В. М. Манохина, М. Я. Масленникова, Н. П. Мышляева, П. Е. Недбайло, И. В. Пановой, Г. И. Петрова, Л. Л. Попова, Б. В. Россинского,

И. С. Самощенко, В. Е. Севрюгина, В. Д. Сорокина, Ю. Н. Старилова, М. С. Строговича, М. С. Студеникиной, С. С. Студеникина, Ю. А. Тихомирова, В. А. Юсупова и др.

Разработке проблем административно-юрисдикционной деятельности, формированию фундаментальных положений теории и практики этой деятельности посвящены работы С. Б. Аникина, О. И. Бекетова, И. А. Галагана, В. В. Головки, А. С. Дугенца, А. Г. Елагина, М. И. Еропкина, В. А. Казюлина, Ф. Е. Колонтаевского, П. И. Кононова, И. А. Косицина, А. Е. Лунева, В. И. Майорова, Г. К. Матвеева, Р. С. Мулукаева, Ф. С. Разоренова, В. И. Ремнева, М. Я. Саввина, Н. Г. Салищевой, А. В. Серегина, П. П. Серкова, Ю. П. Соловья, Ю. В. Степаненко, А. П. Шергина, А. Ю. Якимова и др.

Вопросы административно-правовой охраны собственности получили отражение в научных трудах Н. Е. Бунякина, Б. М. Дубровинского, А. А. Карпова, Л. М. Колодкина, Н. Ю. Колчевской, О. И. Маликовой, Н. Л. Назаровой, И. А. Прохорцева, В. Д. Резвых, И. А. Склярова, М. М. Туркина, М. Н. Цепковой, В. У. Хатуаева, В. В. Черникова, Е. С. Шатского, К. Ф. Шергиной, Б. В. Ястребова и др.

Необходимо отметить, что вопросам административно-правовой охраны собственности большое внимание уделялось советскими учеными. В постсоветский период единственная работа об административной ответственности за правонарушения в области охраны собственности по КоАП РФ была представлена Н. Ю. Колчевской в 2004 г. Другие современные ученые (Н. Л. Назарова, А. И. Прохорцев и М. М. Туркин) ограничились рассмотрением вопросов, связанных с административной ответственностью за мелкое хищение. О. И. Маликова определила объектом своего диссертационного исследования, защищенного в 2009 г., отношения, складывающиеся в сфере охраны имущества ведомственной, вневедомственной и негосударственной (частной) охраной. В работах А. И. Сергеева, И. В. Хирнова рассматривались отдельные аспекты административно-правовой охраны интеллектуальных прав. За время, прошедшее после опубликования

указанных работ, произошли значительные изменения в законодательстве об административных правонарушениях, в частности, была осуществлена частичная декриминализация кражи, введена уголовная ответственность за повторное мелкое хищение, Особенная часть КоАП РФ пополнилась новыми составами административных правонарушений в области охраны собственности. Эти изменения до настоящего времени не получили должного освещения в научной литературе.

**Цель исследования** заключается в разработке предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования и практики осуществления органами внутренних дел административно-юрисдикционной деятельности в области охраны собственности.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **основные задачи**:

1) охарактеризовать административные правонарушения в области охраны права собственности, разработать авторскую классификацию составов административных правонарушений данного рода;

2) определить признаки составов административных правонарушений, предусмотренных статьями разных глав Особенной части КоАП РФ, относимых к числу правонарушений в области охраны собственности, и на этом основании предложить оптимизацию структуры гл. 7 КоАП РФ;

3) оценить соответствие положений КоАП РФ, определяющих предметы ведения органов внутренних дел (полиции) в части осуществления производства по делам об административных правонарушениях в области охраны собственности, назначению и основным направлениям деятельности полиции с учетом одновременного осуществления административной юрисдикции по тем же вопросам другими федеральными органами исполнительной власти и правоприменительной практике;

4) раскрыть элементы статуса органов внутренних дел как субъекта административной юрисдикции, реализуемые в производстве по делам об административных правонарушениях в области охраны собственности;

5) охарактеризовать административно-юрисдикционную деятельность органов внутренних дел на стадии возбуждения органами внутренних дел (полицией) дел об административных правонарушениях против собственности, выявить особенности правоприменения по делам данной категории;

б) исследовать процедуру доказывания по делам об административных правонарушениях в области охраны собственности, определив характерные черты и свойства доказательств;

7) предложить пути совершенствования нормативно-правового регулирования административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в области охраны собственности.

**Объектом диссертационного исследования** выступает совокупность правоотношений, складывающихся в ходе осуществления органами внутренних дел (полицией) административно-юрисдикционной деятельности по делам об административных правонарушениях в области охраны собственности.

**Предметом диссертационного исследования** выступают нормативные акты, регулирующие производство должностными лицами органов внутренних дел по делам об административных правонарушениях в области охраны собственности, а также статистические и иные эмпирические данные, доктринальные источники и научные концепции, раскрывающие правовую сущность и содержание данной разновидности административной деятельности органов внутренних дел.

**Методологическую основу диссертационного исследования** образует система общефилософских, общенаучных и специальных методов, а также их сочетание. В качестве частнонаучных методов использованы:

– сравнительно-правовой и формально-логический методы, с помощью которых была исследована сущность административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел и составы административных правонарушений, включенных в гл. 7 КоАП РФ, в сравнении с составами других глав Особенной части КоАП РФ, а также в сравнении с однородными

составами административных правонарушений, предусмотренных КоАП РСФСР;

– статистический метод, который обеспечил сбор и анализ данных о количестве выявленных административных правонарушений в области охраны собственности, о принимаемых в результате рассмотрения таких дел решениях, причинах и динамике их обжалования;

– метод экспертных оценок, примененный в ходе анкетирования и интервьюирования специалистов, обладающих значительным опытом реализации административно-юрисдикционных полномочий органов внутренних дел по делам исследуемой категории;

– метод контент-анализа – в рамках изучения нормативных правовых документов и эмпирических сведений, содержащихся в справочно-правовых системах, иных автоматизированных базах и банках данных;

– метод системного анализа, позволивший уточнить содержание правовых категорий «административно-правовая охрана права собственности», «административное правонарушение в области охраны собственности», «административно-юрисдикционная деятельность»;

– метод юридическо-технического анализа, давший возможность сформулировать и внести предложения по совершенствованию норм административного законодательства, входящих в предметную сферу диссертации.

**Нормативно-правовую базу** диссертационной работы составили положения Конституции Российской Федерации, КоАП РФ и КоАП РСФСР, других федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, положений о федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих административную юрисдикцию в области охраны права собственности, нормативно-правовых актов МВД России, регламентирующих производство по делам об административных правонарушениях в области охраны собственности и особенности производства по делам данной категории должностными лицами органов внутренних дел.

**Эмпирическую основу** диссертационного исследования **составили** данные статистики об административных правонарушениях в области охраны собственности; результаты обобщения более 300 изученных материалов административных дел, возбужденных по фактам административных правонарушений в области охраны собственности на территории г. Москвы, г. Санкт-Петербурга, а также регионов страны, отличающихся по уровню социально-экономического развития (Крым, Дальний Восток, Сибирь, центральная Россия), материалы административной практики МВД, ГУ МВД, УМВД по субъектам Российской Федерации, включая материалы территориальных органов МВД России; сведения о количестве зарегистрированных административных правонарушений, а также социально-экономические и демографические показатели. Кроме того, диссертант провел экспертный опрос, результаты которого были учтены в работе.

**Научная новизна** исследования заключается в авторской характеристике административных правонарушений в области охраны собственности, выработке на этой основе дефиниции понятия «административное правонарушение в области охраны собственности». В работе предложены новые подходы к систематизации административных правонарушений в области охраны собственности, разработаны предложения по пересмотру структуры и состава гл. 7 Особенной части КоАП РФ.

Элементы новизны присутствуют в результатах сравнительного анализа установленных ст. 28.3 КоАП РФ предметов ведения органов исполнительной власти, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях в области охраны собственности, позволивших автору с учетом полученных результатов анализа материалов дел об административных правонарушениях сформулировать предложения по оптимизации административно-правовых статусов указанных субъектов административной юрисдикции. Предложено устранить дублирование и изъять из ведения органов внутренних дел (полиции) составы административных правонарушений, по

своей природе выходящих за рамки установленной сферы деятельности органов внутренних дел.

Авторский подход к исследованию особенностей производства по делам об административных правонарушениях в области охраны собственности в органах внутренних дел позволил выявить проблемные вопросы и предложить ряд мер по совершенствованию нормативного правового регулирования отношений, возникающих в ходе возбуждения дел об административных правонарушениях в области охраны собственности. В частности, предложено предусмотреть в КоАП РФ возможность при рассмотрении сообщений, содержащих данные, указывающие на событие административного правонарушения в области охраны собственности, в случаях, когда нет данных о лице, совершившем противоправное деяние, назначать административное расследование; распространить возможность проведения административного расследования на все административные правонарушения в области охраны собственности; предусмотреть возможность составления протоколов осмотра места совершения административного правонарушения при сборе, закреплении доказательств по делам об административных правонарушениях в области охраны собственности.

**На защиту выносятся следующие научные положения, выводы и рекомендации:**

1. Авторское определение понятия административного правонарушения в области охраны собственности. Административным правонарушением в области охраны собственности признается предусмотренное гл. 7 КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях противоправное виновное деяние физического лица, посягающее на право собственности или на установленный порядок осуществления права собственности, если оно не влечет уголовной ответственности, а также противоправное виновное деяние юридического лица, допустившего совершение его должностным лицом или работником административного правонарушения или преступления, посягающего на

однородный объект (ст. 146, 147, 243, 255 и другие статьи Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (далее – УК РФ)).

2. Выявлены характеризующие признаки объекта административных правонарушений в области охраны собственности, позволившие осуществить авторскую классификацию по десяти видовым объектам административных правонарушений: право собственности на имущество; право собственности на природные ресурсы; право собственности на объекты культурного наследия; интеллектуальные права; право собственности на воду, электрическую, тепловую энергию, нефть или газ; право собственности на жилые помещения и порядок их содержания, обслуживания и ремонта, предоставления коммунальных услуг; право собственности на объекты недвижимого имущества; право собственности на зерно; право собственности на объекты государственной геодезической сети и материалы, а также данные картографо-геодезического фонда; порядок размещения государственного заказа и государственного оборонного заказа.

3. Авторский вывод о том, что предметная компетенция органов внутренних дел (полиции) в части осуществления административной юрисдикции по делам о правонарушениях в области охраны собственности нуждается в оптимизации и в приведении в соответствие компетенции полиции, установленной федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – закон «О полиции»). К ведению органов внутренних дел отнесены вопросы, не свойственные их статусу, имеет место дублирование полномочий по составлению протоколов должностными лицами других федеральных органов исполнительной власти. Обоснована необходимость исключения из п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ указания на ст. 7.1, 7.2, 7.3, 7.6, 7.7, 7.13, 7.14, 7.14.1, 7.14.2 и 7.15.2 КоАП РФ. Возбуждение дел по указанным правонарушениям требует специальных знаний и доступа к информационным ресурсам, находящимся в ведении уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и других субъектов административной юрисдикции. Кроме того, правонарушения перечисленных видов совершаются не в

общественных местах, составление протоколов может быть сопряжено с необходимостью проникновения в жилые помещения, на территории и в помещения, принадлежащие юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям, вопреки требованиям ст. 15 закона «О полиции».

4. Обоснована необходимость установления обязанности должностного лица, рассмотревшего сообщение или заявление физического лица, указывающего на событие административного правонарушения, в течение двух недель со дня получения указанного сообщения или заявления уведомить автора о результатах рассмотрения, а в случае вынесения определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении – направить ему копию вынесенного определения, в котором должен быть разъяснен порядок обжалования данного определения.

5. Теоретически обоснована и подтверждена потребностями правоприменительной практики необходимость дополнить ч. 1 ст. 28.1.1 КоАП РФ указанием на правонарушения, предусмотренные ст. 7.1 – 7.7, 7.9, 7.11, 7.14, 7.14.1, 7.14.2, 7.15, 7.17, 7.19, 7.20, 7.27 КоАП РФ, с тем, чтобы у правоприменителя появилась возможность составлять протокол осмотра места совершения административного правонарушения в области охраны права собственности.

6. Авторский вывод о том, что существенным недостатком нормативного правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях в области охраны собственности является невозможность возбуждения дела об административном правонарушении, если нет данных о лице, его совершившем. Возбуждение дел об административных правонарушениях в области охраны права собственности по факту события правонарушения позволит существенно повысить защищенность права собственности. Для устранения этого недостатка предложено внести соответствующие изменения в ст. 28.7 КоАП РФ, в которой предусмотреть возможность вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении и назначении административного расследования без указания

в нем полных данных о лице, в отношении которого возбуждается производство.

7. Предложена авторская редакция ст. 27.11 КоАП РФ, учитывающая потребности правоприменительной практики производства по делам об административных правонарушениях в области охраны собственности в части оценки стоимости предмета административного правонарушения. Предложение обосновано значением результатов оценки для правильной квалификации административного правонарушения в условиях конкуренции норм Особенной части КоАП РФ, а также конкуренции норм КоАП РФ и УК РФ.

**Теоретическая и практическая значимость** исследования состоит в том, что проведенные в нем изучение и обобщение научных идей и взглядов, а также сделанные в ходе этого обобщения выводы способствуют углублению научного знания о закономерностях административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в области охраны собственности, развивают теоретические представления о правовой природе административных правонарушений, о статусе субъектов административной юрисдикции – должностных лиц органов внутренних дел (полиции), осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях.

Полученные в процессе научного исследования конкретные пути решения существующих проблем нормативно-правовой регламентации административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в области охраны собственности могут быть использованы как для совершенствования законодательства об административных правонарушениях в области охраны собственности, так и в образовательном процессе при преподавании дисциплин «Административная деятельность полиции» и «Административное право» в образовательных организациях системы МВД России, а также при подготовке научно-исследовательских работ.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные положения и выводы, сформулированные в работе, обсуждались на заседаниях

кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка центра командно-штабных учений Академии управления МВД России, отражены в публикациях автора и выступлениях на научных конференциях. Результаты диссертационного исследования были представлены на научно-практических конференциях «Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности» (г. Москва, Академия управления МВД России, 25 октября 2013 г., 11 декабря 2014 г., 19 октября 2015 г., 9 декабря 2016 г., 7 декабря 2017 г.), «Российская государственность: история, современность и перспективы» (г. Москва, Академия управления МВД России, 12 апреля 2016 г.) международной юбилейной научной конференции «Факультету подготовки научных и научно-педагогических кадров Академии управления МВД России – 30 лет: история и современность» (г. Москва, Академия управления МВД России, 17 мая 2017 г.).

По теме диссертационного исследования опубликовано 8 научных статей, в том числе 5 – в научных журналах, включенных в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук.

Результаты внедрены в учебный процесс НОЧУ ВПО МФПУ «Московский университет «Синергия»» (акт внедрения от 13 марта 2017 г.), НОУ ВПО «Московский институт государственного управления и права» (акт внедрения от 3 марта 2017 г.), ФГКОУ ВО «Восточно-Сибирский институт МВД России» (акт внедрения от 4 апреля 2019 г.); в практическую деятельность ОМВД России по району Бирюлево Восточное г. Москвы (акт внедрения от 19 января 2017 г.); УМВД России по Ямало-Ненецкому автономному округу (акт внедрения от 1 февраля 2017 г.).

**Структура диссертационной работы** обусловлена кругом исследуемых проблем и состоит из введения, двух глав, включающих в себя пять параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность диссертационного исследования; раскрывается степень научной разработанности проблематики; определяется объект, предмет исследования, осуществляется постановка цели и задач его проведения; раскрывается методология, теоретическая и эмпирическая база проведенного исследования; представляются основные положения, выносимые на публичную защиту; характеризуется научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных диссертантом результатов, излагаются сведения об апробации и внедрении результатов исследования.

В первой главе – **«Теоретические основы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в области охраны собственности»** – раскрывается содержание административно-правовой охраны права собственности и выявляются обстоятельства, обуславливающие возможность и необходимость установления административно-правовой охраны группы однородных отношений собственности; осуществляется анализ предметов ведения органов внутренних дел в области охраны собственности в сопоставлении с предметами ведения иных органов государственной власти; раскрывается содержание статуса органов внутренних дел (полиции) как субъекта административной юрисдикции в производстве по делам об административных правонарушениях в области охраны собственности.

В первом параграфе первой главы – **«Право собственности как объект административно-правовой охраны»** – диссертант на основе использования таких методов науки, как анализ и синтез, логическое и семантическое толкование, доказывает «неоднородность» родового объекта административных правонарушений, предусмотренных статьями гл. 7 КоАП РФ, и предлагает их классификацию по видовым объектам.

Выделено 10 видовых объектов: право собственности на имущество (ст. 7.17, 7.27, 7.27.1), право собственности на природные ресурсы (ст. 7.1–7.11), право собственности на объекты культурного наследия (ст. 7.13–7.16,

7.33), интеллектуальные права (ст. 7.12, 7.28), право собственности на воду, электрическую, тепловую энергию, нефть или газ (ст. 7.19, 7.20), право собственности на жилые помещения и порядок их содержания, обслуживания и ремонта, предоставления коммунальных услуг (7.21–7.23, 7.23.2), право собственности на объекты недвижимого имущества (ст. 7.24), право собственности на зерно (ст. 7.18), право собственности на объекты государственной геодезической сети и материалы, а также данные картографо-геодезического фонда (ч. 2 и 4 ст. 7.2, ст. 7.25, 7.26), порядок размещения государственного заказа (ст. 7.29–7.32, 7.34, 7.35).

Кроме того, автор обращает внимание на то, что значительная часть составов административных правонарушений гл. 7 КоАП РФ посягают не на право собственности непосредственно, а на установленный порядок осуществления права собственности.

Отдельную группу административных правонарушений, предусмотренных статьями гл. 7 КоАП РФ, составляют деликты, влекущие административную ответственность юридических лиц. Соискатель, раскрывая содержание элементов правонарушений этой группы и опираясь на правовую позицию высших судов Российской Федерации, устанавливает, что юридические лица несут административную ответственность за деяния, совершенные их органами управления или работниками, и этими деяниями могут быть как административные правонарушения, так и преступления против собственности. При этом вина юридического лица выражается в том, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Так, самовольная застройка организацией площадей залегания полезных ископаемых, повлекшая причинение значительного ущерба, влечет уголовную ответственность виновных работников данной организации в соответствии со ст. 255 УК РФ и административную ответственность организации как юридического лица в соответствии со ст. 7.4 КоАП РФ. При этом вина

работника может характеризоваться умыслом, а вина юридического лица устанавливается по правилам ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ. Юридическое лицо понесет административную ответственность по ст. 7.4 КоАП РФ и в случае, если самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых не причинит значительного ущерба. Виновные действия работников также будут квалифицированы как административное правонарушение, предусмотренное ст. 7.4 КоАП РФ.

Анализируя новеллу, введенную в УК РФ и КоАП РФ в 2016 г. и устанавливающую уголовную ответственность за мелкое хищение чужого имущества, совершенное лицом, подвергнутым административному наказанию за мелкое хищение, предусмотренное ч. 2 ст. 7.27 КоАП РФ, диссертант приходит к выводу, что для квалификации преступления, предусмотренного ст. 158.1 УК РФ, помимо прочего, необходимо специфическое условие – совершение деяния лицом, находящимся в состоянии «наказанности», т. е. считающимся подвергнутым административному наказанию за конкретное правонарушение в соответствии с правилами ст. 4.6 КоАП РФ.

Автор проводит систематизацию положений Особенной части КоАП РФ и доказывает, что в ней присутствуют нормы, устанавливающие административную ответственность за деяния, посягающие как непосредственно на право собственности, так и на смежные области общественных отношений (экологические, экономические, в сфере нравственности и т. д.). В то же время деликты, опосредованно посягающие на право собственности, присутствуют практически во всех главах Особенной части КоАП РФ. К их числу следует отнести деяния, предусмотренные ст. 19.37 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за неправомерное завладение государственным регистрационным знаком транспортного средства, ст. 14.10 КоАП РФ и др.

Вместе с тем, по мнению диссертанта, простое механическое перемещение статей между главами Особенной части КоАП РФ не приведет к упорядочению ее структуры. Обеспечить логическую систему Особенной части

можно только в ходе третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях.

Во втором параграфе первой главы – **«Предметы ведения органов внутренних дел в области охраны собственности»** – диссертант выявляет круг органов, к ведению которых законодательство относит вопросы охраны собственности, и устанавливает, что этот круг довольно обширен. Указанные субъекты используют различные по характеру полномочия. В том числе административно-юрисдикционные полномочия осуществляют органы внутренних дел (полиция), прокуроры, федеральные службы, федеральные агентства, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, некоторые подведомственные органам государственной власти учреждения, органы местного самоуправления и муниципальные организации.

Все субъекты административно-юрисдикционной охраны собственности, за исключением органов внутренних дел (полиции), реализуют свои полномочия в этой части, как правило, в качестве органов государственного контроля (надзора). В отличие от них органы внутренних дел (полиция) представляются универсальным субъектом административной юрисдикции, предметы ведения которого не совпадают с предметами ведения в сфере осуществления государственного контроля (надзора). По мнению диссертанта, сложившееся положение имеет исторические корни, но не соответствует современным реалиям.

Проведенный в параграфе компаративный анализ положений КоАП РФ, разграничивающих предметы ведения субъектов административной юрисдикции в области охраны собственности, показывает значительное дублирование полномочий федеральных органов исполнительной власти, а анализ материалов дел об административных правонарушениях подтверждает тезис о несвойственности органам внутренних дел (полиции) отдельных полномочий.

С одной стороны, органы внутренних дел имеют значительный потенциал для охраны собственности всех видов, вооружены широким

спектром правовых средств (уголовно-правовых, административно-правовых, гражданско-правовых и процессуальных). С другой стороны, осуществление административно-юрисдикционной деятельности на поле других уполномоченных субъектов отвлекает сотрудников полиции от исполнения их прямых обязанностей. Законность совершаемых ими при этом процессуальных действий вызывает сомнения в силу противоречия положениям закона «О полиции» и отсутствия необходимой процессуальной регламентации. В обоснование данного вывода диссертант анализирует материалы дел об административных правонарушениях на предмет соответствия требованиям ст. 15 закона «О полиции», препятствующим выявлению административных правонарушений, совершаемых в жилых помещениях, в помещениях и на территориях, принадлежащих юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям.

Автор обосновывает необходимость исключения из сферы ведения органов внутренних дел (полиции) полномочий по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.1, 7.2, 7.3, 7.6, 7.7, 7.9, 7.12, 7.13, 7.14, 7.14.1, 7.14.2, 7.15.1 КоАП РФ. Вместе с тем составление протоколов по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.5, 7.15 КоАП РФ, напротив, соответствует характеру правоохранительной деятельности органов внутренних дел (полиции).

В третьем параграфе первой главы – **«Компетенция органов внутренних дел как субъекта административной юрисдикции в области охраны собственности»** – диссертант раскрывает компетенцию органов внутренних дел в соответствии с моделью, предложенной Д. Н. Бахрахом и А. Ю. Якимовым.

Исследователи субъектов административной юрисдикции (А. П. Шергин, А. Ю. Якимов и др.) различают субъектов первой инстанции и субъектов второй инстанции. Автор предлагает более сложную классификацию, включающую субъектов административной юрисдикции, компетенция которых ограничена стадией возбуждения дела. В этом отношении органы внутренних

дел (полиция) имеют разный специальный статус субъектов административной юрисдикции в зависимости от характера рассматриваемых дел и могут осуществлять административно-юрисдикционные полномочия только на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, на стадиях возбуждения и рассмотрения, либо только на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении, либо на стадии пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях.

Особенность статуса органов внутренних дел (полиции) как субъекта административной юрисдикции обусловлена двойственным регулированием. Наряду с КоАП РФ, претендующим на исчерпывающее и уравнивающее определение компетенции субъектов административной юрисдикции, необходимо учитывать требования закона «О полиции», которые частично дублируют положения КоАП РФ, но имеют и расхождения с ними. Однако такое регулирование приводит к негативным последствиям, выражающимся в том, что сотрудники полиции в целях выявления административных правонарушений проникают в жилые помещения граждан, на территорию и в помещения юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, не имея на это законных полномочий и нарушая требования ст. 15 закона «О полиции».

Соискатель вступает в дискуссию, развернувшуюся в последнее время в научной среде, о необходимости расширения статуса органов внутренних дел (полиции) как субъекта административной юрисдикции. Предложения о предоставлении должностным лицам органов внутренних дел полномочий по рассмотрению дел по некоторым составам административных правонарушений, подведомственным судьям, высказывались Ю. П. Соловьев, И. А. Прохорцевым, А. П. Шергиным и другими учеными. По мнению диссертанта, такое развитие компетенции органов внутренних дел (полиции) возможно при условии уточнения перечней должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях конкретных видов, значительного ограничения свободы усмотрения при выборе размера и вида административного наказания с сохранением по таким делам в области охраны

собственности альтернативной подведомственности. Реализация данных положений позволит существенно разгрузить судей от необходимости разрешения большого числа однотипных дел.

Во второй главе – **«Особенности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в области охраны собственности»** – диссертант исследует особенности рассмотрения материалов, содержащих данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, возбуждения дел об административных правонарушениях, сбора, закрепления и исследования доказательств, осуществления предварительной квалификации административных деликтов в области права собственности, составления протоколов об административных правонарушениях и направления их и иных материалов дел судьям, в органы, должностным лицам, уполномоченным рассматривать данные дела.

В первом параграфе второй главы – **«Особенности возбуждения дел об административных правонарушениях в области охраны собственности»** – проведено исследование основных положений и проблематики доказательственного права применительно к составляющим предмет диссертации правоотношениям.

Учитывая, что органы внутренних дел (полиция) в производстве по делам об административных правонарушениях в области охраны права собственности участвуют в ограниченном объеме и не уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, в диссертации рассмотрены вопросы, связанные с возбуждением дел об административных правонарушениях против собственности, совершением процессуальных действий на первой стадии административно-юрисдикционного производства, предварительной квалификацией и направлением протокола об административном правонарушении и иных материалов дела судьям (мировым судьям).

Анализ материалов дел об административных правонарушениях в области охраны права собственности, возбуждаемых должностными лицами

органов внутренних дел (полиции), показал, что основными поводами к возбуждению указанных дел являются сообщения и заявления физических и юридических лиц, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения. Кроме того, поводами могут быть сообщения в средствах массовой информации, которые также подлежат рассмотрению должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях. Однако КоАП РФ не регламентирует порядок рассмотрения указанных сообщений и заявлений и не определяет содержание правоотношений, возникающих между указанными должностным лицом и автором сообщения или заявления. По мнению диссертанта, к правоотношениям такого рода необходимо применять общие правила рассмотрения обращений граждан, что требует от должностного лица уведомить заявителя о принятом по итогам рассмотрения сообщения или заявления решении, направить ему копию определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, если вынесено такое определение. И в случае поступления из редакции в адрес уполномоченного должностного лица материалов, содержащих сообщение в средствах массовой информации, также необходимо предусмотреть обязанность уведомить редакцию о результатах рассмотрения такого сообщения.

Во втором параграфе второй главы – **«Особенности доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях в области охраны собственности»** – исследованы вопросы, связанные с определением предмета доказывания по делам об административных правонарушениях в области охраны собственности, поиском, закреплением и изучением доказательств, их оценкой и предварительной квалификацией события административного правонарушения, отражаемой в протоколе об административном правонарушении, направляемом судьей, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дела данной категории.

Диссертант отмечает, что вопросы доказывания по делам об административных правонарушениях неоднократно рассматривались

российскими учеными, в том числе на монографическом уровне (Д. В. Горбунов, А. Б. Дудаев, А. Р. Нобель, А. А. Пеков, С. И. Чушкин). Однако названные авторы концентрировали свое внимание на доказывании в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения, охраны окружающей среды, либо развивали общую теорию доказательств применительно к административной юрисдикции. Вследствие этого вопросы доказывания в административно-юрисдикционной деятельности в области охраны права собственности оставались без внимания специалистов. Вместе с тем в производстве по делам данной категории имеют значение специфические источники доказательств, в том числе протоколы осмотра места совершения административного правонарушения, финансово-хозяйственные документы, договоры, накладные, платежные поручения, акты, экспертные заключения.

Автор, основываясь на результатах проведенного анализа материалов дел об административных правонарушениях в области охраны права собственности, заключает, что важным источником доказательств по делам данной категории должен быть протокол осмотра места совершения административного правонарушения, составление которого не предусмотрено в таких случаях ст. 28.1.1 КоАП РФ. В практической деятельности органов внутренних дел указанный протокол замещается протоколом осмотра места преступления, составляемого в тех случаях, когда имеет место событие смежного характера.

По мнению соискателя, расширение в ч. 1 ст. 28.1.1 КоАП РФ оснований для составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения позволит не только более полно собрать и закрепить доказательства, необходимые для своевременного и объективного рассмотрения дела об административном правонарушении, но и возбудить дело об административном правонарушении по факту в случаях, когда нет достаточных данных о лице, совершившем административное правонарушение. В параграфе предложено также предусмотреть возможность возбуждения дела

об административном правонарушении в области охраны права собственности в случаях, когда лицо, совершившее правонарушение, не известно, и назначения административного расследования в целях установления данного лица.

Изучение материалов дел об административных правонарушениях в области охраны права собственности позволило выявить типичное нарушение законности при определении стоимости предмета административного правонарушения, когда вопреки норме ч. 2 ст. 27.11 КоАП РФ указывается не розничная, а оптовая цена вещи. Это свидетельствует об искаженном представлении правоприменителя о сущности административных правонарушений, для квалификации которых имеет значение не размер причиненного собственнику имущества вреда, а лишь факт противоправного посягательства на право собственности. В частности, в производстве по делам о мелком хищении похищенные вещи, как правило, возвращаются владельцам, что не устраняет вины и противоправности проступка и влечет наступление административной ответственности. На этом основании утверждается, что для квалификации правонарушения (по ч. 1 или 2 ст. 7.27 КоАП РФ или разграничения со смежным составом преступления) имеет значение строгое следование требованиям ч. 2 ст. 27.11 КоАП РФ.

Диссертант также предлагает авторскую редакцию ст. 27.11 КоАП РФ, учитывающую потребности правоприменительной практики и то, что оценке должны подвергаться не изъятые вещи, а вещи, явившиеся предметами или орудиями совершения административного правонарушения, если их оценка необходима для правильной квалификации административного правонарушения и для других целей.

**В заключении** диссертации подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные теоретические и практические выводы, указываются направления дальнейшей работы по развитию и совершенствованию правового регулирования административно-

юрисдикционной деятельности органов внутренних дел по делам об административных правонарушениях в области охраны собственности.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в 8 печатных работах, общий объем которых составляет 2,5 п. л., из них 5 статей – в журналах, включенных в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук.

***Научные статьи, опубликованные в журналах, включенных в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук:***

1. Уваров М. А. К вопросу административно-правовой охраны собственности подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел МВД России / М. А. Уваров // Российский следователь. – 2014. – № 15. – С. 54–55 (0,1 п. л.).

2. Уваров М. А. К вопросу определения административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел / М. А. Уваров // Российский следователь. – 2015. – № 21. – С. 47–49 (0,2 п. л.).

3. Уваров М. А. Актуальные проблемы профилактики органами внутренних дел административных правонарушений в сфере охраны собственности / М. А. Уваров // Российский следователь. – 2015. – № 23. – С. 37–41 (0,2 п. л.).

4. Уваров М. А. Определение административных правонарушений в сфере охраны собственности в контексте реформирования административно-деликтного законодательства / М. А. Уваров // Вестник Воронежского института МВД России. – 2016. – № 2. – С. 107–113 (0,6 п. л.).

5. Уваров М. А. Особенности реализации должностными лицами полиции полномочий по возбуждению производства по делам об

административных правонарушениях в сфере собственности (на примере статьи 7.1 КоАП РФ) / М. А. Уваров // Образование и право. – 2017. – № 12. – С. 86–93 (0,5 п. л.).

***Публикации в иных научных изданиях:***

6. Уваров М. А. Актуальные вопросы изменения законодательства в сфере обеспечения безопасности объектов, подлежащих обязательной государственной охране / М. А. Уваров // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности : сб. статей Всероссийской науч.-практ. конф. (Москва, 25 октября 2013 г.). – М. : Академия управления МВД России, 2014. – С. 270–274 (0,2 п. л.).

7. Уваров М. А. Некоторые вопросы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел / М. А. Уваров // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности : сб. статей Всероссийской науч.-практ. конф. (Москва, 19 октября 2015 г.). – М. : Академия управления МВД России, 2016. – С. 358–362 (0,2 п. л.).

8. Уваров М. А. Отдельные проблемы использования органами внутренних дел доказательств по делам об административных правонарушениях в области охраны собственности / М. А. Уваров // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности : сб. статей Всероссийской науч.-практ. конф. (Москва, 7 декабря 2017 г.) – М. : Академия управления МВД России, 2018. – С. 451–457 (0,5 п. л.).

УВАРОВ Максим Александрович

АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННАЯ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ СОБСТВЕННОСТИ

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Подписано в печать 28.06.2019. Формат 60×84 1/16.  
Объем 1,4 усл. печ. л. Тираж 100 экз. Заказ № 201

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати  
Академии управления МВД России  
125171, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д. 8