Кучмезов Рустам Нурбиевич. Особенности административной деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе : диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.14 / Кучмезов Рустам Нурбиевич;[Место защиты: Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации.], 2016

|  |
| --- |
|  |
| |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | |  | | --- | | Введение  **ГЛАВА 1. Научно-теоретическое обоснование социально-правовых аспектов административной деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе 16**  1.1 Нормативно-правовая основа административной деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе 16  1.2 Факторы, обусловливающие особенности деятельности участковых уполномоченных полиции в курортном регионе 37  1.3 Особенности организации деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе 59  **ГЛАВА 2. Специфика основных направлений административной деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе 85**  2.1 Надзорно-профилактическая работа участкового уполномоченного полиции в курортном регионе 85  2.2 Административно-юрисдикционная деятельность участкового уполномоченного полиции в курортном регионе 106  2.3 Деятельность участкового уполномоченного полиции в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на курортной территории 129  Заключение 153  Список литературы   * [Факторы, обусловливающие особенности деятельности участковых уполномоченных полиции в курортном регионе](http://www.dslib.net/admin-pravo/osobennosti-administrativnoj-dejatelnosti-uchastkovogo-upolnomochennogo-policii-v.html#7554181) * [Особенности организации деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе](http://www.dslib.net/admin-pravo/osobennosti-administrativnoj-dejatelnosti-uchastkovogo-upolnomochennogo-policii-v.html#7554182) * [Административно-юрисдикционная деятельность участкового уполномоченного полиции в курортном регионе](http://www.dslib.net/admin-pravo/osobennosti-administrativnoj-dejatelnosti-uchastkovogo-upolnomochennogo-policii-v.html#7554183) * [Деятельность участкового уполномоченного полиции в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на курортной территории](http://www.dslib.net/admin-pravo/osobennosti-administrativnoj-dejatelnosti-uchastkovogo-upolnomochennogo-policii-v.html#7554184)   **Введение к работе**  **Актуальность темы** исследования. Формирование правовой среды, гарантирующей надежное функционирование и устойчивое развитие курортов России, неразрывно связано с состоянием общественной безопасности и правопорядка, обеспечению которых на долгосрочную перспективу, согласно Стратегии национальной безопасности РФ, будет способствовать повышение эффективности деятельности правоохранительных органов, создание единой государственной системы профилактики преступлений и иных правонарушений.  На органы внутренних дел, функционирующие в курортных регионах, в частности участковых уполномоченных полиции, ложится серьезная задача надлежащего обеспечения безопасности отдыха и эффективного противодействия разнообразным формам и видам противозаконной деятельности, как местных жителей, так и лиц, прибывших к месту отдыха, что актуализирует изучение особенностей административной деятельности в исследуемой сфере. Основным направлением деятельности службы участковых уполномоченных полиции как одного из основных подразделений полиции является защита личности, общества, государства от противоправных посягательств. Это обусловлено в первую очередь не только ее многочисленностью, но и приближенностью к повседневной жизни населения страны.  Служебная деятельность участкового уполномоченного полиции непосредственно связана с особенностями административного участка, поэтому необходимо отметить, что организация деятельности данной службы по территориальному принципу ставит ее сотрудников в разные условия, без учета которых невозможно повысить эффективность работы в целом. В процессе организации деятельности участковых уполномоченных полиции не в полной мере учитывается специфика курортного региона, которая обусловлена сезонным увеличением количества населения, активизацией социальной инфраструктуры и иными факторами, создающими прямую или косвенную возможность нанесения ущерба интересам, определенным в Стратегии национальной безопасности РФ.  В настоящее время на государственном уровне предпринимаются серьезные меры по совершенствованию организации службы участковых уполномоченных полиции, что, несомненно, ведет к улучшению условий работы, однако на фоне радикального изменения  международных политических и экономических отношений с государствами, курортные территории которых были традиционными для российских туристов, нормативно-правовой и организационный ресурс, необходимый для решения задач, стоящих перед участковыми уполномоченными полиции в российских курортных регионах, требует серьезного переосмысления.  По оценке специалистов ОАО «Курорты Северного Кавказа», ожидаемый туристический поток к 2018 г. достигнет 40 тыс. человек в сутки. Если динамику посещения черноморских курортов в 2014 г. стимулировала сочинская Олимпиада (13,8 млн), то в 2015 г. экономические и геополитические факторы вывели туристический поток в данном регионе на уровень 14 млн отдыхающих. Российские курорты -это территории, перегруженные значительным количеством людей. Учитывая типичное возрастание криминальной составляющей в курортный сезон, можно утверждать, что эффективность административной деятельности участкового уполномоченного полиции в условиях курортного региона во многом зависит от принципиальной перемены многих устоявшихся в юридической науке и правоприменительной практике стереотипов. Изложенные аргументы свидетельствуют об актуальности выбранной темы, ее значимости для совершенствования административной деятельности полиции.  **Степень разработанности темы** исследования. Широкий круг обязанностей, возложенных на участковых уполномоченных полиции по различным направлениям деятельности, позволяет занять данной службе особое место в системе органов внутренних дел, что объясняет повышенный интерес к проблеме правового положения, организации и деятельности ее сотрудников со стороны ученых-юристов. Фундаментальные основы административно-правовых знаний о деятельности участковых уполномоченных полиции представлены в трудах И.И. Веремеенко, В.В. Денисенко, Р.И. Денисова, А.С. Дугенца, М.И. Еропкина, И.Ш. Килясханова, Ф.Е. Колонтаевского, А.П. Коренева, Б.М. Лазарева, В.П. Лозбякова, М.Я. Масленникова, А.Н. Позд-нышова, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, А.В. Серегина, Ю.П. Соловья, М.Е. Труфанова, Г.А. Туманова, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова и др.  Проблемам организации деятельности участковых уполномоченных полиции в конкретно определенных условиях посвящены труды таких ученых, как С.Ю. Волков, А.О. Дрозд, В.Д. Гавловский, И.А. Зайцев, Е.В. Киричек, А.А. Латаев, Н.П. Мышляев, Л.И. Поспелов, В.Н. Прокопенко, А.С. Прудников, Ф.С. Разаренов.  Подчеркивая несомненную ценность научных работ перечисленных специалистов, необходимо отметить, что административная деятельность участковых уполномоченных полиции в курортном регионе пока не стала предметом отдельного диссертационного исследования. Настоящее исследование является первой попыткой восполнить этот пробел.  **Объект** диссертационного исследования образуют общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления служебной деятельности участковыми уполномоченными полиции в курортном регионе.  **Предмет** диссертационного исследования составляют правовые и организационные основы деятельности участковых уполномоченных полиции, обслуживающих административные участки в курортных регионах. Учитывая широкий диапазон данных правоотношений, автор сконцентрировал внимание на следующих вопросах: нормативно-правовое обеспечение деятельности службы участковых уполномоченных полиции, взаимодействие участкового уполномоченного полиции с другими службами и подразделениями системы органов внутренних дел, органами местного самоуправления и общественными организациями, а также изучение вопросов и проблем, возникающих при данном взаимодействии в условиях курортного региона.  **Цель** диссертационного исследования состоит в поиске путей повышения эффективности работы участковых уполномоченных полиции в курортном регионе на основе комплексного исследования административно-правовых аспектов их деятельности.  Для достижения указанной цели определены следующие исследовательские **задачи:**  дать понятие и всесторонне исследовать нормативно-правовые основы административной деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе;  выделить и проанализировать факторы, обусловливающие служебную деятельность участкового уполномоченного полиции в курортном регионе;  изучить особенности организации деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе;  выявить специфику надзорно-профилактической деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе;  охарактеризовать административно-юрисдикционную деятельность участкового уполномоченного полиции в курортном регионе;  провести функциональный анализ деятельности участкового уполномоченного полиции в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций на курортной территории;  сформулировать предложения по совершенствованию административно-правовой регламентации деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе.  **Методологическую основу** диссертационного исследования образует многоуровневый комплекс методов и способов познания, присущих современной науке. В качестве общенаучного в работе применен системный метод, позволяющий рассмотреть формальное и юридическое содержание служебной деятельности участкового уполномоченного полиции, реализующего свои полномочия в курортном регионе. Специальными для административной деятельности частно-научными методами, использованными в работе, являются: юридическая герменевтика, дающая возможность, кроме интерпретации смысла юридического текста, раскрыть еще и смысл правовой ситуации; статистический, позволивший исследовать количественно-качественные показатели состояния законодательства и практики его применения.  **Нормативная основа** исследования представлена комплексом национальных правовых актов, как федерального уровня, так и уровня субъектов Российской Федерации, содержащих положения, связанные с основаниями, формами и порядком реализации служебных полномочий участковым уполномоченным полиции в курортном регионе.  Выводы и предложения, разработанные диссертантом, базируются на анализе соответствующих директивных документов МВД России, обобщении и анализе соответствующей практики деятельности органов внутренних дел, в частности ГУ МВД России по Краснодарскому краю, Ставропольскому краю, УМВД России по Калининградской области и других курортных регионов (субъектов) нашей страны, а также информации, представленной в ГИАЦ МВД России.  **Теоретическая основа** исследования представлена фундаментальными положениями отечественной административно-правовой науки, а также непосредственно связанными с объектом исследования трудами в области теории государства и права, конституционного права, уголовного права, экологического права и социологии. В ходе диссертационного исследования использовались работы таких авторов, как Ю.Е. Аврутин, Д.Н. Бахрах, О.И. Бекетов, К.С. Бельский, О.В. Греч-  кина, Ю.Н. Демидов, В.В. Денисенко, А.С. Дугенец, И.А. Зайцев, С.М. Зырянов, А.И. Каплунов, М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.В. Мартынов, М.Я. Масленников, Л.А. Николаева, А.Н. Поздны-шов, Л.Л. Попов, Ф.С. Разаренов, А.Н. Сагиндыкова, В.Д. Сорокин, А.И. Стахов, Ю.А. Тихомиров, М.Е. Труфанов, В.В. Черников, А.П. Шергин, А.Ю. Якимов и др.  **Эмпирическую базу** исследования составляют материалы международных актов и отечественного законодательства по исследуемой проблеме, статистические данные ГИАЦ МВД России, ГУОООП МВД России, органов внутренних дел по различным субъектам Российской Федерации, отчеты из практики по борьбе с преступлениями и административными правонарушениям в курортных регионах России. В процессе исследования с 2013 по 2016 г. было изучено около 200 материалов дел об административных правонарушениях в различных сферах, подвергнуто анкетированию 166 участковых уполномоченных полиции, среди которых 30 – старшие участковые уполномоченные полиции, 136 – участковые уполномоченные полиции Краснодарского края.  **Научная новизна** исследования состоит в том, что впервые на монографическом уровне с позиций комплексного подхода с учетом правовых, экономических и социальных преобразований, происходящих в нашей стране, предпринята попытка исследования административно-правовой деятельности участкового уполномоченного полиции в условиях курортного региона. Определены основные факторы, обусловливающие эффективность служебной деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе, путем аналитической выборки установлена деликтологическая пропорция административных правонарушений, наиболее типичных для административно-юрисдикционной деятельности участкового уполномоченного полиции в указанных условиях.  На основе современного нормативно-правового регулирования служебной деятельности участкового уполномоченного полиции и закономерностей, свойственных его административной практике в курортных регионах России, сформулированы предложения о порядке утверждения количества и границ административных участков. Определены и аргументированы основные формы взаимодействия участкового уполномоченного полиции с субъектами гражданского общества, позволяющие эффективно осуществлять служебную деятельность в условиях курортной территории. Изучена специфика  процессуальных правоотношений, возникающих между участковым уполномоченным полиции и субъектами, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, в условиях курортного региона. Обоснована необходимость внесения изменений в Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, касающихся вопросов несения службы участковым уполномоченным полиции в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера в курортном регионе.  Научную новизну диссертационного исследования подтверждают  **основные положения, выносимые на защиту:**   1. Сформулировано определение административной деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе, под которой следует понимать основанную на законе исполнительно-распорядительную деятельность, выраженную в реализации его полномочий на территории, обладающей специфическими курортными условиями: сезонностью, сопровождаемой резким увеличением плотности населения; высоким транзитным потенциалом отдыхающих, их полинациональностью и полирелигиозностью; широкими возможностями для извлечения неофициальных доходов; привлекательностью для лиц, обладающих криминальной мотивацией; режимом особо охраняемой природной зоны. 2. Выявлено, что право участковых уполномоченных полиции составлять протоколы об административных правонарушениях предусмотрено по 533 составам административных правонарушений. Аналитическая выборка по результатам деятельности участковых уполномоченных полиции в курортных регионах представила делик-тологическую пропорцию, согласно которой наиболее типичными для курортных территорий можно считать около 40 составов, в числе которых:   административные правонарушения, влияющие на состояние оперативной обстановки в силу радикального увеличения количества граждан на территориях муниципальных образований в курортный сезон;  административные правонарушения, основной причиной которых выступает напряженность социально-экономических отношений в курортный сезон;  административные правонарушения, возникающие в связи активным использованием транспортных коммуникаций;  административные правонарушения, посягающие на ценности, определяющие самобытность и статус курортного региона.  3. Обосновано предложение об утверждении количества и гра ниц административных участков законами субъектов Российской Фе дерации. Данный метод организации позволит в курортных регионах:  а) повысить уровень правового решения о статусе территории организационной единицы (административного участка);  б) обеспечить участковому уполномоченному полиции условия для эффективной реализации полномочий с учетом курортных факторов;  в) включать в ежегодный отчет руководителя регионального ор гана МВД России данные об эффективности служебной деятельности участковых уполномоченных полиции на утвержденных законом ад министративных участках.  4. Предложена авторская классификация основных форм взаи модействия участкового уполномоченного полиции, осуществляюще го свои полномочия в курортном регионе:  1) Партнерство как вид социальной связи, который предполагает совместные действия равноправных субъектов, принимающих на себя в ходе функционирования не только права, но и взаимные обязательства и, следовательно, несущих за их неисполнение реальную юридическую ответственность.   1. Служебное партнерство как состояние служебных отношений, которое не требует определения или уточнения цели, так как она принципиально следует из Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», а место и время приложения совместных усилий утверждаются приказом руководителя органа внутренних дел. 2. Договорное партнерство как вытекающая из ст. 8, 9, 10 Федерального закона «О полиции» юридическая конструкция, в границах которой должна осуществляться повседневная служебная деятельность участкового уполномоченного полиции. Концептуальная идея о партнерской модели взаимоотношений наполняется конкретным юридическим содержанием в многочисленных соглашениях и договорах.   2) Оказание содействия как самостоятельный вид взаимодей ствия, в котором обязательным субъектом является участковый упол номоченный полиции. Цель совместных усилий вытекает из ст. 1 Федерального закона «О полиции», а время и место совместных уси лий выступают в качестве производных, так как обращение предста- 9  вителей гражданского общества является их правом и может быть реализовано по их усмотрению.  5. Установлено, что для участкового уполномоченного полиции, реализующего свои полномочия в условиях курортной территории, важнейшей задачей является непрерывный контроль за соблюдением ограничений административного надзора в отношении:  лиц, осужденных за совершение карманных краж и краж из автомобиля;  лиц, осужденных за преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности, так как среди них наблюдается один из самых высоких процентов рецидива (до 50%), а в приморских курортных регионах летний сезон образует условия, которые выступают провокационной средой для совершения подобного рода преступлений.   1. Аргументировано, что в условиях курортного сезона на этапе возбуждения дела об административном правонарушении возникает особый комплекс правоотношений между участковым уполномоченным полиции и субъектом, в отношении которого ведется производство по делу. При этом формируются условия, необходимые для быстрого и объективного рассмотрения дела и применения к лицу, совершившему правонарушение, установленных законом санкций. В таких условиях возбуждение дела об административном правонарушении и административное расследование, находясь в нераздельном процессуально-правовом единстве, взаимно интегрируются в единый административно-процессуальный феномен. 2. Выявлено, что ст. 29.13 КоАП РФ не содержит указаний о реквизитах представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения. Полагаем, что в данном документе должны быть данные о руководителе предприятия, организации (фамилия, инициалы, должность) и фирменное название этих организаций; наименование документа (представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений); основания и поводы для внесения представления (рассмотрение конкретного дела или группы дел); сущность предложений и способы их реализации; просьба сообщить о результатах рассмотрения предложения в месячный срок; дата внесения представления, подпись руководителя территориального органа МВД России, в котором рассмотрено дело, фамилия и инициалы участкового уполномоченного полиции, внесшего представление.   8. Установлено, что в условиях возникновения чрезвычайной ситуации в курортном регионе участковому уполномоченному поли ции приходится выполнять большой объем физической и интеллекту альной работы, характеризующейся курортной спецификой.  Когда признаки чрезвычайной ситуации уже становятся очевидными, но режим чрезвычайной ситуации еще не введен и не действует специальный план по ликвидации чрезвычайной ситуации, вне рамок единой системы управления чрезвычайной ситуацией участковый уполномоченный полиции обязан индивидуально прилагать усилия по оповещению местного населения и отдыхающих и неотложному началу аварийно-спасательных работ.  9. Аргументировано, что в содержание Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции необходимо вклю чить самостоятельный раздел «Особенности несения службы участковым уполномоченным полиции в условиях возникновения чрезвычайных ситу аций природного или техногенного характера», в котором в качестве ос новных позиций указать:  критерии оценки участковым уполномоченным полиции состояния общественной безопасности на административном участке и прогнозирования тенденций ее развития;  выявление и оценку угроз объектам общественной безопасности на обслуживаемой территории;  наличие и поддержание связи с силами и средствами по предупреждению и ликвидации стихийных бедствий;  возможности привлечения граждан и общественных объединений к содействию в условиях возникшей чрезвычайной ситуации;  первоначальные действия участкового уполномоченного полиции по нейтрализации и устранению факторов, угрожающих общественной безопасности, и поддержанию правопорядка в случаях возникновения чрезвычайной ситуации.  **Теоретическая значимость** исследования заключается в том, что результаты настоящей работы вносят существенный вклад в развитие и совершенствование нормативно-правовых и организационных аспектов одного из основных субъектов правоохранительной деятельности в курортных регионах России – участковых уполномоченных полиции. Научно обоснованные выводы и предложения по итогам исследования формируют теоретические основы дальнейшего развития знаний об административной деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе.  **Практическая значимость** исследования выражается в том, что его результаты могут быть использованы в процессе совершенствования законодательства, ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих указанную сферу, а также в выявлении и анализе основных проблем в административной деятельности участковых уполномоченных полиции в курортном регионе, на основе которых возможна разработка рекомендаций по совершенствованию их работы. Научно обоснованные выводы и рекомендации могут найти применение в подготовке и проведении занятий по административному праву и административной деятельности органов внутренних дел, по спецкурсу «Организация деятельности участковых уполномоченных полиции», а также при подготовке научных работ и учебно-методических материалов по данной проблематике.  **Степень достоверности результатов** исследования. Теоретическая часть работы базируется на использовании широкого круга источников, монографий, научных статей, материалов научных конференций, результатов диссертационных исследований, приближенных к теме данной работы. Научные выводы и положения основываются на анализе теоретической части исследования, результатах обобщений и анализа эмпирической базы. При формулировании теоретических и прикладных положений автор использовал статистические данные о динамике совершения различных преступлений и административных правонарушении в таких курортных регионах России, как Краснодарский край, Ставропольский край, Калининградская область.  Степень достоверности результатов проведенного исследования обеспечена также результатами апробирования разработанных выводов на практике и в учебном процессе, что подтверждается актами внедрения.  **Апробация результатов** исследования. Основные результаты диссертационного исследования заслушивались на заседаниях кафедры административной деятельности ОВД Краснодарского университета МВД России и обсуждались на III Всероссийской научно-практической конференции «Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности» (Краснодар, 2014 г.), III Всероссийской заочной конференции «Соблюдение прав человека в деятельности сотрудников органов внутренних дел» (Краснодар, 2014 г.), Всероссийской (с международным участием) научно-практической конференции «Безопасность Северо-Кавказского региона: прошлое, настоящее, бедующее» (Пятигорск, 2015 г.), IV научно-практической конференции «Актуальные проблемы современной науки» (Алушта,   1. г.), IV Всероссийской научно-практической конференции «Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика (Краснодар, 2015 г.), Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе» (Новороссийск, 2015 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы административной деятельности полиции» (Краснодар, 2. г.). Основные положения исследования внедрены в учебный процесс Краснодарского университета МВД России и Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России, практическую деятельность ОМВД России по г. Анапе, УМВД России по г. Калининграду, МВД по Республике Крым; нашли отражение в 11 научных публикациях, 4 из которых рекомендованы Минобрнауки России.   **Структура диссертации** определена ее целью и задачами и состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, списка литературы и приложений. Диссертация оформлена в соответствии с требованиями ВАК при Минобрнауки России. Факторы, обусловливающие особенности деятельности участковых уполномоченных полиции в курортном регионе В системе органов внутренних дел служба участковых уполномоченных полиции наиболее приближена к населению по роду своей деятельности. Именно с участкового уполномоченного начинается реализация всего многообразия правоохранительной практики, важное место в которой отводится профилактической работе с населением, поскольку наибольшее количество противоправных действий совершается непосредственно в местах проживания граждан. Одним из важных направлений деятельности участкового уполномоченного полиции является работа по выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений. Федеральный закон «О полиции»2 возлагает на сотрудников органов внутренних дел обязанности по проведению профилактической работы с использованием методов соответствующих запросам и структуре социальных ожиданий современного общества.  Существующая нормативно-правовая основа административной деятельности, осуществляемой участковым уполномоченным полиции, способна обеспечить высокую эффективность его деятельности. Однако последняя находится под влиянием разнообразных факторов (социально-экономических, организационных, географических, материально-технических и т.д.), совокупность которых оказывает существенное влияние на качество и эффективность ее осуществления.  На участковых уполномоченных полиции возлагается обширный круг обязанностей. Особое значение имеет деятельность участковых уполномоченных полиции по противодействию тяжким преступлениям (террористическим актам, разбойным нападениям, грабежам и убийствам), а также устранение девиации у лиц, освобожденных из учреждения для отбывания уголовного наказания, подростков, состоящих на учете, профилактическая работа со злостными нарушителями общественного порядка.  Служебная деятельность участкового уполномоченного полиции, исходя из названия его должности, принципиальным образом связана с особенностями административного участка. Однако, нормативно-правовое регулирование организации деятельности участкового уполномоченного полиции не предусматривает всех особенностей. Именно поэтому научное исследование проблем деятельности участкового уполномоченного в курортном регионе с теоретико-правовой и методологической точки зрения очень важно не только для совершенствования административно-правовой материи, но и для повышения эффективности практической деятельности участковых уполномоченных полиции.  Качество нормативно-правовой базы административной деятельности службы участковых уполномоченных полиции образует первичный ресурс роста эффективности предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений. Это обусловлено как ее существенной штатной численностью, так и максимальной близостью к населению.  Социально-политическую ситуацию в нашем государстве нельзя назвать простой, а потребность в правовом регулировании и разрешении назревших проблем требует немедленных, результативных действий. Субъекты административной деятельности довольно быстро начинают понимать, что результат, во многом определяется степенью разработанности методологических предпосылок, при отсутствии которых их усилия могут оказаться бесполезными.  Эффективность административной деятельности участкового уполномоченного полиции в условиях курортного региона во многом зависит от критического переосмысления многих устоявшихся в юридической науке и правоприменительной практике стереотипов. Когда деятельность усложняется, достижение исходных целей требует осознания и исследования ее средств и регуляторов. Весьма важным становится вопрос, из какого материала человек создает идеальный образ, предшествующий административной деятельности3.  В современных условиях без совершенствования регулятивных и охранительных свойств административной деятельности, невозможно представить функционирование органов государственной власти, цель работы которых – обеспечение общественной безопасности, охрана общественного порядка, а также защита и охрана прав и законных интересов граждан.  Безусловно, центральное место в системе правового регулирования публичных отношений занимают конституционные предписания. Согласно Конституции Российской Федерации, исполнительную власть в нашей стране возглавляет Правительство Российской Федерации, которое осуществляет непосредственное управленческое воздействие по самому широкому спектру вопросов, а также проводит единую государственную политику, касающуюся различных направлений социально-экономического развития государства. Соответственно, Правительство Российской Федерации осуществляет управленческую, исполнительно-распорядительную деятельность, которая носит общий, межотраслевой характер. Помимо Правительства Российской Федерации, управленческую деятельность в нашем государстве осуществляют федеральные министерства, федеральные службы, а также федеральные агентства. У каждого федерального органа исполнительной власти своя компетенция в сфере осуществления исполнительно-распорядительной деятельности. Эта деятельность может реализовываться в нормотворческой, контрольно-надзорной, разрешительной, а также в иных предусмотренных законом формах. Особое место в системе исполнительной власти занимает Министерство внутренних дел Российской Федерации Особенности организации деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе По определению А.А. Прохожева: «Отклонение фактического результата деятельности человека и общества по реализации своих интересов от намеченных целей, вызываемое угрозами безопасности, есть риск безопасности»118. Причины, порождающие эти отклонения, можно назвать самые разные. Так, если рассмотреть социально-экономические причины возникновения угроз, то следует констатировать, что многие из них неактуальны в такой высокой степени для других регионов России, но являются весьма характерными для курортного сектора.  Почти половину всех зарегистрированных в городах-курортах России преступлений (44,7%) составляют хищения чужого имущества, совершенные путем кражи – 39,6%, грабежа – 4,0%, разбоя – 1,1%. В других регионах России данные показатели выше (48,7%, 43,1%, 4,8% и 0,8%, соответственно). Однако если в стране квартирной является лишь каждая 8-ая из зарегистрированных краж, то в городах-курортах – почти каждая 5-ая. В курортных муниципальных образованиях каждый 11-ый грабёж и каждый 5-ый разбой были сопряжены с незаконным проникновением119. Это получило подтверждение в результатах проведенного нами анкетирования. 35 % опрошенных участковых уполномоченных, несущих службу в Краснодарском крае отметили притягательность курортного региона для лиц, обладающих криминальными наклонностями (приложение 1).  К методам расчета рисков безопасности относятся: методы статистики, расчетно-аналитические методы, методы экспертных оценок, методы моделирования при измерении рисков т.п. Однако, как отмечает А.В. Мартынов: «В предложенной системе методов управления рисками безопасности отсутствует такой важнейший метод, как административный надзор, т.е. активное наблюдение и проверка деятельности поднадзорного объекта для возможного управленческого воздействия с целью предотвращения угроз безопасности»120. Контрольная сущность административного надзора участкового уполномоченного полиции проявляется в правовых формах его осуществления и административно-правовых актах государственных органов исполнительной власти. Он может осуществляться только в рамках единой системы органов государственной исполнительной власти, что соответствует дифференциации предметов ведения и полномочий.  Исключена возможность осуществления административного надзора негосударственными образованиями (государственными корпорациями, учреждениями, предприятиями, организациями), так как он входит в служебную деятельность должностных лиц государственных органов исполнительной власти. Общая функция надзора принадлежит специализированным органам, наделенным административно-надзорными полномочиями и подлежит административному регламентированию в условиях модернизации государственного управления.  Для участкового уполномоченного в курортном регионе основной целью надзорно-профилактической деятельности является предотвращение опасности, которая может возникнуть на обслуживаемой территории, предупреждение угрозы и последующее наблюдение за ситуацией. Индикационный коридор административной надзорной деятельности образуют позиции, содержащиеся в 18–м разделе Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции «Основные показатели по направлениям деятельности участкового уполномоченного полиции»121, которые определяются начальником территориального органа МВД России на региональном уровне.  Индикаторами в оценке служебной деятельности участкового уполномоченного полиции принято считать: 1) оперативную обстановку на административном участке и принимаемые меры по ее нормализации; 2) общественное мнение о качестве работы, определяемое по результатам проведения опроса населения, сообщениям в средствах массовой информации, а также по записям в книге отзывов и предложений граждан; 3) работу с поступающими письмами и обращениями граждан; 4) состояние законности, учетно-регистрационной, исполнительской служебной дисциплины в отчетном периоде; 5) организацию взаимодействия с сотрудниками структурных подразделений территориального органа МВД России, а также общественными объединениями и гражданами, участвующими в охране общественного порядка на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Самым обширным индикатором надзорно-профилактической работы участкового уполномоченного полиции является состояние оперативной обстановки на его административном участке. В него включается: предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений, а также участие в этой работе; проведение индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете; своевременность и полнота профилактического обхода; привлечение граждан к внештатному сотрудничеству и поддержка гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка.  Нет сомнений, что данный комплексный критерий очень значим, и обладает формальной первичностью в разделе № 18 Наставления, тем не менее, для правильной организации и эффективной реализации надзорно-профилактических полномочий участковому уполномоченному полиции в курортном регионе, в первую очередь, следует акцентировать внимание на работе с поступающими письмами и обращениями граждан. Данный аспект, возможно, имеет относительное надзорно-профилактическое наполнение, однако, его информационное и соответственно организационное значение бесспорно. Административно-юрисдикционная деятельность участкового уполномоченного полиции в курортном регионе На данном этапе в соответствии со ст. 29.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях участковому уполномоченному необходимо выяснить: подведомственно ли ему дело; соблюдены ли требования к качеству протокола об административном правонарушении и других материалов дела; имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу; достаточно ли доказательств для рассмотрения дела по существу. Практически значимую проблему образует юридическая квалификация административного правонарушения. В ходе расследования административного правонарушения, в зависимости от ситуации, информация может быть обращена к объекту, объективной стороне, субъекту или субъективной стороне. При совершении очевидного административного правонарушения обычно, в первую очередь, выделяются юридически значимые признаки объективной стороны. О них можно судить по способу совершения правонарушения, по наступившим или возможным последствиям. В практической деятельности у участкового уполномоченного полиции, уже на этой стадии имеются предположения о правовой норме, по которой возможно квалифицировать административное правонарушение.  Как отмечает, в своей работе М.Е. Труфанов: «Практика применения норм административного законодательства показывает, что подведение деяния под административно-правовую норму часто происходит по средствам мгновенного (симультанного) узнавания. Такое узнавание характеризуется автоматизмом сравнения деяния и нормы, признаки которых хранятся в памяти. В какой-то мере оперативность этого процесса может выступать как преимущество. В остальном же, подмена сознательно осуществляемой мыслительной деятельности простым угадыванием ведет к субъективизму и образности при квалификации административных правонарушений»177. При отсутствии, у участкового уполномоченного полиции, достаточного личного опыта, это чревато возможными ошибками.  В перечне аналогичных вопросов, требующих оперативного решения, по нашему убеждению, следует рассмотреть возможность: рассмотреть дело по существу без составления протокола об административном правонарушении в соответствии со ст. 28.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях; принятия дела к своему производству и рассмотрения по существу в соответствии с п. 9 ч. 2 ст. 23.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях. При рассмотрении дел о некоторых административных правонарушениях названные этапы сливаются. Так, в случае, если физическому лицу, виновному в совершении административного правонарушения, назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, постановление о применении такого наказания выносится на месте совершенияправонарушения без составления протокола об административном правонарушении»  В ходе, проводимого исследования, по этому поводу появился ряд аргументов: во-первых, в отмеченном ранее объеме полномочий участкового уполномоченного полиции количество статей, содержащих в санкции такую меру наказания как предупреждение, составляет около 7%; во-вторых, после исключения из законодательства условия, согласно которому привлечение к административной ответственности без составления протокола было возможным при применении минимального штрафа (100 рублей), данная форма в юрисдикционной деятельности участковых уполномоченных, практически перестала применяться; в-третьих, профилактический потенциал предупреждения, как меры административного наказания настолько низок, что это несравнимо с применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, которые, надо подчеркнуть, свойственны для общей формы производства.  Принципиально значимыми, для подготовительного этапа, по нашему мнению, выступают отношения предусмотренные частью 3 ст. 29.4. Кодекса РФ об административных правонарушениях. Отдыхающие, частным образом поселившиеся в частном жилом секторе в отношении которых участковым уполномоченным ведется производство по делу об административном правонарушении, довольно часто покидают место отдыха. Причиной может быть, как проявление нигилизма, так и элементарное истечение срока пребывания на отдыхе.  Кроме этого, чтобы не оказаться в положении, когда участковому уполномоченному полиции необходимо откладывать рассмотрение дела в связи с неявкой без уважительной причины лиц, в отношении которых ведется производство, что препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом, следует обстоятельно разъяснять данным лицам положения, предусмотренные ст. 29.5. Кодекса РФ об административных правонарушениях. Согласно ч. 1, указанной нормы, по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица. Если такое ходатайство поступило при составлении протокола об административном правонарушении, оно должно быть записано в протоколе об административном правонарушении. Деятельность участкового уполномоченного полиции в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на курортной территории Исходя из сказанного, под чрезвычайной ситуацией природного или техногенного характера в курортном регионе следует понимать обстановку, сформировавшуюся на основе опасного природного или техногенного явления, образовавшую действительные угрозы жизненно-важным интересам постоянного населения и временно присутствующим гражданам либо повлекшую многочисленные жертвы, существенные материальные потери, нарушение условий жизни и отдыха людей и для ликвидации которой требуются безотлагательные и особые меры правового и организационного характера.  Чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера не содержат признаков противоправного поведения, однако и в данных условиях на полицию возложены специальные обязанности. Для, того чтобы раскрыть специфику служебной деятельности участкового уполномоченного полиции в условиях чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера на территории курортного региона, подчеркнем ряд моментов.  Во-первых, территория России, по сравнению с другими государствами, расположенными в сейсмоактивных регионах, в целом характеризуется умеренной сейсмичностью. Однако отдельные местности обладают крайне высокой возможностью землетрясений. Это Курильские острова, Сахалин и Камчатка, отдельно отмечаются Северный Кавказ и побережье Черного моря. Специалисты сейсмологи называют этот район «Крым-Кавказ-Копетдагской» зоной. Здесь часто бывают землетрясения в 9 баллов и выше. При этом, по информации Института физики Земли имени О.Ю.Шмидта определенную угрозу представляют и 6 – 7 балльные зоны на Северном Кавказе.  По содержанию Федеральной целевой программы «Сейсмобезопасность территории России», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 25.09.2001 № 690181, самый высокий Индекс сейсмического риска свойственен территории Краснодарского края. Русская Семерка russian7.ru Кроме того, следует так же отметить, что Крым является сейсмически активным курортным регионом, и землетрясения в нем случаются с тревожной регулярностью. Подземные толчки достаточно вероятны. По словам руководителя Крымского экспертного совета по оценке сейсмической опасности и прогнозу землетрясений Бэллы Пустовитенко: «в Крыму их сила может доходить до 9 баллов»183.  Во-вторых, на территориях Северного Кавказа и Причерноморья широко распространены селевые потоки. Чаще всего они связаны с ливневыми паводками, иногда - с бурным таянием снегов и ледников, прорывом платин, образовавшихся в руслах рек в результате горных обвалов или схода лавин.  Увеличению размеров селевых очагов способствует отступание ледников, оно происходит также за счет нижележащего лесного пояса в тех районах, где вырубка лесов на крутых склонах, и наземный способ трелевки леса приводят к образованию оползневых участков. В высокогорной области селевые паводки наиболее часто проходят в июле и августе, т. е. в разгар курортного сезона.  В-третьих, на территории южных курортов страны, в летний и осенний периоды, вероятны чрезвычайные ситуации, связанные с обрывом ЛЭП, нарушением работы дорожно-коммунальных служб и транспорта, увеличением количества ДТП, причиной чему являются локальные подтопления. Комплекс неблагоприятных явлений погоды в виде ливневых осадков с грозами, шквалистым ветром, местами с возникновение смерчей, можно назвать традиционным, для территории предгорной и горной зон Северного Кавказа. Ситуации сопровождаются размыванием берегов рек, ограждающих и берегозащитных дамб, подмывом опор мостов, разрушением дорожного полотна и мостовых переходов через реки.  Значимость для исследования данного направления работы участковых уполномоченных полиции предает печально известный паводок в июле 2012 г., в результате которого были затоплены 7,2 тысячи жилых домов в городах  Геленджик, Крымск, Новороссийск и ряде поселков Краснодарского края. Были нарушены системы энерго-, газо- и водоснабжения, автомобильное и железнодорожное движение. В результате погибли 168 человек. За медицинской помощью обратились почти 1,4 тысячи человек184. Буквально, спустя год режим чрезвычайной ситуации был объявлен в курортном городе Геленджик и населенном пункте Дивноморское, где погибли 8 человек, из них пятеро погибли от удара электрическим током. Причиной стали оборванные провода, упавшие в воду. Ещё три человека утонули. В целях обеспечения безопасности в Геленджике и окрестных сёлах пришлось отключить электроэнергию, без света осталось 90 тысяч человек185.  В-четвертых, на территории курортов Черного моря и КМВ, в летний период велика вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с ландшафтными и лесными пожарами, в непосредственной близости к местам курортного отдыха. Курортному сезону 2015г. известна масштабная операция по тушению лесного пожара в пригороде Геленджика. Огонь полыхал в нескольких километрах от популярного курорта и охватил площадь более 80 гектаров. В рамках обеспечения режима чрезвычайной ситуации было закрыто примерно пять километров береговой линии186. Указанные, нами выше, факторы окружающей среды, практически не зависят от состояния законодательства и, следовательно, сохраняют высокую вероятность причинения вреда. | |  | |  | | |  | | |  |
|  |  |