

На правах рукописи



Кучмезов Рустам Нурбиевич

**ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ
В КУРОРТНОМ РЕГИОНЕ**

12.00.14 – административное право;
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Краснодар – 2016

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

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Труфанов Михаил Егорович

Официальные оппоненты: **Позднышов Алексей Николаевич**,
доктор юридических наук, профессор,
декан юридического факультета
Ростовского государственного
экономического университета

Зайцев Игорь Алексеевич,
кандидат юридических наук, ведущий
научный сотрудник Всероссийского
научно-исследовательского института
МВД России

Ведущая организация – Воронежский институт МВД России

Защита диссертации состоится 20 октября 2016 г. в 15-00 часов на заседании диссертационного совета Д 203.017.02 при Краснодарском университете МВД России по адресу: 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128, корпус «А4», конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Краснодарского университета МВД России.

Полный текст диссертации, автореферат диссертации и отзыв научного руководителя размещены на официальном сайте Краснодарского университета МВД России по адресу: www.krdu.mvd.ru

Автореферат разослан «___» июля 2016 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Грибанов Евгений Викторович

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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. Позднышова, 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, обуславливающие 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 частнонаучными 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. Позднышов, 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, обуславливающие 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 деликтологическую 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 границ административных участков законами субъектов Российской Федерации. 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 органа МВД России данные об эффективности служебной деятельности участковых уполномоченных полиции на утвержденных законом административных участках.

4. Предложена авторская классификация основных форм взаимодействия участкового уполномоченного полиции, осуществляющего 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.

1.1) 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.

1.2) 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 взаимодействия, в котором обязательным субъектом является участковый уполномоченный полиции. Цель совместных усилий вытекает из ст. 1 Федерального закона «О полиции», а время и место совместных усилий выступают в качестве производных, так как обращение предста-

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.

6. 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.

7. 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 полиции приходится выполнять большой объем физической и интеллектуальной 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 включить самостоятельный раздел «Особенности несения службы участковым уполномоченным полиции в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера», в котором в качестве основных 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 правонарушений 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, будущее» (Пятигорск, 2015 г.), IV научно-практической конференции «Актуальные проблемы современной науки» (Алушта,

2015 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, 2016 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, раскрывается степень ее разработанности, определяется объект, предмет, цель и задачи исследования, характеризуется методологическая, эмпирическая, нормативная база, рассматривается научная новизна диссертационного исследования, раскрывается теоретическая и практическая значимость работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, проводятся данные апробации результатов исследования.

Первая глава **«Научно-теоретическое обоснование социально-правовых аспектов административной деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе»** включает три параграфа.

В первом параграфе **«Нормативно-правовая основа административной деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе»** автором аргументирована позиция о том, что законодательство, регламентирующее административную деятельность участкового уполномоченного полиции в курортном регионе, –

это совокупность взаимосвязанных нормативных правовых актов различной юридической силы, очевидная иерархия которых и потребность тщательного исследования обусловили их разделение на три основных блока. В авангарде первого блока рассмотрены федеральные законы «О полиции», «О службе в органах внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», УК РФ, КоАП РФ и ряд законов субъектов РФ, действующих в известных курортах России.

В основу второго блока нормативных правовых актов, регламентирующих содержание административной деятельности участкового уполномоченного полиции, положен анализ концептуальных положений, утвержденных указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, и детализирующих их приказов МВД России.

Развитие и совершенствование только тех направлений, которые охвачены ст. 2 Федерального закона «О полиции», является пробелом в нормативно-правовой стратегии обеспечения административной деятельности участковых уполномоченных полиции. Данное состояние скорректировано в ст. 3 указанием на то, что правовой основой деятельности полиции является «настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы». Соответственно, исследование третьего блока показывает, что не менее важными законодательными актами следует считать федеральные законы «Об особо охраняемых природных территориях» и «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах».

Кроме того, анализ содержания трех указанных блоков и существующих научно-теоретических взглядов позволил автору представить 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».

Второй параграф «*Факторы, обуславливающие особенности деятельности участковых уполномоченных полиции в курортном регионе*» содержит исследование факторов, оказывающие непосредственное влияние на качество служебной деятельности участковых уполномоченных полиции в условиях курортной территории. Массовый характер услуг в сфере отдыха и оздоровления граждан, специфика оказания этих услуг требуют решения комплексных задач по обеспечению общественной безопасности и правопорядка, которые обусловлены в курортном регионе географическим положением, демографическим, социально-экономическим и деликтным факторами.

Наиболее популярными среди населения считаются курорты федерального значения КМВ (Кисловодск, Пятигорск, Ессентуки и Железноводск) и города-курорты Черноморского побережья (Сочи, Анапа, Геленджик и Туапсе). На всей территории России нет больше такого региона, где бы так удачно сочетались природные факторы – рельеф, климат, растительный и животный мир. Указанные города по сути своей являются курортными муниципальными образованиями, следовательно, обеспечение режимов общественной безопасности и правопорядка предполагает формирование в них административных участков.

Основным постулатом в исследовании демографического фактора выступает то, что количество жителей курортных населенных пунктов и отдыхающего населения в Российской Федерации не соотносится. Только на территории Краснодарского края находится более 50 населенных пунктов, предназначенных для размещения и полноценного отдыха лиц, прибывающих на курорт. В 2014 г. на курортах Краснодарского края отдохнули более 11,1 млн человек, а в 2015 г. – 14 млн человек.

Автор отмечает что, серьезного внимания в работе участковых уполномоченных полиции, обслуживающих курортные территории, требует проблема анонимного проживания отдыхающих, особенно в частном секторе Черноморского побережья, а также большой приток отдыхающих с разным уровнем дохода и дефицит мест эконом-класса в пик сезона.

В характеристике социально-экономического состояния курортного региона исследовательских усилий потребовал кластерный подход. Быстро растущий спрос на туристические услуги внутри страны вызвал бум строительства малых гостиниц, которые, безусловно, располагаются на соответствующих административных участках. Дополнительным импульсом для совершенствования надзорно-профилактической деятельности участковых уполномоченных полиции является образование на

территории Северного Кавказа к 2020 г. пяти новых горнолыжных курортов – в Матласе, Мамисоне, Архызе, Лаго-Наки и на Эльбрусе – с предполагаемой стоимостью 451 млрд руб., а также развитие туристического курортного кластера в республике Крым.

Учет многих особенностей российских курортных регионов позволяет исследовать более конкретно деликтный аспект как один из факторов, определяющих результативность деятельности участковых уполномоченных полиции в данной местности. Проведенный в ходе авторского исследования анализ позволил констатировать, что участковый уполномоченный полиции имеет право в порядке осуществления служебной деятельности составлять протоколы по 533 составам административных правонарушений, предусмотренным КоАП РФ. Аналитическая выборка из отчетов участковых уполномоченных полиции показала деликтологическую пропорцию. Наиболее типичными для курортных территорий в России являются составы следующих административных правонарушений:

административные правонарушения, влияющие на состояние оперативной обстановки в силу радикального увеличения количества граждан на территориях муниципальных образований курортного региона;

административные правонарушения, основной причиной которых выступает напряженность социально-экономических связей в курортный период;

административные правонарушения, возникающие в связи активным использованием транспортных коммуникаций;

административные правонарушения, посягающие на ценности, определяющие самобытность и статус курортного региона.

Деликтный фактор в своем влиянии на служебную деятельность участкового уполномоченного полиции формируется не только количеством и категориями административных правонарушений. Только в 2014 г. на территории Ставропольского края зарегистрировано 33 476 преступлений; уровень преступности ниже, чем в среднем по Российской Федерации (край – 1 198 преступлений на 100 тыс. населения; Россия – 1 508). В то же время относительно высокий уровень преступности отмечен в Минераловодском районе, городах Ессентуки и Пятигорске. Исследование также показало следующие результаты:

амплитуда административных правонарушений, по которым участковые уполномоченные полиции составили протоколы в курортных муниципальных образованиях сельского и поселкового типа, шире, чем в городских муниципальных образованиях;

в работе участковых уполномоченных полиции в курортном регионе незначительным является показатель совершения правонарушений в сфере безопасности дорожного движения; объясняется такое состояние особым отношением органов государственного управления в сфере безопасности дорожного движения к выполнению стоящих перед ними задач в исследуемых курортных регионах.

В третьем параграфе *«Особенности организации деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе»* автором рассматривается отраслевая подсистема органов внутренних дел в виде службы участковых уполномоченных полиции, имеющей соответствующую организационную структуру, функционирующую в целях охраны правопорядка на закрепленных административных участках в курортных регионах России.

На основании проведенного исследования автор утверждает, что административная деятельность участкового уполномоченного полиции в курортном регионе как направление служебной деятельности базируется:

1) на функциональной заданности ее цели (достижение на курортной территории гарантированного состояния безопасности);

2) наличии у компетентных субъектов, осуществляющих деятельность в области обеспечения общественной безопасности и правопорядка, необходимых ресурсов, сил и технологий;

3) процедурном осуществлении деятельности (предусмотренные нормативными актами административно-процессуальные действия);

4) реальном достижении результатов (укрепление правопорядка, повышение уровня защищенности объектов безопасности).

Основываясь на проведенном исследовании, автор принципиально утверждает, что профессиональный (квалификационный) стандарт по профилю подготовки «участковый уполномоченный полиции» должен прийти на смену морально устаревшим документам, ранее регламентировавшим деятельность подразделений участковых уполномоченных полиции. Однако острота вопроса сохраняется, так как выпускник образовательной организации МВД России, с какими бы результатами он не закончил обучение, еще не обладает профессиональными навыками и опытом работы, необходимыми для назначения на должность участкового уполномоченного полиции в муниципальном образовании курортного региона. Кандидат на такую должность должен обладать интуицией, приобретенным опытом, творческим нешаблонным мышлением, вниманием и выдержкой. С

учетом факторной обусловленности административного участка стаж его служебной деятельности должен составлять не менее 3 лет в должности участкового уполномоченного полиции.

Учитывая, что сегодня только в г. Сочи несет службу 231 участковый уполномоченный полиции, в г. Новороссийске – 64 сотрудника, в Туапсе – 26 участковых уполномоченных, а на Крымском полуострове – свыше 600, можно утверждать, что формирование профессиональных качеств требует организации систематического повышения квалификации и переподготовки участковых уполномоченных полиции, осуществляющих службу в курортном регионе.

Вторая глава **«Специфика основных направлений административной деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе»** включает в себя три параграфа.

В первом параграфе **«Надзорно-профилактическая работа участкового уполномоченного полиции в курортном регионе»** автором обоснован вывод, что в условиях курортного региона административно-надзорные отношения составляют большую часть правоотношений, возникающих с участием участкового уполномоченного полиции. Они появляются в процессе осуществления участковым уполномоченным полиции надзора не только за определенной категорией граждан, но и вообще за возможностью возникновения рисков для безопасности в исследуемой сфере.

В ходе исследования реализации надзорно-профилактических полномочий участкового уполномоченного полиции автор особо акцентируется внимание на работе с обращениями граждан. Объективное и своевременное разрешение вопросов, охваченных поступающими обращениями, в высокой степени способствует удовлетворению потребностей гостей курортов и постоянно проживающего населения, снижению социальной напряженности, росту престижа курортного региона и административной деятельности органов внутренних дел.

Прогрессия увеличения обращений к участковому уполномоченному полиции в приморских курортных регионах во многом определяется сезонным увеличением количества посетителей курортов. Исследование показывает, что латентность обращений к участковому уполномоченному полиции в курортном регионе – это результат взаимодействия следующих обстоятельств:

в большинстве случаев небольшой размер причиняемого вреда не побуждает потерпевших к обращению в полицию;

общественное мнение, отождествляющее кражи и хулиганские действия с так называемым озорством молодых отдыхающих;

перегрузка в курортный сезон органов дознания и следствия, пытающихся перенаправить заявления о преступлениях, не являющихся тяжкими, для принятия мер по линии профилактики.

Во втором параграфе *«Административная юрисдикционная деятельность участкового уполномоченного полиции в курортном регионе»* с использованием системно-функционального подхода автором проанализированы особенности реализации административно-юрисдикционных полномочий участковым уполномоченным полиции в условиях административного участка, расположенного в курортной территории. Специфика административной юрисдикционной деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе определяется не только значительным количеством административных правонарушений в общей структуре оперативной обстановки, но и влиянием географического, демографического и социально-экономического факторов.

Анализ юрисдикционной деятельности участковых уполномоченных полиции в курортном регионе дает автору основания утверждать, что наиболее распространенными мерами обеспечения производства являются разнообразные виды досмотра, доставление, а также изъятие вещей и документов, имеющих доказательственное значение. Результаты исследования позволили выявить проблемы, которые обусловлены отсутствием в законодательстве конкретных сроков применения доставления, неточностью в определении условий правомерного выполнения личного досмотра и досмотра вещей, что существенно осложняет квалифицированную реакцию участковых уполномоченных полиции на совершение административных правонарушений.

Автор подчеркивает, что значительное количество административных правонарушений совершается в период с 19 до 24 часов и даже позднее, в местах вечернего курортного отдыха; привлечение понятых в данный период времени является проблемой. График службы казачьих дружин не предполагает такого позднего времени. Не решает данную проблему и активное использование помощи внештатных сотрудников. По мнению автора, решением данного вопроса выступает активное применение положений, предусмотренных ч. 5 ст. 27.7, ч. 4 ст. 27.9, ч. 4 ст. 27.10 КоАП РФ, когда в качестве допустимого способа фиксации доказательств используется фотосъемка или видеозапись.

Соискателем отмечается, что в известных курортных муниципальных образованиях Краснодарского и Ставропольского краев, на основании ст. 1.3.1, 28.2 КоАП РФ и краевых законов об административных правонарушениях, постановлениями глав администрации

утверждены формы протокола об административном правонарушении. На наш взгляд, форма протокола об административном правонарушении должна быть утверждена Правительством РФ и быть единой независимо от того, на каком уровне предусмотрена административная ответственность; вопрос о включении в нее отдельных реквизитов может решаться только на уровне КоАП РФ.

Третий параграф *«Деятельность участкового уполномоченного полиции в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на курортной территории»* содержит результаты исследования организации служебной деятельности участкового уполномоченного полиции в условиях курортного региона по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. С учетом уровня опасности надзорно-профилактическая работа участкового уполномоченного полиции в данном направлении должна осуществляться систематически.

Опираясь на результаты исследования, автор считает необходимым в содержание Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции включить раздел «Особенности несения службы участковым уполномоченным полиции в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера», в котором в качестве основных позиций указать:

критерии оценки участковым уполномоченным полиции, состояния общественной безопасности на административном участке и прогнозирование 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.

В **заключении** подведены итоги исследования, сформулированы основные выводы и представлены предложения по совершенствованию административно-правовой регламентации деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе.

**Основные научные результаты диссертации
опубликованы в следующих работах автора:**

***Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных
Минобрнауки России:***

1. Кучмезов Р.Н. Проблемы внешнего информационного обеспечения деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе // Вестник СевКавГТИ. – 2014. – № 4. – С. 110–112 (0,3 п. л.).

2. Кучмезов Р.Н. Собственно-деликтный фактор, определяющий особенности служебной деятельности участкового уполномоченного полиции курортном регионе // Российский криминологический взгляд. – 2015. – № 2. – С. 450–453 (0,4 п. л.).

3. Кучмезов Р.Н., Труфанов М.Е. Компетенция участкового уполномоченного полиции // Российский криминологический взгляд. – 2015. – № 2. – С. 542–546 (0,45 / 0,35 п. л.).

4. Кучмезов Р.Н. Особенности осуществления производства по делам об административных правонарушениях участковых уполномоченных полиции в курортном регионе // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2016. – № 1. – С. 253–257 (0,7 п. л.).

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

5. Кучмезов Р.Н. Административно-юрисдикционная деятельность участкового уполномоченного полиции // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы III Всероссийской научно-практической конференции. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2014. – С. 288–290 (0,3 п. л.).

6. Кучмезов Р.Н. Влияние сезонности на эффективность работы участкового уполномоченного полиции в курортном регионе // Соблюдение прав человека в деятельности сотрудников органов внутренних дел: материалы III Всероссийской заочной конференции. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2014. – С. 65–70 (0,4 п. л.).

7. Кучмезов Р.Н. Факторы, обуславливающие особенности деятельности участковых уполномоченных полиции в городах-курортах // Безопасность Северо-Кавказского региона: прошлое, настоящее, будущее: материалы Всероссийской (с международным участием) научно-практической конференции. – Пятигорск, 2015. – С. 145–147 (0,4 п. л.).

8. Кучмезов Р.Н. Правовая интеграция административной деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе // Актуальные проблемы современной науки: материалы Международной научно-практической конференции. – Алушта, 2015. – С. 19–22 (0,4 п. л.).

9. Кучмезов Р.Н. Влияние географического и демографического факторов на административную деятельность участкового уполномоченного полиции // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2015. – С. 307–312 (0,3 п. л.).

10. Кучмезов Р.Н. К вопросу о некоторых особенностях осуществления административного надзора участковыми уполномоченными полиции // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе: материалы Международной научно-практической конференции. – Новороссийск: Новороссийский филиал Краснодарского университета МВД России, 2015. – С. 515–520 (0,4 п. л.).

11. Кучмезов Р.Н. Проблемы определения понятия административно-юрисдикционной деятельности участкового уполномоченного полиции // Актуальные проблемы административной деятельности полиции: материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2015. – С. 392–404 (0,7 п. л.).

Подписано в печать 13.07.2016 Печ. л. 1,3
Тираж 120 экз. Заказ 465.

Краснодарский университет МВД России.
350005, Краснодар, ул. Ярославская, 128

