

В Диссертационный совет ФГБОУ ВО
«Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте
Российской Федерации»

119571, г. Москва, проспект Вернадского, д.82

ОТЗЫВ

официального оппонента

на диссертацию Фокиной Маргариты Михайловны на тему: «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки, выполненную на кафедре правового обеспечения национальной безопасности ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Актуальность исследования Фокиной Маргариты Михайловны обусловлена исключительной важностью соблюдения прав и свобод человека и гражданина, территорий в условиях чрезвычайных ситуаций. Акцентируется внимание на вопросах национальной безопасности, сохранения территориальной целостности, а также жизнеобеспечения населения, что имеет огромное значение для стабильности государства и общества. Учитывая количество происходящих чрезвычайных ситуаций на территории государства контекст рассмотрения направления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций приобретает особую актуальность в силу современных вызовов, что непосредственно привлекает интерес к проблемам безопасности интерес ученых различных областей научного знания, прежде всего органов прокуратуры, правоохранительных органов.

Своевременным и актуальным представляется также обращение автора к проблеме, связанной с обеспечением национальной безопасности, а также реализации органами прокуратуры полномочий по защите территорий и населения от чрезвычайных ситуаций. Как следствие, диссертантом

указывается на то, что прокурорский надзор за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, представляет собой самостоятельное и всеобъемлющее направления деятельности прокурора, в которые включены различные направления деятельности.

Следует отметить, что диссертационная работа характеризуется научной новизной, которая проявляется, во-первых, в самом факте рассмотрения прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в качестве отдельного направления деятельности органов прокуратуры, во-вторых, в анализе проблем, связанных с определением предмета и объекта надзора, в-третьих, в предложенных в работе авторских классификациях, связанных с темой исследования.

Научная новизна диссертации раскрывается в семи вынесенных на защиту положениях, которые соответствуют теме исследования и отражают содержание диссертации, а также авторскую позицию.

Среди сформулированных в диссертационном исследовании положений, выводов и рекомендаций с точки зрения научной новизны, теоретической и практической значимости, на наш взгляд, особое внимание следует обратить на следующее:

- 1) Выдвижение на основе теоретической базы и практики позиции о том, что прокурорский надзор за исполнением законов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций представляет собой в современных условиях и вызовах самостоятельное направление деятельности органов прокуратуры. Акцент диссертантом делается на принятии прокурором превентивных мер реагирования, которые снижают угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций в целом. В диссертации неоднократно указывается на превентивность мер не только органов прокуратуры, но и органов власти, которые специально уполномочены на решение проблем в обозначенной области.

2) Установление на основе анализа российского законодательства и практической деятельности, что в действующем федеральном законе, регулирующем правоотношения в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, отсутствует единообразный подход к определению непосредственно, что понимается под защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Указанный термин автором разработан путем использования формально-логического и социологических методов. Автор указывает на то, что наличие названной дефиниции в федеральном законе позволит определить объем полномочий и действий, которые органы власти обязаны использовать при реагировании чрезвычайную ситуацию, с другой стороны остановить внимание на предупреждении и осуществлении превентивных мер в указанной сфере.

3) Приведена авторская классификация нарушений федерального законодательства, которые выявляют прокуроры при проведении проверочных мероприятий в обсуждаемой сфере. Авторская классификация разделена в зависимости от приоритетности их выявления и влияния на состояние безопасности. Особый интерес представляют группы, которые связаны с нарушениями в области издания нормативных правовых актов и правовых актов, регулирующих область защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также группа, связанная с нарушениями при осуществлении функций и полномочий в указанной области. Учитывая что, органы прокуроры осуществляют надзорную функцию, представляется особо важным осуществлять проверочные мероприятия в отношении должностных лиц Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и его территориальными органами в части осуществления ими контрольных полномочий в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

4) В работе также выделена авторская классификация органов власти, которые реализуют полномочия по защите населения и территорий

от чрезвычайных ситуаций, которые детерминированы в зависимости от объема выполнения полномочий в указанной области. Так, автором предложено разделить органы власти на органы, которые специально созданы для реализации полномочий в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; органы власти, которые реализуют полномочия в обозначенной сфере опосредованно; и заключительная группа – органы власти, которые координируют деятельность в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

5) Заслуживает внимания предложенный автором диссертации термин «угроза причинения вреда населению и территориям», под которым исследователь понимает условия или наличие предполагаемых оснований, которые могут при возникновении чрезвычайной ситуации повлиять на быструю и безопасную эвакуацию людей в безопасную зону равно как причинение вреда жизни и здоровью людей и нанесение ущерба территориям. В свете такого определения более ясным и убедительным видится рассмотрение диссертантом вопроса осуществления прокурором превентивных мер как особого вида деятельностью с целью предупреждения чрезвычайных ситуаций.

Научные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертационном исследовании, имеют высокую степень научной обоснованности, убедительно аргументированы автором, их достоверность обеспечена внушительным списком источников, состоящим из более 240 наименований, среди которых, в частности, наиболее значимые международные документы, российские нормативные правовые акты, материалы прокурорской и судебной практики.

Диссертационная работа отличается высокой теоретической и практической значимостью. Последняя проявляется в целом ряде конкретных предложений по совершенствованию действующего российского законодательства. Так, к примеру, диссертантом на основе анализа федерального законодательства в сфере защиты населения и территорий от

чрезвычайных ситуаций выдвигает предложение по изменению актуальных на сегодняшний день нормативных правовых документов.

Дополнительно автором диссертации проведен социологический опрос работников территориальных органов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, который также показал на необходимость внесения изменений в федеральное законодательство понятий «защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» и «угроза причинения вреда населению и территориям».

Интересной представляется идея автора диссертационного исследования о разработке организационно-правовой модели прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций с учетом выделенных в нем основных направления деятельности прокурору, в том числе не остался без внимания вопрос совершенствования его организации и правового регулирования. Так, диссертантом разработан проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий», который включает на сегодняшний день актуальные направления, вариативность принимаемых прокурором мер.

Организационно-правовая модель прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций диссертантом выстроена на разделении обозначенного направления на три основных направления деятельности прокурора, акцент сделан, в первую очередь, на применении превентивных мер, после осуществления которых, риск наступления чрезвычайной ситуации будет ожидаемо снижен.

Структура диссертации определяется целью, поставленными задачами, объектом и предметом исследования. Диссертационное

исследование состоит из трех глав, в состав которых входят семь параграфов. Научные положения и структурные части работы отличаются согласованностью и логикой изложения, способствуют достижению намеченной цели и решению поставленных задач.

В главе первой представлен серьезный анализ проблем законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе документов стратегического планирования, международно-правовых актов, непосредственно касающихся обозначимой сферы, регулирования деятельности органов власти, осуществляющих полномочия, направленные на ликвидацию чрезвычайных ситуаций.

Во второй главе автор анализирует теоретико-правовые основы прокурорского надзора за исполнением законов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, определяя при этом предмет, объект и пределы прокурорского надзора, цели, его основные задачи и основные направления деятельности прокурора.

Третья глава посвящена автором практике реализации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Акцент сделан на приведении тактики и методики реализации прокурорами полномочий по выявлению, обеспечению устранения и предупреждения нарушений в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Проанализирована прокурорская практика, результатом чего является выделение типичных нарушений закона, которые выявляются прокурорами.

Скрупулезный анализ национальных и международных нормативно-правовых актов и судебной практики, проведенный диссертантом, позволяет ему сделать авторские выводы, поддержать или аргументированно и корректно не согласиться с имеющимися в доктрине позициями в рамках избранной темы, обозначить авторское видение проблем и сформулировать некоторые предложения по их решению.

Представленная диссертация является научно-квалифицированной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей значения для развития юридической науки, изложены новые научно обоснованные предложения по улучшению отечественного законодательства, написана автором самостоятельно, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, то есть в полной мере соответствует критериям, которым должна отвечать диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

Отмечая достоинства диссертационного исследования М.М. Фокиной, необходимо обратить внимание на некоторые утверждения, нуждающиеся в уточнении.

1) В диссертационном исследовании автор неоднократно указывает на приоритетность направления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. При этом, Генеральным прокурором Российской Федерации в приказе от 26.04.2024 № 321 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» уже определено обсуждаемое направление, как приоритетное. В указанном приказе обозначены основные «поднаправления» надзорной деятельности. Таким образом, в процессе публичной защиты ожидается конкретизация авторских предложений по внедрению нового проекта приказа Генерального прокурора Российской Федерации по данному направлению.

2) Автор диссертации в целях совершенствования ведомственной отчетности предложено внести статистический отчет «Надзор за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий». Диссертант указывает, что отсутствие отчетности и показателей о проделанной работе прокурорами не позволяет сделать вывод о том, какие конкретно меры прокурорского реагирования были приняты и какое

количество нарушений при этом выявлено, докладные записки, направляемые прокурорами, в частности содержат ли единичные примеры практики. При этом возникает вопрос о целесообразности введения нового статистического отчета на сегодняшний день при снижении в органах прокуратуры статистической отчетности в целом и упразднении ряда отчетов с целью снижения нагрузки по их заполнению. В процессе публичной защиты ожидается конкретизация авторского предложения по внесению в органах прокуратуры статистического отчета в обозначенной сфере.

Вышеотмеченные замечания, в основном, носят частный характер, являются дискуссионными и ни сказываются на научной и прикладной значимости полученных М.М. Фокиной результатов и выводов, в связи с чем не могут повлиять на положительную оценку выполненной диссертационной работы.

В автореферате отражено основное содержание выполненного диссертационного исследования, которое в полной мере соответствует паспорту научной специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки, а также приведен перечень работ диссертанта, содержащих его ключевые положения и результаты. В список работ автора включены 5 публикаций, в том числе 4, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

Заключение: диссертация Фокиной Маргариты Михайловны на тему «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций», является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей важное значение для развития юридической науки и практики, что соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, и Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени

доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утвержденного приказом ректора ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (в редакции приказа от 30 апреля 2025 года № 02-763, приказ об изм. № 02-1313 от 10.07.2025; приказ об изм. № 02-1794 от 17.09.2025), а Фокина Маргарита Михайловна заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент

доктор юридических наук, профессор
заведующий кафедрой конституционного и
международного права
ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный
университет юстиции (РПА Минюста России)»

Б.В. Сангаджиев

«28» ноября 2025 года

Контактные данные:

117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1
lotos-75@mail.ru; [https:// rpa-mu.ru](https://rpa-mu.ru)
+7 (499) 963-01-01



Подпись
заведующего
кафедрой
Кафедра
Сангаджиев
Б.В.
Главный специалист по управлению
кадрами и трудовыми отношениями
Коробейникова М.Г.