

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования «Российская академия народного
хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации»



на правах рукописи

Фокина Маргарита Михайловна

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ
В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ
ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ**

Специальность 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-
правовые) науки»

Аннотация

диссертации

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор
А.Г. Залужный

Москва, 2025

Актуальность темы исследования. Достаточно большое количество нарушающих размеренную жизнь общества и нормальное функционирование государства чрезвычайных ситуаций (более 300 в год),¹ среди которых стихийные бедствия, техногенные аварии, пожары и иные, предопределило то, что проблема защиты населения и территорий в современных условиях представляет собой одно из центральных направлений развития национальной политики. Правовое регулирование безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций является важной государственной задачей, направленной прежде всего на создание условий для защищенности людей.

Главой государства определены ключевые векторы политики в части национальной безопасности и обеспечения защиты людей и местностей от различного характера происшествий и ситуаций, а также определены меры, которые направлены на поддержание стабильности на территории России.

При этом трагические события, например пожары в г. Кемерово в 2018 г. и Перми в 2019 г., взрывы в жилом доме в Шахтах и на химическом заводе в г. Дзержинске в 2019 г., разлив топлива под г. Норильском в 2020 г., лесные пожары в Якутии в 2021 г., природные возгорания в Амурской области в 2022 г., обрушение многоэтажного жилого дома в г. Балашиха в 2023 г., прорыв дамбы в г. Орске в 2024 г., вследствие чего произошло затопление нескольких тысяч домов, свидетельствуют о существенных упущениях в системе государственного контроля со стороны органов власти. Указанное также подтверждается результатами прокурорского надзора. Прокуроры, осуществляя проверочные мероприятия, выявляют массовые нарушения законов в данной области, аккумулируют опыт в области защиты прав граждан в процессе устранения последствий чрезвычайных ситуаций.

На общих заседаниях коллегии Генеральной прокуратуры России регулярно делается акцент на первоочередности решения вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Такие вопросы находятся

¹ URL: <https://mchs.gov.ru/uploads/document/2024-04-10/71615f0595c3312c96d9a6e77826f9ab.pdf> (дата обращения: 01.02.2024).

на постоянном контроле Генерального прокурора Российской Федерации. Особое внимание органы прокуратуры уделяют сфере пожарной безопасности в местах массового скопления людей.

Невзирая на внимание руководства органов прокуратуры на вопросы обеспечения защиты от чрезвычайных ситуаций до настоящего времени направление прокурорского надзора в обозначенной области не нашло своего отражения в отдельных научных исследованиях. Кроме того, обсуждаемое направление в разрезе осуществления прокурорского надзора долгое время не выделялось, как самостоятельное, что отражалось, в первую очередь, на эффективности, а также сопутствовало непониманию формы реализации поставленных перед прокурором задач. В связи с чем в настоящем современном мире существует потребность в разработке новых методов и тактики прокурорского надзора, выделении новых направлений деятельности прокурора, отвечающим вызовам и требованиям нынешнего времени, актуализации и совершенствовании законодательства.

Несмотря на прилагаемые органами власти усилия в области защиты от всякого рода угроз, опасностей и посягательств на жизни и здоровье населения, животного мира, сохранности земель и территорий, к сожалению, не удастся избежать самих чрезвычайных ситуаций и их последствий в виде материального ущерба, потери людей.

В первую очередь сфера защиты от чрезвычайных ситуаций характеризуется отсутствием системного подхода к применению правовых положений, регулирующих вопросы противодействия такого рода нарушениям.

Во многом это связано с отсутствием в настоящее время монографических и диссертационных исследований, определяющих пределы прокурорского надзора, его предмет, объект. Стоит также отметить, что несмотря на повышенное внимание к деятельности прокуроров по обеспечению законности в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций, вопрос о выделении названного направления в отдельное, самостоятельное,

имеющее свой предмет, объект, пределы, а также специфичные методы проведения проверок и их тактику, не рассматривался в современной науке прокурорского надзора.

Возникает естественный вопрос: при каких обстоятельствах происходит формирование нового направления прокурорской деятельности и есть ли в этом существенная необходимость? Безусловно можно ответить утвердительно на поставленный вопрос. Выделение направления обуславливается наличием собственных характеристик, которые способствуют детерминировать задачи, объект и предмет надзора, очертить его пределы. Важным фактором также является пристальное внимание со стороны главы государства на вопросы национальной безопасности в целом, генерального прокурора – на обеспечение законности в обозначенной области.

Отсутствие выделенного направления в самостоятельное приводит к тому, что прокурор осуществляет надзор хаотично, без какого-либо конкретного понимания о том, что необходимо сделать в первую очередь, на что обратить внимание «ока государева». Как следствие, нехватка статистических показателей по направлению деятельности, которая не дает в полной мере проанализировать результаты работы прокуроров в данной области, составить определенные выводы о выявляемых нарушениях и их устранении.

На практики складывается подход подменены прокурорами органов власти, которые непосредственно уполномочены на осуществление проверок в области защиты от чрезвычайных ситуаций, при этом надзорная функция останется в полной мере нереализованной.

Необходимость изучения вопросов, препятствующих прежде всего повышению эффективности прокурорского надзора в названной сфере, и разработки теоретических и методологических основ его осуществления, предопределяет обозначенная проблематика.

Кроме того, глубокий анализ законодательства, которое регламентирует не только работу органов прокуратуры, но и органов власти, осуществляющих полномочий в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций, а также выработка предложений по его совершенствованию, являются востребованы и насущны в настоящее время в разрезе развития национальной безопасности.

Вышеуказанное обуславливает надобность в проведении всесторонних научных исследований в сфере прокурорского надзора за исполнением законов, регулирующих вопросы защиты территорий и населения от чрезвычайных ситуаций. Такая потребность говорит об актуальности темы настоящего диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Проблемы, связанные с обеспечением национальной безопасности, а также с реализацией полномочий по защите территорий и населения от чрезвычайных ситуаций исследовались в докторских диссертациях В.В. Гущина «Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях» (1998 год), Б.П. Кондратова «Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения» (1998 год), Ю.Г. Шпаковского «Государственное управление системой защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» (1999 год), Н.Г. Жаворонковой «Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (2007 год), В.Б. Гольцова «Частноправовые отношения в деятельности подразделений Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Российской Федерации» (2011 год) и диссертациях на соискание ученой степени кандидата юридических наук Ш.Ш. Дагирова «Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» (2006 год), В.С. Сергеева «Деятельность российского государства

по созданию системы защиты населения и территорий страны в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: 1991-2005 гг. (2007 год), И.В. Жукова «Правовое регулирование деятельности единой системы государственных надзоров в сфере компетенции МЧС России в современных условиях» (2008 год), И.О. Джангиева «Правовые аспекты участия органов местного самоуправления в защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» (2009 год), А.А. Устинова «Компетенция органов местного самоуправления в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: проблемы теории и практики» (2011 год).

Отдельные аспекты прокурорского надзора в исследуемой сфере нашли отражение в диссертационных исследованиях на соискание ученой степени кандидата юридических наук А.Ю. Винокурова «Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства» (2000 год), Е.В. Ким «Административно-правовой механизм обеспечения прав граждан Российской Федерации в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций» (2012 год), И.В. Христинич «Прокурорский надзор за исполнением законов о пожарной безопасности» (2013 год), Е.Ю. Шерсневой «Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов» (2014 год).

Между тем анализ вышеуказанных диссертаций показал, что комплексные исследования отдельного направления прокурорского надзора в области защиты от чрезвычайных ситуаций, в которых были бы определены его объект, предмет, пределы, цели и задачи, не осуществлялись, чем и обуславливается потребность в таком исследовании и его актуальность, учитывая современные реалии.

Таким образом, в настоящей диссертационной работе представлено всестороннее, комплексное исследование прокурорского надзора за исполнением законов о защите от чрезвычайных ситуаций, детерминированы предмет и объекты надзора, сформулированы его пределы и основные направления.

Цель диссертационного исследования заключается в выработке и теоретическом обосновании научных положений о самостоятельности прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, многоохватном его характере, раскрывающихся через призму его собственных предмета, объекта и пределов, а также в разработке предложений по совершенствованию законодательства и организационно-распорядительных документов органов прокуратуры в рассматриваемой сфере.

Для достижения этой цели осуществлено комплексное изучение существующих проблем прокурорского надзора в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Основные задачи, поставленные для достижения цели:

- 1) на основе анализа правовых источников, регулирующих отношения в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций, определить понятийный аппарат, используемый на данном направлении, пробелы и коллизии в нем;
- 2) по результатам исследования деятельности системы органов, обеспечивающих функции в рассматриваемой сфере, разработать предложения, направленные на совершенствование правового регулирования деятельности этих органов;
- 3) определить понятие и правовое регулирование организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, раскрывающие комплексное представление о данной направленности и его всеобъемлющий характер;
- 4) определить предмет прокурорского надзора за исполнением законов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и его пределы в условиях сложившихся современных правовых реалиях;
- 5) структурировать объекты прокурорского надзора за исполнением законов о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- 6) исследовать содержание организации прокурорского надзора в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

7) сформулировать основные векторы прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и разработать предложения по его совершенствованию и оптимизации;

8) предложить оптимальную организационно-правовую модель прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций с учетом выделенных в нем основных направлений деятельности, а также совершенствования его организации и правового регулирования.

Объектом диссертационного исследования является комплекс правоотношений, складывающихся при реализации прокурорского надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Предметом исследования является совокупность норм, регулирующих деятельность органов прокуратуры Российской Федерации при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций с учетом современных условий и выявленных проблем и коллизий при его реализации в данной области.

Методологическая основа диссертационного исследования представляет собой комплекс общенаучных и частнонаучных методов познания (системный, статистический, логический, гипотетико-дедуктивный, сравнительное правоведение, анализ, обобщение), приемы юридической техники. С помощью формально-логического метода автором исследования уточнен понятийный аппарат, имеющий отношение к проблемам защиты от чрезвычайных ситуаций. Применение приемов специальной юридической техники позволило автору подготовить проекты приказов надзорного ведомства. В числе прочего автором применен социологический метод путем проведения анкетирования среди работников региональных прокуратур и территориальных органов МЧС России.

Применение указанных методов позволило осуществить комплексный подход к диссертационному исследованию в обозначенной сфере.

Теоретическую основу исследования в области теории государства и права, конституционного и административного права составили труды ученых С.С. Алексеева, В.В. Лазарева, С.В. Клименко, М.Н. Марченко, А.Л. Чичерина, Г.Ф. Шершеневича и др.

В области теории и практики прокурорского надзора такой основой стали исследования ведущих специалистов К.И. Амирбекова, Т.А. Ашурбекова, В.Г. Бессарабова, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, А.Г. Залужного, А.Х. Казариной, В.П. Рябцева, А.Ф. Смирнова, А.Я. Сухарева, А.Г. Халиулина, В.Б. Ястребова и др.

При изучении непосредственно проблематики сферы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций автор обратился к работам Ю.Ю. Басовой, И.В. Гончарова, М.А. Громова, Ю.Н. Демидова, В.И. Евтушенко, П.В. Космыниной, В.М. Клячина, А.М. Ларина, А.В. Опалева, С.В. Пчелинцева, В.М. Редкоуса, В.Б. Рушайло, С.А. Старостина, Г.А. Туманова, Ю.Г. Шпаковского, В.И. Юртушкина, Н.М. Якушина и др.;

Нормативная правовая база диссертационного исследования содержит основные положения Конституции Российской Федерации, федеральных законов «О прокуратуре Российской Федерации», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О пожарной безопасности», «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», «Об использовании атомной энергии», «О радиационной безопасности населения», «О гражданской обороне», указов Президента Российской Федерации, организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации, а также иных нормативных правовых актов, касающихся вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Эмпирическую основу исследования составляют:

1) приказы, указания, информационные письма, обзоры, иные организационно-распорядительные и информационно-методические документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации и территориальных прокуратур;

2) докладные записки прокуроров регионального уровня об итогах работы за 2017–2024 гг., статистические данные органов прокуратуры (отчеты по форме «ГМ», «К», «ОН», «ГМК»), судов, уполномоченных органов исполнительной власти, включая доклады МЧС России;

3) результаты анкетирования 350 работников органов прокуратуры и 357 работников региональных органов МЧС России;

4) личный опыт работы автора диссертации в органах прокуратуры. При исследовании вопросов по данной теме диссертантом непосредственно проведены свыше 150 проверок по исполнению законов о защите от чрезвычайных ситуаций, обеспечения антитеррористической и пожарной безопасности на объектах, расположенных на поднадзорной территории.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что диссертантом проведено всестороннее, комплексное исследование направления прокурорского надзора за исполнением законов о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Это позволило определить правовые, организационные и научные основы надзорной деятельности, установить пути повышения его эффективности.

В исследовании определены пределы, предмет и объект, цели и задачи прокурорского надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Также автором сделан вывод о том, что прокурорский надзор в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций представляет собой отдельное, самостоятельное направление, которое включает в себя не только восстановление прокурором нарушенных прав, но и первостепенно сделан акцент на осуществление превентивных мер, направленных на не возникновение чрезвычайных ситуаций.

Кроме того, научная новизна выражена в разработке автором классификации типичных нарушений по указанному направлению, в которую включены 4 группы выявляемых прокурором нарушений. Классификация произведена по приоритетности выявляемых прокурором нарушений. При этом, вся произведенная классификация нарушений также указывает на всесторонний и многогранный характер направления прокурорского надзора за исполнением законодательства о защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Выявляемые нарушения, к примеру, законодательства о противодействии коррупции (получение взятки должностным лицом) или в сфере противодействия терроризму (не проведение организацией категорирования промышленного объекта) также влияют на безопасность и состояние законности, как и нарушения законов, непосредственно регулирующих названное направление.

Дополнительно автором сформулированы предложения, связанные с внесением изменений в действующие федеральные законы и приказы надзорного ведомства, которые, в первую очередь, влияют на совершенствование прокурорского надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

На защиту выносятся следующие выводы и положения:

1. Аргументировано, что прокурорский надзор за исполнением законов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на современном этапе представляет собой самостоятельное и всеобъемлющее направление в прокурорском надзоре.

Названное направление в первую очередь выражается в выполнении комплекса превентивных мер, обеспечивающих защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пресечение предполагаемых катастроф.

Самостоятельность направления отражается в специфике предмета, объекта и пределов прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

Объемлющий характер обозначенного направления выражен во влиянии состояния законности на большое количество сфер жизнедеятельности как самого государства, так и населения, проживающего на его территории. Так, обеспечение безопасности людей, проживающих на территории страны, является первоочередной задачей, поставленной перед органами власти. Безопасность же выражается в обеспечении и защиты прав граждан от угроз и различного рода ситуаций, которые препятствуют нормальной жизнедеятельности.

В связи с чем, прокурорский надзор за исполнением законов о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций включает в себя три направления деятельности, которые охватывают превентивность, защиту и восстановление нарушенных прав, а именно:

- надзор за исполнением законодательства органами власти и местного самоуправления в части предупреждения аварий, бедствий, катастроф и иных происшествий;
- надзор за исполнением законодательства органами власти в части ликвидации названных ситуаций и их последствий;
- надзор за соблюдением прав и законных интересов граждан, включая пострадавших вследствие произошедших чрезвычайных ситуаций.

Положение № 1, выносимое на защиту, соответствует научной специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

2. В целях формирования единообразного подхода к терминологии дано определение защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, под которой понимается комплекс средств и приемов, используемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, предназначенных для быстрого реагирования и обеспечения безопасности населения в условиях чрезвычайной ситуации, направленных в первую очередь на сохранение территорий и уменьшение потерь населения.

Указанный термин автором выведен путем использования формально-логического и социологического методов. Так, понятие позволяет, с одной стороны, лаконично определить объем действий, которые органы власти обязаны использовать при реагировании на чрезвычайную ситуацию, с другой, акцентирует внимание на ее предупреждение и осуществление превентивных мер.

Положение № 2, выносимое на защиту, соответствует научной специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

3. С учетом объемлющего характера прокурорского надзора в названной сфере, сформулирован его предмет, который включает в себя:

во-первых, соблюдение Конституции Российской Федерации и положений законов, регулирующих отношения, связанные с защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, органами исполнительной власти и местного самоуправления, организациями и их должностными лицами;

во-вторых, соответствие правовых актов положениям Конституции Российской Федерации, федеральным законам, регулирующим область защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

в-третьих, соблюдение прав субъектов хозяйствования при осуществлении государственного и муниципального контроля за стороны уполномоченных органов власти.

Положение № 3, выносимое на защиту, соответствует научной специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

4. Автором предложена классификация групп типичных нарушений федерального законодательства, которые разделены по принципу приоритетности их выявления и влияния на состояние безопасности.

Так, **первую группу** составляют нарушения в области издания нормативных правовых актов и правовых актов, регулирующих область защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Влияние обозначенной группы предопределяется нормативным правовым регулированием обозначенной сферы и количеством правовых коллизий, неточностей, которые мешают или ущемляют права граждан, сказывающиеся на состоянии законности в целом.

Также названная группа сопряжена и с превентивной стороной. Так, при выявлении прокурором нарушений в нормативных правовых актах и их последующее устранение, в действительности направлено на недопущение и предотвращение возникновения каких-либо угроз и чрезвычайных ситуаций.

Во **вторую группу** входят нарушения федерального законодательства, регулирующего область защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, содержащие:

- несоблюдение требований в области чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности;

- несоблюдение требований бюджетного законодательства при расходовании бюджетных средств, выделенных на осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, законодательства о контрактной системе и размещении государственных и муниципальных заказов;

- нарушения в информационно-коммуникационной сфере;

- нарушения в сфере противодействия коррупции;

- нарушения прав граждан в социальной сфере (жилищное законодательство и основы социальной защиты) и должностных лиц, состоящих (состоявших) на государственной и муниципальной службе в области трудового законодательства;

- нарушения прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних детей.

Так, устраняя нарушения несоответствия правовых актов законам, прокурор переходит к проверочным мероприятиям на соблюдение органами исполнительной власти, хозяйствующими субъектами норм, регулирующих сферу защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Третья группа нарушений связана с осуществлением функций и полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, состоящая из:

- нарушений в части проведения проверок должностными лицами МЧС России и его территориальными органами в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

- нарушений должностными лицами МЧС России и его территориальными органами процессуальных норм, установленных КоАП РФ при привлечении юридических и должностных лиц к административной ответственности.

В четвертую группу диссертантом включены иные нарушения, косвенно затрагивающие область защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (например, в сфере противодействия терроризму, промышленной безопасности опасных производственных объектов, безопасности гидротехнических сооружений).

При формировании приведенной классификации типичных нарушений автором предложено в целях улучшения ведомственной статистической отчетности ввести в действие отчет «Надзор за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий».

Данный статистический отчет поможет органам прокуратуры формулировать выводы об эффективности прокурорского надзора, анализировать состояние законности в данной области.

Отсутствие до настоящего времени формы отчетности по обсуждаемому направлению затрудняет дать объективную оценку

деятельности органов прокуратуры в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций.

Ввиду изложенного разработан проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий» по форме ЗЧС и инструкции по его формированию, который является приложением к настоящему диссертационному исследованию.

Положение № 4, выносимое на защиту, соответствует научной специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

5. В диссертационном исследовании приведена авторская классификация органов, реализующих полномочия по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Категорирование органов власти на группы проведено в зависимости от выполнения прямых или косвенных полномочий в названной сфере. Так, автором определены три группы, а именно:

– органы, специально созданные для реализации полномочий в сфере защиты населения и территорий от ЧС;

В данную группу отнесены МЧС России и его территориальные органы, которые непосредственно полномочны на выполнение функций в сфере защиты населения и территорий от ЧС.

– органы власти, реализующие полномочия в обсуждаемой сфере опосредованно.

Во вторую группу автором включены министерства, ведомства, агентства, которые выполняют функции и полномочия по защите от чрезвычайных ситуаций в дополнение профильному органу власти – МЧС России.

– органы власти, координирующие деятельность в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций.

В третью группу автором исследования включены Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации.

Обозначенные органы координируют деятельность путем определения основных векторов государственной политики (Президент Российской Федерации), обеспечения единообразного регулирования в названной сфере, утверждения бюджетных ассигнований (Федеральное Собрание Российской Федерации), организации разработки специальных программ в сфере защиты от ЧС (Правительство Российской Федерации).

Положение № 5, выносимое на защиту, соответствует научной специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

6. Для оптимизации прокурорского надзора по данному направлению выработано предложение по внесению изменений в Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» определение угрозы причинения вреда населению и территориям.

Под указанным термином следует понимать 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.

Введение на законодательном уровне обозначенного термина поможет органам прокуратуры при согласовании территориальным органам МЧС России проведение проверок в отношении хозяйствующих субъектов реально оценить факт наличия угрозы или гипотетические условия для возникновения чрезвычайной ситуации на определенной территории. Как следствие, это способствует проведению проверок лишь в том случае,

где имеются своего рода опасности, применению риск-ориентированного подхода.

Положение № 6, выносимое на защиту, соответствует научной специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

7. В целях повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций разработаны:

- 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», включающего в себя актуальные направления, а также комплекс принимаемых прокурором мер в рассматриваемой сфере;

- проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета “Надзор за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий” по форме ЗЧС и инструкции по его формированию».

Несмотря на тот факт, что Генеральным прокурором Российской Федерации в 2024 году принят приказ № 321 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», автором настоящего диссертационного исследования в предложенный проект приказа внесены положения, которые характеризуют комплексный и объемлющий характер обозначенного направления.

В проекте предложенного приказа отражены три основных направления деятельности прокурора, акцент же сделан на применении превентивных мер, после которых риск наступления чрезвычайной ситуации будет снижен.

Положение № 7, выносимое на защиту, соответствует научной специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что выводы, положения и предложения, содержащиеся в настоящей работе, могут рассматриваться как вклад в систему знаний о прокурорском надзоре за исполнением федерального законодательства в целом и в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в частности.

Практическая значимость исследования определяется как возможность применения положений и выводов в деятельности органов прокуратуры по данному направлению, использования в законодательной деятельности, а также в учебном процессе при обучении по дисциплинам «Прокурорский надзор», «Прокурорский надзор за исполнением законодательства о защите населения и территорий в условиях чрезвычайных ситуаций», в системе повышения квалификации прокурорский работников, государственных служащих.

Материалы работы, в частности, можно использовать при проведении семинарских занятий, лекций, руководства научной работой студентов в обозначенной сфере.

Апробация результатов диссертационного исследования. Главные выводы и положения исследования освещены в 5 статьях, в том числе в 4 рецензируемых изданиях, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и Ученым советом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, а именно в «Юридический мир» (г. Москва, 2022 г.), «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики» (г. Москва, 2022 г.), «Вопросы российского и международного права» (г. Москва, 2022 г.), «Современное право» (г. Москва, 2023 г.), «Инновационные подходы в современной науке» (г. Москва, 2023 г.).

Положения и выводы диссертации докладывались автором на научно-практических конференциях: «Проблемы обеспечения законности и практика прокурорского надзора» (г. Москва, 2020 г.), «Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения» (г. Москва, 2022 г.), «Инновационные подходы в современной науке» (г. Москва, 2023 г.), «Правовое обеспечение национальной безопасности. Памяти А.А. Прохожева» (г. Москва, 2023 г.), «X Международная научно-практическая конференция “Ценностные основания российской правовой культуры”» (г. Москва, 2023 г.), «Право и безопасность государства» (г. Москва, 2025 г.), «IV Всероссийская научно-практическая конференция “Правовое обеспечение национальной безопасности: вопросы науки и образования”» (г. Москва, 2025 г.).

Также положения диссертации легли в основу новой программы Б1.В.ДЭ.04.05 «Прокурорский надзор за исполнением законодательства о защите населения и территорий в условиях чрезвычайных ситуаций», которая в 2023 г. утверждена ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Указанная дисциплина рассчитана на студентов, проходящих обучение по специализации «Прокурорская деятельность» в Институте права и национальной безопасности ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Автором диссертации разработана к названному предмету рабочая программа, которая рассмотрена и одобрена на заседании кафедры основ правоохранительной деятельности (протокол от 22 июня 2023 года № 6).

Кроме того, при подготовки настоящей диссертации автор занимал различные должности в органах прокуратуры. Так, при замещении должности помощника прокурора Центрального административного округа города Москвы положения диссертации, связанные с тактикой и методикой прокурорского надзора в сфере защиты населения и территорий

от чрезвычайных ситуаций, получили апробацию путем внедрения в практическую деятельность и были использованы при непосредственном проведении проверочных мероприятий, а также подготовки соответствующих актов реагирования.

Структура работы обусловлена целями и задачами диссертации и состоит из введения, трех глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, библиографического списка и приложения к исследованию.