

ОТЗЫВ официального оппонента на диссертацию

Антипова Евгения Геннадьевича на тему «Административно-правовое регулирование государственного пожарного надзора, осуществляемого МЧС России, в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс в объединенный диссертационный совет Д 999.125.02, созданный на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» (Нижний Новгород, 2020. – 263 с.)

Актуальность избранной темы исследования. Диссертационное исследование Е.Г. Антипова подготовлено на актуальную тему, которая имеет особое социальное звучание. Трагедии в ТРК «Зимняя вишня» (г. Кемерово), ночном клубе «Хромая лошадь» (г. Пермь), повлекшие многочисленные человеческие жертвы, вызвали высокий общественный резонанс и пристальное внимание государства к проблемам обеспечения пожарной безопасности в местах массового скопления людей. Поэтому организационно-правовые аспекты государственного пожарного надзора подразделений МЧС России в отношении объектов защиты, которые связаны с массовым пребыванием людей, требуют научного осмыслиния и дополнительного исследования.

Выполнение надзорными органами МЧС России поставленных задач и реализация возложенных на них функций зачастую сталкиваются с определенными трудностями, связанными с определением границ и предмета надзора, выбором административно-правовых форм и методов осуществления надзорной деятельности. Принятие новых законодательных актов «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и «О

государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» придало реформированию надзорной деятельности новое качество, непосредственно затрагивая и функционирование МЧС России. Сегодня требуется создание соответствующих подзаконных правовых и организационных механизмов, что невозможно сделать без адекватной теоретической базы.

Актуальность темы исследования обусловлена также отсутствием должной административно-правовой основы государственно-надзорной деятельности в отношении объектов защиты, которые связаны с массовым пребыванием людей. Здесь имеются отдельные пробелы в правовом регулировании надзорных полномочий, несогласованность нормативных правовых актов различного уровня, недостаточная их ориентация на реализацию практических задач.

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации. Научные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, достаточно обоснованы.

Методология работы свидетельствует о том, что диссидентант не просто в общей форме сослался на научные принципы исследования, но и реально овладел методами научного познания. Автор органично выявил противоречия и недостатки в правовом обеспечении надзорной деятельности МЧС России в отношении объектов защиты, которые связаны с массовым пребыванием людей. При этом соискатель уверенно обосновывает основные положения, сделанные в ходе проведенного исследования, подкрепляя их вескими научными аргументами.

Умелое использование общенаучных и специальных методов научного познания позволило автору сформулировать весомые предложения и рекомендации, которые целесообразно использовать как в правотворчестве, так и в правоприменительной практике.

Степень достоверности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации. Достоверность содержания диссертации и выводов соискателя основывается на солидной теоретической и эмпирической базе – 308 нормативных, научных и методических источника.

В диссертации использовались внутриведомственная документация, статистические данные МЧС России, а также информация официального сайта МЧС России и его территориальных органов, сайтов иных государственных органов и органов местного самоуправления.

В процессе исследования был проведен социологический опрос 332 должностных лиц высшего, старшего и среднего начальствующего состава федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, из которых 191 должностное лицо органов государственного пожарного надзора МЧС России.

Основные результаты диссертации опубликованы в десяти научных работах и обсуждены на различных конференциях, в том числе всероссийского и международного уровня, что также подтверждает достоверность сформулированных автором научных положений, выводов и рекомендаций.

Положительно сказался на уровне достоверности научных результатов диссертации личный опыт службы соискателя в системе МЧС России.

Научная новизна исследования. Научная значимость диссертационной работы, выполненной Е.Г. Антиповым, обусловлена прежде всего теоретической неразработанностью темы, необходимостью подготовки научно обоснованных предложений по совершенствованию правовой базы функционирования подразделений государственного пожарного надзора МЧС России и практики осуществления их полномочий в отношении объектов защиты, которые связаны с массовым пребыванием людей.

Научная новизна диссертационного исследования отражена в выносимых на защиту положениях, позволяющих достаточно эффективно решать современные задачи административно-правовой науки и административной практики, касающиеся правового регулирования и организации надзорной деятельности МЧС России в отношении объектов защиты, которые связаны с массовым пребыванием людей.

Научной новеллой представляется проведенное автором исследование содержательного наполнения термина «объект (место) массового пребывания людей (граждан)» в нормативных правовых актах МЧС России, Минстроя России и МВД России, регулирующих контрольные и надзорные функции в сфере обеспечения пожарной безопасности. Выявлены очевидная рассогласованность в толковании указанного термина, что приводит к возникновению трудностей в правоприменительной практике. Соискателем выработан и предложен авторский вариант его содержательного наполнения с совокупностью ключевых критериев идентификации (с. 45-50).

Обладают научной новизной авторские подходы к проблемам нормативного регулирования современной надзорной деятельности в рассматриваемом сегменте области пожарной безопасности. В частности, следует поддержать вывод соискателя о том, что правила организации и осуществления государственного надзора в сфере обеспечения пожарной безопасности исключительно объектов защиты с массовым пребыванием людей носят фрагментарный и несколько противоречивый характер (с.77-84).

Заслуживает внимания совокупность выделенных соискателем существенных признаков «административного контроля» (с.96-98, 108) и «административного надзора» (с.102-104, 107) в области пожарной безопасности, которые позволяют разграничить указанные понятия между собой.

Элементы новизны присутствуют в исследовании организационной структуры и содержания компетенции органов государственного пожарного

надзора МЧС России в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей (с. 120-140).

Несомненным достоинством работы, отражающим новизну ее научных положений, выступают предложенные для внедрения качественно новые, юридически значимые и перспективные способы реализации административно-правовых форм и методов в контрольной (надзорной) деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей (с.145-176).

Заслуживают внимания ученых, законодателя и правоприменителей практико-ориентированные выводы и предложения автора. В частности, о возвращении должностным лицам органов государственного пожарного надзора МЧС России полномочий по осуществлению контрольных (надзорных) мероприятий на стадиях проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации (полный цикл) объектов защиты (с.189-193), а также разработанные соискателем проекты нормативных правовых актов и различные приложения, подчеркивающие практическую значимость исследования (с. 244–263).

Отдельные замечания по результатам исследования. Наряду с достоинствами в диссертации содержится ряд спорных моментов и недостатков, оставляющих место для полемики.

1. В первом параграфе диссертации (с. 43-49) автор провел комплексный анализ толкований термина «объект с массовым пребыванием людей», содержащихся в различных нормативных правовых актах и актах технического регулирования, результатом которого стали многочисленные критерии данного понятия, закрепленные в положении 1, выносимом на защиту. Однако авторская позиция по унификации содержания рассматриваемого термина и его законодательному закреплению в защищаемом положении не отражена, а в тексте диссертации (с. 51, 253) сформулировано предложение о дополнении ст. 1 Градостроительного кодекса РФ дефиницией только с одним критерием: «объект массового

пребывания граждан – здание, сооружение, помещение в котором может одновременно находиться 50 и более человек».

2. Спорным представляется вывод соискателя, содержащийся в положении 2, выносимом на защиту, о комплексном (пограничном) межотраслевом институте, включающем «нормы, касающиеся правил организации и осуществления государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей различного функционального назначения (административно-деловые объекты, промышленно-производственные объекты, специальные объекты и др.)». Одним из главных аргументов признания существования данного института, по словам автора, является «фрагментарный и несколько противоречивый характер», что в значительной мере противоречит положениям теоретической юриспруденции.

3. Следует приветствовать стремление автора с позиций теории контроля и административно-правовой науки не только разграничить, но и дать определение понятиям «административный контроль» и «административный надзор» применительно к области пожарной безопасности (с. 85-110). Соответствующие дефиниции приведены в положении 7, выносимом на защиту. Вместе с тем вызывают вопросы некоторые выводы диссертанта. Во-первых, по его словам, начальник Главного управления МЧС России по субъекту Российской Федерации выступает инициатором организации и проведения плановых и внеплановых мероприятий по контролю (надзору) на предмет фактического соответствия требованиям пожарной безопасности подведомственных подразделений ФПС ГПС как в рамках административного контроля, так и административного надзора (с. 109). Думается, что речь здесь должна идти только о внутриведомственном контроле. Во-вторых, из авторского определения административного надзора следует, что уполномоченные органы и должностные лица в отношении подведомственных (подконтрольных) объектов защиты не только проводят «постоянные, профессиональные

наблюдения, проверки (самопроверки), инспектирования, осмотры и рейды с целью контроля соблюдением обязательных требований локальных нормативных актов организационно-распорядительного характера самого специализированного органа, законов и подзаконных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления и нормативных документов в области пожарной безопасности», но и применяют «в необходимых случаях собственные методы правового воздействия (принуждение, запрет, обязывание, санкции) в отношении правонарушителей». В чем же тогда отличие контроля от надзора? В-третьих, из текста диссертации не ясно, возможно ли осуществление органами МЧС России административного контроля в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей?

4. Безусловно, следует поддержать тезис соискателя о том, что «в настоящее время для органов государственного пожарного надзора МЧС России в силу специфики своей деятельности в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей свойственно применение и иных разнообразных способов реализации форм государственной контрольной (надзорной) деятельности» (с. 147). Однако возражения вызывает отнесение к таковым некоторых из названных автором форм. В частности, аудита пожарной безопасности (с. 148), декларации пожарной безопасности (с. 150), согласования специальных технических условий (с. 151), а также процедур лицензирования, сертификации и аккредитации (с. 153-158).

Не принижая важности сделанных выводов, хотелось бы услышать комментарий соискателя по данным замечаниям в ходе публичной защиты диссертации.

Заключение о соответствии диссертации критериям, установленным Положением о порядке присуждения ученых степеней

Автореферат и опубликованные соискателем работы отражают основное содержание диссертационной работы.

Диссертационное исследование Антипова Евгения Геннадьевича

представляет собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение задачи, имеющей существенное значение для развития теории административного права и правоприменительной деятельности.

Диссертационное исследование на тему «Административно-правовое регулирование государственного пожарного надзора, осуществляемого МЧС России, в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей» соответствует требованиям пунктов 9 (абзац 2), 10, 11, 14, 24 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842 (ред. от 01.10.2018, с изм. от 26.05.2020 г.), а его автор – Е.Г. Антипов – заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.

Официальный оппонент,
заведующий кафедрой административного права
и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
доктор юридических наук (12.00.14 – административное право;
финансовое право; информационное право), профессор

С.М. Зубарев

«23» марта 2021 г.



Сведения об официальном оппоненте:

Зубарев Сергей Михайлович

Почтовый адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, дом 9.

Служебный телефон: 8 (499) 244-88-88, доб. 707, 695.

Адрес электронной почты: zubarevsm@yandex.ru

Наименование организации: ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Должность: заведующий кафедрой административного права и процесса.