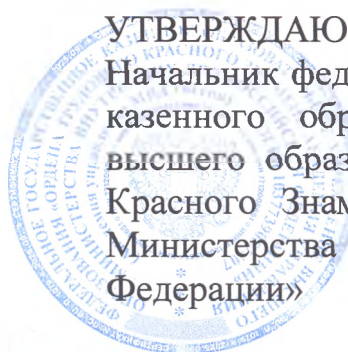




УТВЕРЖДАЮ

Начальник федерального государственного
казенного образовательного учреждения
высшего образования «Ордена Трудового
Красного Знамени Академия управления
Министерства внутренних дел Российской
Федерации»

доктор юридических наук, доцент,
генерал-лейтенант полиции

«19.» ноября 2025 года

С.А. Синенко

ОТЗЫВ

ведущей организации

федерального государственного казенного образовательного
учреждения высшего образования «Ордена Трудового Красного Знамени
Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»
на диссертацию Волкова Кирилла Сергеевича на тему
«Правовые акты управления органов внутренних дел Российской Федерации»,
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук
по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки

Диссертационное исследование Волкова Кирилла Сергеевича представляет собой самостоятельное и целостное научное исследование, имеющее теоретико-прикладной характер. В работе рассматриваются вопросы определения сущности, разработки, методического обеспечения, принятия и оценки эффективности правовых актов управления органов внутренних дел Российской Федерации, которые играют важную роль в механизме административно-правового регулирования.

Необходимость системного осмысления правовых актов управления как инструмента государственного управления обусловлена рядом существенных проблем, к которым, прежде всего, можно отнести отсутствие унифицированной терминологической системы (наблюдается семантическая полисемия базовых

понятий, когда идентичные дефиниции репрезентируют разнородные правовые явления) и комплексных исследований, фокусирующихся на понимании специфики правовых актов органов внутренних дел Российской Федерации. Все это свидетельствует, что выбранная тема исследования, бесспорно, является актуальной и востребованной как в теоретическом, так и в практическом аспекте.

Актуальность проведенного исследования подтверждается критическим анализом текущего состояния исследуемой проблематики, позволившим Волкову К.С. выявить системные препятствия, среди которых основным можно признать: отсутствие единых стандартов подготовки управленческих актов в органах, организациях и подразделениях системы МВД России, что на практике оборачивается фрагментарностью нормативной базы, дублированием функций, нарушением иерархичности правового регулирования.

Оригинальность научной работы Волкова К.С. заключается в разработке интегрированного подхода к исследованию правовых актов управления органов внутренних дел, синтезирующего доктринальные положения административного права, эмпирические данные о практике правоприменения.

Примененный автором методологический синтез позволил сформировать концептуальное понимание правовой природы актов управления органов внутренних дел Российской Федерации, разработать многоуровневую классификацию актов с учетом их функциональной специфики, определить систему требований к подготовке, оформлению и оценке качества актов, а также выявить закономерности влияния нормативных правовых актов на эффективность управленческой деятельности органов внутренних дел.

Кроме того, новизна проведенного исследования подтверждается системностью аргументации, последовательностью авторской позиции, соответствием выдвинутых положений заявленным исследовательским задачам.

Следует отметить достаточно высокую степень достоверности сделанных выводов, которая обеспечена: репрезентативной источниковой базой (включая труды отечественных и зарубежных ученых в области теории и методологии управления); анализом обширного массива нормативных и правовых актов

МВД России и подчиненных ему органов, организаций и подразделений различных уровней, использованием статистических данных, аналитических и информационно-справочных материалов, а также результатов комплексных проверок территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Практическая значимость исследования заключается в разработке конкретных предложений по совершенствованию нормативной правовой базы МВД России, в частности, корректировки Правил подготовки нормативных правовых актов в федеральных органах исполнительной власти и центральном аппарате МВД России, модернизации Методики изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России.

Особая практическая значимость исследования обусловлена проводимой в работе корреляцией между качеством правовых актов управления и эффективностью реализации ключевых функций органов внутренних дел в сфере обеспечения правопорядка и безопасности. Предложенные соискателем меры направлены на унификацию системы правовых актов органов внутренних дел, повышение качества управленческих решений, оптимизацию административных процедур в системе МВД России.

Содержание диссертации Волкова К.С. показывает, что в научном исследовании не только охарактеризовано современное состояние теоретической разработки проблем, связанных с изданием правовых актов управления, но и сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования данного процесса.

Ознакомление с рукописью диссертации свидетельствует о логически выверенном изложении материала, его полноте и аргументированности, что в конечном итоге позволило автору успешно достичь поставленную цель и решить задачи исследования. Структура диссертации, объем и разнообразие использованных источников, наглядность практических результатов свидетельствует о проведении серьезной научной работы.

Во введении диссертации, как это и предполагают работы подобного рода

(с. 3-19), обоснована актуальность исследуемой темы, охарактеризована степень ее разработанности, достаточно четко и верно определены объект и предмет, цель и задачи, теоретическая и нормативная основы исследования, раскрыты научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, методология и методы исследования, положения, выносимые на защиту, приведены сведения о достоверности и апробации результатов исследования.

Состоящая из трех параграфов первая глава «Понятие, содержание и значение правовых актов управления органов внутренних дел Российской Федерации» (с. 20-144) посвящена теоретическим основам административных правовых актов системы МВД России, их комплексному анализу. Исследуются ключевые характеристики, функциональная роль в системе государственного управления и специфика данных актов именно в контексте органов внутренних дел. Автор систематизирует их разновидность и формы, устанавливает предъявляемые к ним критерии, описывает полномочия ведомства по их изданию, а также обращается к зарубежному опыту. Значимым итогом этой части работы можно признать удачно сформулированное соискателем научное определение правового акта управления органов внутренних дел Российской Федерации, основанного на выявлении его отличительных черт и места в правовой системе страны.

Представленный автором подход к категориям правовых актов заслуживает одобрения, учитывая масштаб и разнородность административных отношений в сфере внутренних дел. Соискателю удалось выделить ключевые, теоретические и практически значимые признаки для их классификации. Справедливо отмечается, что существующие требования к правовым актам управления не всегда учитываются в правотворческой и правоприменительной практике МВД России. В качестве меры, способной избежать (минимизировать) допускаемые нарушения при издании актов управления, автор обоснованно предлагает закрепить нормотворческие функции исключительно

за Министром внутренних дел Российской Федерации.

Теоретическая база и выводы первой главы создают прочный фундамент для последующей разработки конкретных рекомендаций по оптимизации системы ведомственных правовых актов.

Во второй главе «Механизм подготовки правовых актов управления органами внутренних дел» (с. 145-213), включающей в себя три параграфа, соискатель сфокусировался на процессуальных аспектах создания правовых актов управления, а также на вопросах, которые ранее не получали достаточного освещения в науке административного права. Среди них: информационно-аналитическая поддержка, методические основы подготовки и оценка результативности принимаемых (издаваемых) актов управления.

Автором справедливо обращено внимание на проблему несистематизированного информационного массива, затрудняющую принятие качественных управленческих решений. Заслуживают внимания предложения диссертанта по внедрению в практику МВД России аналитического сопровождения, экспертной оценки проектов, совершенствования мониторинга применения актов и специализированного сервиса для правовых подразделений. Эти инициативы имеют высокий потенциал для практического применения на всех уровнях управления.

Практическую ценность может иметь разработанный соискателем методический аппарат, который интегрирует правовые, организационные и технические средства в целостную систему подготовки правовых актов управления. Данная разработка способна существенно обогатить научно-методическое обеспечение работы Министерства в этой области.

Наиболее актуальной представляются выводы, касающиеся оценки эффективности правовых актов управления. Автором сформулирован ряд специфических критериев их качества и предложены конкретные инструменты для его повышения.

В заключении (с. 214-221) подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются наиболее существенные выводы, вносятся предложения по совершенствованию правового регулирования в рассматриваемой автором сфере.

В приложении (с. 255-261) автор концентрированно в виде обзора приводит обоснованные в диссертации изменения и дополнения в акты Правительства Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации, тем самым предлагая путь реализации полученных результатов научного исследования.

Анализ содержания диссертационного исследования позволяет сделать вывод, что поставленные цели и задачи исследования выполнены в полном объеме. Положительно следует оценить методологический аппарат и объемную теоретическую базу исследовательской работы, а также обширный эмпирический материал, включающий в себя широкий массив правовых актов, судебных решений и аналитических материалов. Диссертантом формулируется ряд базовых понятий и выводов, которые имеют важное теоретическое значение для развития науки административного права, дополняют и развивают научные задачи, связанные с определением сущности, содержания и видов правовых актов управления, которые принимаются органами внутренних дел.

Результаты диссертационного исследования были широко апробированы автором в научной деятельности и нашли отражение в одиннадцати опубликованных научных работах, шесть из которых – в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования основных положений кандидатских и докторских диссертаций по юридическим специальностям.

Оценивая, в целом, положительно выполненное диссертационное исследование, вместе с тем, нельзя не обратить внимание на его отдельные

выводы, имеющие дискуссионный характер, которые должны быть обсуждены во время публичной защиты. К ним можно отнести:

1. В целом, поддерживая автора в части отнесения устных приказов, указаний и иных требований к категории правовых административных управленческих актов, считаем необходимым отдельного пояснения положения о том, что «устные правовые акты управления будучи вынесенными в установленном порядке и компетентным должностным лицом в рамках возникшего на их основании административного правоотношения обладают равнозначными с письменными актами правовыми свойствами» (с. 84). При этом возникает вопрос: где и кем прописан (установлен) порядок издания устного приказа, распоряжения? И, самое главное, как в дальнейшем доказать, что такой акт имел место?

2. В положении 3, выносимом на защиту, автор обоснованно разделяет правовые акты управления по признаку регулирующих свойств на нормативные и индивидуальные. При этом делит последние по сфере действия – на внутренние (в системе ОВД) и внешние (в отношении физических лиц и организаций). Спрашивается, почему это относится только к индивидуальным актам? А разве утверждаемые приказами МВД России административные регламенты о предоставлении государственной услуги (которые диссертант, совершенно справедливо, предлагает отнести к нормативным правовым актам управления), не регулируют действия граждан, обращающихся за услугой в органы внутренних дел?

3. Соглашаясь с выводом автора, что принятие единых стандартов подготовки актов управленческого воздействия в сфере ОВД предполагает достижение ряда значимых целей (положение 4, выносимое на защиту), нельзя не отметить, что вне поле зрения диссертанта осталась такая, несомненно, важная цель, как оптимизация и экономия правовых властных ресурсов в регулировании общественных отношений в сфере внутренних дел.

4. В положении 7 в числе предлагаемых автором общих критериев оценки эффективности правовых актов управления ряд критериев содержат оценочные

категории с неопределенными границами, что, несомненно, обернется субъективизмом при их практическом применении. Например: «*широта и перспективность* временного воздействия...», «*адекватность* предлагаемых актом мер...», «правовые акты управления ... ориентированы на обеспечение ... *полной* реализации конституционных прав и свобод», «широта правового поля ... должна быть *максимальной*».

5. В положении 8 автор утверждает о необходимости на уровне нормативного правового регулирования МВД России упорядочить полномочия должностных лиц ОВД по изданию нормативных правовых актов и предлагает в этих целях «выработать общие акты – регламенты, разграничивающие функциональное распределение полномочий всех уровней ОВД по функциональным направлениям издания правовых актов с учетом выбранных критериев их систематизации». В данном случае не ясно о каких актах идет речь? Если речь о нормативных правовых актах, то это относится к полномочиям Министра внутренних дел и сам автор справедливо предлагает исключить из пункта 5 Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате Министерства внутренних дел Российской Федерации Первого заместителя, заместителей Министра, руководителей подразделений МВД России. Если речь идет об иных правовых актах, то эти полномочия предусматриваются в должностных регламентах руководителей системы МВД России.

К сожалению, текст диссертации не лишен некоторых редакционных и технических неточностей. Так, не совсем понятно о каком «продолжающемся процессе реформирования ОВД» (с. 3) говорит автор. Указанная (с. 5) диссертация Случевской Ю.А. «Организация и осуществление правового контроля в системе управления органами внутренних дел» была защищена в 2010 г.

Следует подчеркнуть, что высказанные замечания имеют частный характер, не ставят под сомнение научную самостоятельность подготовленной работы и не влияют на общую ее положительную оценку.

Изложенное позволяет сделать следующие выводы:

1. Диссертация Волкова Кирилла Сергеевича на тему «Правовые акты управления органов внутренних дел Российской Федерации» является выполненной самостоятельно научно-квалификационной работой, содержащей решение научных задач, имеющей существенное значение для развития науки административного права, обладающей актуальностью и научной новизной.

2. Диссертация характеризуется внутренним единством, содержит новые обоснованные научные результаты и положения, которые прошли апробацию.

3. Диссертация «Правовые акты управления органов внутренних дел Российской Федерации», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки, полностью соответствует всем требованиям, предъявляемым к подобного рода работам Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор – Волков Кирилл Сергеевич заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв подготовил: профессор кафедры организации деятельности органов внутренних дел центра командно-штабных учений, главный научный сотрудник научно-исследовательского центра Академии управления МВД России доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации Кононов Анатолий Михайлович (специальность защищенной диссертации: 12.00.02 – Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право).

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры организации деятельности органов внутренних дел центра командно-штабных учений

Академии управления МВД России (протокол заседания кафедры № 7 от 19 ноября 2025 г.).

Начальник кафедры организации
деятельности органов внутренних дел
центра командно-штабных учений
Академии управления МВД России
(специальность защищенной диссертации
22.00.08 – Социология управления)
кандидат социологических наук, доцент
полковник полиции
«19» ноября 2025 г.

А. Ю. Звонарева

Сведения о ведущей организации:

Полное наименование: федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Ордена Трудового Красного Знамени Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Почтовый адрес: 125993, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8.

Телефон: 8 (499) 150-10-34

Адрес электронной почты: aumvd@mvd.ru

Адрес официального сайта в сети Интернет: <https://a.mvd.pf>

