

В Диссертационный совет 03.2.010.03, созданный на базе федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Омская орден Почета академия Министерства внутренних дел Российской Федерации»

644092, г. Омск, пр-т Комарова, д. 7

ОТЗЫВ

официального оппонента о диссертации Волкова Кирилла Сергеевича «Правовые акты управления органов внутренних дел Российской Федерации», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (Омск, 2025. 261 с.).

Диссертация К.С. Волкова представляет собой самостоятельную, обладающую внутренним единством научно-квалификационную работу теоретико-прикладного характера, в рамках которой исследованы правовые акты управления органов внутренних дел Российской Федерации, представляющие собой важный элемент механизма административно-правового регулирования.

Актуальность темы исследования. Следует отметить, что проблематика актов управления весьма популярна среди исследователей, однако несмотря на большое количество работ в этой сфере, данная тема вызывает острую дискуссию на протяжении многих десятилетий и изобилует множеством нерешенных вопросов. Отсутствие единого понятийного аппарата и наличие большого количества различных терминологических обозначений предмета исследования, под которыми зачастую понимаются различные по своей сути явления, а также остро стоящие в судебной практике вопросы разграничения нормативных и индивидуальных правовых актов говорят об актуальности выбранной темы, демонстрируют тот факт, что исследование правовых актов управления далеко от завершения и требуют дальнейшего научного осмысления. Сделанный автором акцент на правовых актах управления органов внутренних дел Российской Федерации позволил выявить дополнитель-

ные аспекты рассматриваемой проблемы и одновременно повысил практическую значимость исследования, поскольку качество данных актов напрямую влияет на эффективность решения системой МВД России задач по противодействию преступности, поддержанию общественного порядка, обеспечению общественной безопасности. Поэтому актуальность представленной работы в условиях отсутствия специальных исследований в этом направлении не вызывает сомнений, а сформулированные в работе выводы могут быть положены в основу формирования комплексного подхода к подготовке и изданию правовых актов управления в органах внутренних дел и способны оказать положительное влияние на повышение качества деятельности органов системы МВД России, значительная часть которой осуществляется именно посредством принятия и реализации правовых актов управления.

Трудности для разработки темы диссертационного исследования представляет отсутствие унифицированных подходов к подготовке правовых актов управления в органах внутренних дел разного уровня, что не позволяет создать стройную иерархически выверенную, лишенную дублирования увязанную единой правовой и организационной логикой систему правовых актов. Системный подход к такому крайне важному средству управленческого воздействия, как правовые акты, требует повышенного внимания к их форме и содержанию, процессу их подготовки и принятия, потому что составляющие их суть управленческие решения во многом определяют степень достижения целей и решения задач, стоящих перед органами внутренних дел. При этом обозначенная проблема существует на фоне острой потребности разрешения тех вопросов, которые возникают на практике. В этом отношении диссертация К.С. Волкова не просто вызывает научный интерес, а является своевременной и актуальной работой монографического характера, способной стать одной из базовых в данном направлении развития административно-правовой науки в целом и теоретико-прикладных основ управления в органах внутренних дел, в частности.

Высокий уровень актуальности поднимаемых проблем в полной мере обеспечил и **научную новизну** диссертационного исследования К.С. Волкова, которая заключается в разработке комплексного подхода к правовым актам управления органов внутренних дел с позиции административно-правового регулирования и одновременно анализа организации деятельности органов внутренних дел. Данный подход, построенный на положениях как административно-правовой науки, так и теории и практики управления, позволил представить теоретически обоснованные и практические значимые аспекты правовых актов управления органов внутренних дел: их понятие и классификацию; требования, предъявляемые к ним; информационно-аналитическое и методическое обеспечение процесса подготовки и принятия актов управления; критерии оценки их качества. В этом отношении результаты исследования соискателя, в полной мере соответствуя требованиям научной новизны, отличаются самостоятельностью, системностью и последовательностью, подкрепляются выверенной аргументацией. Последовательность авторской позиции находит свое подтверждение и в положениях, выносимых на защиту, в рамках которых формируется собственный подход к обозначенной проблематике. Соискатель избрал соответствующие поставленным задачам аспекты и уровни разработки заявленной темы.

Результатом творческого и самостоятельного исследования К.С. Волкова явилось формулирование ряда значимых предложений по совершенствованию правового регулирования порядка подготовки и принятия правовых актов управления в системе МВД России. Предлагаемые им изменения в Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, Правила подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России, Методику изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России могут способствовать гармонизации системы правовых актов органов внутренних дел и повышению качества содержащихся в них управленческих решений.

Достоверность, а также теоретическая обоснованность выводов и рекомендаций, содержащихся в диссертации, обусловлена обращением соискателя к трудам не только отечественных, но и зарубежных ученых, разрабатывающих методологические и теоретические проблемы правовых актов управления. При подготовке работы был изучен большой массив правовых актов управления, принимаемых на разных уровнях системы МВД России, аналитические, статистические и справочные материалы, результаты инспекторских проверок органов внутренних дел.

Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка литературы и приложений, а ее объем составляет 261 страницу.

В первой главе диссертации «Понятие, содержание и значение правовых актов управления органов внутренних дел Российской Федерации» исследуются понятие и сущность правовых актов управления, их значение в системе государственного управления России в целом и органов внутренних дел, в частности, предлагаются классификации видов и форм правовых актов управления, формулируются требования, предъявляемые к ним, дается характеристика полномочий органов внутренних дел по их изданию, приводится зарубежный опыт правового регулирования в этой сфере. Важное место при этом было отведено исследованию сущностных признаков правовых актов управления, выявлению особенностей актов органов внутренних дел, определению их роли в правовой системе Российской Федерации, закономерным результатом которых явилось формулирование авторского определения понятия правового акта управления органов внутренних дел.

Важным для систематизации правовых актов и оптимизации правового регулирования в данной сфере представляется рассмотрение автором вопроса о видах и формах правовых актов управления органов внутренних дел. Признавая сложность решения поставленной задачи ввиду широкого спектра административно-управленческих отношений в сфере внутренних дел государства и огромным массивом принимаемых в их рамках правовых актов,

следует признать, что автор нашел удачный подход к решению данной проблемы, отобрав для анализа существенные характеристики актов управления, имеющие наибольшее теоретическое и практическое значение для их классификации. В исследовании выявляется комплексная природа актов управления органов внутренних дел, содержащих разные по своей природе предписания: нормативные, индивидуальные, разъяснительные, интерпретационные, информационные, управленческие, а также предписания доктринального и статистического характера.

Обобщая и анализируя требования, предъявляемые к правовым актам управления, автор приходит к выводу, что они не всегда соблюдаются в правотворческой и правоприменительной деятельности органов внутренних дел. Соискателем совершенно справедливо предлагается отнести нормотворческие полномочия к исключительной компетенции Министра внутренних дел Российской Федерации, что позволит избежать разрозненной практики издания нормативных правовых актов управления в органах внутренних дел Российской Федерации.

В целом содержание и выводы данной главы в достаточной мере отображают состояние теоретической обоснованности и правового регулирования деятельности по изданию правовых актов управления органов системы МВД России и позволяют создать необходимые предпосылки для разработки предложений по ее совершенствованию. Рецензируемый раздел работы (аргументация, которая в нем используется) позволила автору в дальнейшем сформулировать собственные предложения о внесении изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации и МВД России в пределах исследуемой проблематики.

Вторая глава диссертации — «Механизм подготовки правовых актов управления органами внутренних дел» посвящена важнейшим аспектам процесса подготовки правовых актов управления, исследованию которых в административно-правовой науке практически не уделяется внимания: информационно-аналитическому обеспечению, методическим основам подготовки

правовых актов управления в органах внутренних дел, а также оценке их эффективности.

Исследуя информационно-аналитическое обеспечение процесса подготовки правовых актов в органах внутренних дел, автор констатирует в этой сфере наличие препятствий для достижения высокой эффективности принимаемых управленческих решений в виде слабой систематизации и не структурированности большого объема информации, являющейся базой для принятия акта управления. В то же время следует признать важным шагом на пути совершенствования рассматриваемой деятельности внедрение в органах внутренних дел, представленной автором, практики аналитического обеспечения принятия управленческих решений, аналитической оценки проектов нормативных актов, мониторинга состояния и практики применения правовых актов, внедрение Сервиса обеспечения деятельности правовых подразделений системы МВД России. Предложения автора в части правового регулирования информационно-аналитического обеспечения процесса подготовки и принятия актов управления в органах внутренних дел представляет практический интерес для организации управленческой деятельности в органах внутренних дел всех уровней.

Признавая важность научно-методического обеспечения различных направлений деятельности органов внутренних дел, следует поддержать автора в разработке методических основ подготовки актов управления органов внутренних дел. Предложенные им элементы методики позволяют органично выстроить в единую систему правовые, организационные, технические и иные средства обеспечения данного процесса. В этой связи рецензируемое диссертационное исследование может стать весомым вкладом в научно-методическое обеспечение работы по изданию правовых актов управления органов системы МВД России.

Особый интерес вызывает та часть работы, которая посвящена оценке эффективности правовых актов управления, принятых органами внутренних дел. Наибольшую ценность представляют сформулированные автором кри-

терии оценки качества правовых актов органов внутренних дел и предложенные им средства его повышения.

Теоретическая и практическая значимость предлагаемого автором диссертации механизма подготовки правовых актов управления органов внутренних дел не вызывает сомнений. Методология решения поднимаемого вопроса лежит именно в плоскости преломления науки административного права, теории управления и практики управленческой деятельности органов внутренних дел, и автор справедливо полагает для достижения задач последнего рассматривать право важнейшим средством реализации управленческого воздействия на социальную систему для обеспечения публичного интереса. Проведенный глубокий анализ современной литературы и нормативных актов по теме исследования, статистических данных, отражающих сущность рассматриваемых вопросов, а также сложившейся практики управленческой деятельности в органах внутренних дел имеет принципиально важное значение для раскрытия содержания темы исследования. В этом отношении К.С. Волков последователен, а выбранные им способы вполне соответствуют поставленным задачам.

Важно отметить, что несмотря на достаточно серьезный объем теоретического материала и нормативных актов, проанализированных соискателем, К.С. Волков находился в русле собственных идей, содержащих при этом свою научную новизну, имеющую существенное практическое значение для разрешения проблем управленческой деятельности в органах внутренних дел. Следует поддержать соискателя в большинстве его начинаний, основанных на собственном видении с учетом современной действительности и уже накопленного опыта. Опора на данные эмпирического характера в процессе формулирования предложений по совершенствованию механизма подготовки правовых актов управления органов МВД России делает сами предложения в достаточной мере обоснованными, а их реализацию – вполне осуществимой. Разработанные автором проекты нормативных правовых актов вполне могут быть реализованы на практике.

С уверенностью можно утверждать, что предложения по совершенствованию правового регулирования деятельности органов МВД России в части подготовки правовых актов управления, сформулированные во второй главе работы, являются важными результатами всего диссертационного исследования. Следует при этом отметить, что некоторые положения, которые формулирует К.С. Волков в данной части работы, носят постановочный характер, требуя соответствующего внимания и дополнительной проработки, но, видимо, уже в ходе дальнейшей научной деятельности. Тем не менее именно данная часть работы открывает горизонты для конкретных шагов по формированию методически и нормативно обеспеченного механизма подготовки правовых актов, позволяя решать острые практические вопросы управленческой деятельности органов внутренних дел.

Перспективность предлагаемых в представленной работе идей содержит достаточно высокий потенциал их реализации в последующем, что также имеет большое как теоретическое, так и практическое значение. Сделанные автором выводы расширяют возможности для повышения эффективности правовых актов управления органов внутренних дел.

В то же время представленное диссертационное исследование, как и любая другая работа подобного рода, создает предпосылки для дискуссии по отдельным его положениям.

1. Авторская характеристика правового акта управления нуждается в уточнении и конкретизации. В частности, диссертант говорит о «совмещении в нем одновременно свойств правового акта и акта управления» (с. 12) и подчеркивает его «атипичную правовую природу, так как они не являются в чистом виде правовыми средствами или в чистом выражении управленческими способами воздействия» (с. 11). Полагаю, что в данном случае речь необходимо вести не об искусственном соединении разнородных явлений, а о единстве формы и содержания: правовой акт управления можно представить как управленческое решение, облаченное в правовую форму.

Требует пояснения и субъектный состав уполномоченных принимать правовые акты управления «органов публичного управления» (с. 12). В условиях отсутствия законодательного закрепления данного термина и одновременного активной разработки концепции публичной власти и публичной администрации в Российской Федерации представляет интерес авторское видение данного понятия.

В продолжение дискуссии о понятии правового акта управления, автор, на мой взгляд, неоправданно нивелирует интересный и важный вопрос о разграничении понятий «административный правовой акт» и «правовой акт управления», ставя на основе семантического и понятийного анализа между ними знак равенства (с. 62). Приведенный в работе пример правового регулирования Германии рассматриваемых общественных отношений и анализ нормативно-закрепленной в ее законодательстве дефиниции «административного акта» (с. 54, 55) позволили выявить такие его свойства, как четко выраженное внешне-властное, публично-правовое воздействие. Можно ли предположить тогда, что «акт управления» представляет собой средство внутриорганизационного воздействия в системе управления, а критерием для разграничения понятий «административный правовой акт» и «правовой акт управления» является направленность их воздействия – внешне-публичная или внутриорганизационная. Данное воздействие может осуществляться в рамках двух самостоятельных видов отношений: управленческих и административно-правовых, которые автор, исходя из предложенной им концепции включает в единую предметную область регулирования правовых актов управления органов внутренних дел (с. 13).

Признавая сложности обсуждаемого аспекта, пробельность его правового регулирования в российском законодательстве, обращение самой постановкой такого вопроса к остро полемичной теме публично-правовой науки (о предмете административного права), но и признавая одновременно потребность его дальнейшего осмысления, предлагаю считать данное замечание

приглашением к дискуссии, направленной на уяснение понимания природы и сущности правовых актов управления.

2. Автором проведена серьезная работа по систематизации массива правовых актов управления органов внутренних дел на основе разнообразных критериев. Признавая, что в рамках диссертационного исследования невозможно раскрыть все аспекты рассматриваемых вопросов, тем не менее, необходимо внести ясность в ряд моментов, которые не получили своего освещения в работе. Соискатель, раскрывая виды и формы правовых актов управления, обошел стороной вопрос о месте и соотношении с иными правовыми актами системы МВД России такого акта, как административный договор.

Характеризуя сущность правового акта управления, автор неоднократно подчеркивал присущий ему односторонний характер властного волеизъявления (с. 33, 138 и др.). При этом, классифицируя акты управления по источнику волеизъявления, выделил в том числе совместные акты – принимаемые органами внутренних дел совместно с другими государственными органами (с. 101), что соответствует понятию административного договора, приведенному в ст. 62 Модельного закона «Об административных процедурах», утвержденном Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 28 октября 2022 г. № 54-28: это соглашение, основанное на двустороннем (многостороннем) волеизъявлении, заключаемом в публичных интересах административным органом в рамках реализации его компетенции с гражданами, объединением граждан и (или) другим административным органом. Повышению оценки проведенного исследования способствовало бы представленное автором видение сущности данного акта и его места в системе правовых актов управления органов внутренних дел.

3. Признавая исследовательскую смелость автора, который одним из аспектов своей работы обозначил оценку эффективности правовых актов управления, принятых в органах внутренних дел, следует признать, однако, что глубокий анализ данного вопроса в рамках одного параграфа диссертации

ционного исследования вряд ли возможен. Вопрос об оценке эффективности, как правового, как и организационного воздействия относится к числу сложнейших в теории права и теории управления. Оценка эффективности представляет собой соотношение заявленных, желаемых для достижения целей и достигнутых фактических результатов того или иного воздействия, измерение которого должно осуществляться с применением методов статистического анализа большого количества разнообразных факторов, характеризующих социальное явление, с обязательным сопоставлением затраченных усилий и полученного при этом эффекта.

Еще более сложной видится задача оценки эффективности отдельно взятых правовых актов органов внутренних дел в отрыве от других элементов механизма правового регулирования и иных мер публичного воздействия. Поэтому, как представляется, в рамках данной части работы автор решал и достаточно успешно решил задачу оценки качества правовых актов управления, критерии которой объективированны в показателях Методики изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России (утверждены распоряжением МВД России от 28 августа 2019 г. № 1/9711). Предложения автора по совершенствованию системы показателей, характеризующих документационное обеспечения управление в органе внутренних дел, следует признать обоснованными и методически выверенными. Поставленная же в исследовании задача оценивания эффективности правовых актов управления органов внутренних дел требует дальнейшей разработки и более взвешенного подхода. Тем не менее, саму ее постановку можно считать приглашением к научной разработке этого сложного, но крайне важного вопроса как науки административного права, так и практики управленческой деятельности в органах внутренних дел.

Следует отметить, что перечисленные замечания обусловлены преимущественно сложностью научно-практической задачи, поставленной перед соискателем, в большей мере носят дискуссионный характер и не оказывают

существенного влияния на общий вывод о положительной оценке представленной работы.

Основные результаты диссертационного исследования отражены в одиннадцати публикациях, шесть из которых включены в Перечень рецензируемых журналов и изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России для публикации основных научных результатов диссертаций. Автореферат соответствует содержанию диссертации, отражает ее ключевые идеи и выводы, степень научной новизны. Сформулированные положения и рекомендации являются в достаточной мере обоснованными и значимыми для науки. Автором продемонстрирован комплексный подход к правовому регулированию деятельности по подготовке правовых актов управления органов внутренних дел Российской Федерации. В представленном диссертационном исследовании на основе проведенного анализа российского и зарубежного законодательства, теоретических положений, собственных эмпирических исследований определены направления совершенствования правового регулирования, информационно-аналитического и методического обеспечения процесса подготовки и принятия правовых актов управления в органах внутренних дел.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что диссертация, подготовленная Волковым Кириллом Сергеевичем на тему «Правовые акты управления органов внутренних дел Российской Федерации», представляет собой завершенную научно-квалификационную работу, которая содержит решение задачи, имеющей существенное значение для публичного права, и соответствует критериям, установленным п.п. 9–14 Раздела II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (ред. от 16.10.2024). Рецензируемое диссертационное исследование отвечает требованиям самостоятельности, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, что свидетельствует о личном вкладе автора в науку.

Учитывая изложенное, Волков Кирилл Сергеевич заслуживает присуждения ему искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Северо-Западного филиала федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения высшего образования
«Российский государственный университет правосудия
имени В.М. Лебедева» (г. Санкт-Петербург)
кандидат юридических наук (научная специальность
12.00.14 – Административное право, финансовое право,
информационное право), доцент

 Бавсун Ирина Геннадьевна

[Signature]

Я.Б. Жолобов

13. 11. 2025 r.