

В диссертационный совет 03.2.010.03, созданный на базе федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Омская ордена Почета академия Министерства внутренних дел Российской Федерации» 644092, г. Омск, пр-т Комарова, д. 7.

ОТЗЫВ

официального оппонента, доктора юридических наук, профессора, профессора кафедры публично-правовых наук Волго-Вятского института (филиала) ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Кононова Павла Ивановича на диссертацию Волкова Кирилла Сергеевича на тему: «Правовые акты управления органов внутренних дел Российской Федерации», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки) в диссертационный совет, 03.2.010.03, созданный на базе ФГКОУ ВО «Омская ордена Почета академия Министерства внутренних дел Российской Федерации» (Омск, 2025. – 261 с.)

В рамках постоянно проводимого в Российской Федерации в течение последних 20 лет реформирования системы, функций и административных процедур деятельности органов исполнительной власти принимаются необходимые организационно-правовые меры, направленные на оптимизацию процесса принятия указанными органами управленческих решений, оснований и порядка издания (принятия) ими нормативных и ненормативных (правоприменительных) правовых актов. В системе российского законодательства отсутствует общий, рамочный закон о правовых актах, который бы предусматривал виды и единые правила издания (принятия), в том числе федеральными органами исполнительной власти, подзаконных нормативных и правоприменительных правовых актов. В этой связи каждый из указанных органов устанавливает свои ведомственные правила административного правотворчества. Не является исключением и МВД России, которое издает значительное число как нормативных, так и ненормативных

правовых актов. При этом отсутствуют современные научно-обоснованные концепции ведомственного нормотворчества органов внутренних дел, систематизации нормативных и правоприменительных актов данных органов, их должностных лиц, видов, официально-документальных форм выражения, оснований издания (принятия) таких актов. Их отсутствие во многих случаях приводит к хаотичности, бессистемности, безосновательности издания (принятия) органами МВД России правовых актов, что в свою очередь оказывает негативное влияние на обеспечение законности, оперативности и эффективности их деятельности. С учетом данных обстоятельств полагаю, что представленное на защиту диссертационное исследование, выполненное К.С. Волковым, является, безусловно, актуальным и своевременным.

Рецензируемая диссертация в целом может быть охарактеризована как достаточно интересное, оригинальное научное исследование проблем теории правовых актов управления в целом и, в частности соответствующих актов органов внутренних дел, а также теоретико-прикладных вопросов подготовки, издания и эффективности последних.

Структура диссертации включает: введение, две главы, в которые входят шесть параграфов, заключение, список литературы и 4 приложения.

Первая глава работы посвящена исследованию общих вопросов теории правовых актов управления органов внутренних дел. В рамках данной главы автор анализирует сложившиеся в науке административного права теоретические подходы к пониманию сущности правовых актов управления, их признаков и классификации и формулирует собственные позиции по данным вопросам. На основе этих общих положений соискатель представляет свое авторское видение особенностей содержания, форм выражения и системы правовых актов управления органов внутренних дел (с. 20–144).

Во второй главе диссертации автор анализирует вопросы правового регулирования процесса подготовки и принятия правовых актов управления органов внутренних дел и проблемы обеспечения и оценки их эффективности. При этом значительное внимание уделяется проблематике совершенствования методики подготовки проектов правовых актов органов внутренних дел, формулируются и систематизируются обязательные требования, соблюдение которых позволит

обеспечивать высокое содержательное качество и эффективность действия указанных актов. (с. 145–213).

Научная новизна представленной диссертации обусловлена, прежде всего, тем, что она является одной из первых в современной российской науке административного права монографических работ, в которой предложены основанные на анализе и обобщении соответствующей научной литературы, действующего федерального законодательства, многолетней практики издания органами внутренних дел (далее—ОВД) нормативных и ненормативных правовых актов новые теоретические подходы к пониманию сущности, системы, форм выражения, оснований, порядка подготовки и издания указанными органами правовых актов управления.

В числе наиболее значимых положений и выводов, сформулированных в работе, характеризующих ее научную новизну, теоретическую и практическую значимость, с моей точки зрения, можно выделить следующие:

1. Авторская интерпретация основных, базовых признаков (характеристик) правовых актов в целом и правовых актов управления, как их разновидности (с.35–44).

2. Выделение и исследование особенностей правовых актов управления, издаваемых и исполняемых органами внутренних дел, выработка авторского определения понятия правового акта управления ОВД (с. 45–51).

3. Осуществление систематизации функций, выполняемых правовыми актами управления ОВД, характеристика их юридического значения в правовом регулировании отношений, возникающих в сфере внутренних дел (с. 57–60).

4. Проведение систематизации и раскрытие основных признаков ведомственных нормативных правовых актов ОВД (с. 65–70).

5. Осуществление развернутой авторской классификации ненормативных правовых актов ОВД с выделением их видов в зависимости от юридического содержания, формы выражения, субъектов, их издающих, сферы их действия, характера юридически значимых последствий (с. 77–94).

6. Авторская характеристика основных юридических требований, предъявляемых к правовым актам управления в целом и правовым актам управления ОВД, в частности, а именно требований законности, обоснованности,

своевременности принятия, недопустимости нарушения прав и свобод человека и гражданина, компетентности органа, издающего акт, технико-лингвистических требований, требования соблюдения установленной процедуры подготовки, издания и введения в действие акта (с. 106–123).

7. Авторский анализ алгоритма действий при оценке необходимости разработки и принятия нормативного правового акта ОВД (с. 157–161).

8. Раскрытие в авторской интерпретации стадии подготовки в рамках процесса соответствующего ведомственного нормотворчества проекта нормативного правового акта ОВД, требований, предъявляемых к тексту такого акта (с. 170–190).

9. Выработка авторского подхода к системе критериев оценки качества правовых актов ОВД и системе средств повышения их качества и эффективности (с. 210–212).

Теоретическая значимость представленного на защиту диссертационного исследования обуславливается наличием в нем перечисленных выше, а также других характеризующихся признаками научной новизны положений, которые, безусловно, обладают определенной ценностью для науки административного права и процесса, публично-правовых наук в целом в части уточнения и дополнения общей теории административно-правовых актов и сложившихся научных подходов к пониманию юридических особенностей правовых актов управления органов внутренних дел, порядка их подготовки и издания.

Практическая значимость диссертационной работы К.С. Волкова видится, прежде всего, в возможности реализации содержащихся в ней, сформулированных на основе анализа нормативного материала и правоприменительной практики предложений по совершенствованию существующего в системе МВД России организационно-правового механизма подготовки и издания правовых актов, их систематизации, разграничения полномочий органов внутренних дел всех уровней по их изданию.

Перечисленные выше, а также некоторые другие содержащиеся в диссертации теоретические положения, выводы и предложения представляются вполне обоснованными и достоверными, поскольку базируются на системном анализе посредством использования общепринятых научных методов значительного числа

работ по теории административно-правовых актов, нормативных правовых актов, регулирующих нормотворческую и правоприменительную деятельность органов исполнительной власти, в том числе органов внутренних дел, материалов судебной практики, официальных статистических материалов, относящихся к рассматриваемой теме.

С учетом изложенного, следует констатировать, что диссертационное исследование подготовлено К.С. Волковым самостоятельно, содержит новые или обладающие элементами научной новизны достаточно обоснованные и достоверные положения, выводы и предложения по теоретическим и прикладным вопросам, относящимся к институту административно-правовых актов в целом и правовых актов управления органов внутренних дел, в частности, совокупность которых подтверждает личный вклад соискателя в науку административного права и процесса и в публично-правовые науки в целом.

В то же время, в диссертации имеются отдельные дискуссионные, а также недостаточно аргументированные положения и выводы, в числе которых можно выделить следующие.

1. На стр. 53 диссертации автор, сравнивая правовые акты управления и судебные акты, отмечает, что последние в отличие от первых не устанавливают каких-либо предписаний. Вряд ли можно согласиться с таким пониманием правовой природы судебных актов, поскольку они не только констатируют факты нарушения прав гражданских или административных истцов, заявителей, но и содержат властные решения, возлагающие на ответчиков юридические обязанности, исполнение которых направлено на разрешение по существу возникших юридических споров, восстановление нарушенных прав и законных интересов истцов, заявителей.

2. На стр. 82–84 соискатель подвергает критике позицию о невозможности отнесения к числу административно-правовых актов устных распоряжений и указаний должностных лиц административных органов. При этом в обоснование своей точки зрения он ссылается лишь на положения Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации и приводит примеры издания устных актов управления, имеющих внутренний характер и действующих только в отношении сотрудников ОВД. Вместе с тем автор не отвечает на вопрос о

возможности издания должностными лицами органов исполнительной власти, в том числе органов МВД России, устных административно-правовых актов внешнего характера, распространяющих свое действие на физических и юридических лиц, не находящихся в организационно-служебном подчинении указанных должностных лиц. Вправе ли, например, должностное лицо полиции в процессе осуществления административно-охранительной деятельности вынести какой-либо устный правовой акт (решение) в отношении гражданина, подлежащий обязательному исполнению последним?

3. На стр. 88–89 диссертации соискатель констатирует, что под правовым актом следует понимать не только соответствующий письменный документ, но и действие, имеющее юридическое значение. Действительно, в общей теории права и в теории административного права существует такой подход. Вместе с тем, в соответствии с действующим российским законодательством, в частности положениями статьи 46 Конституции Российской Федерации, главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, а также разъяснениями, содержащимися в пунктах 3–4 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 решения – индивидуальные акты, правовые акты, и действия рассматриваются в качестве самостоятельных правовых форм волеизъявления органов, наделенных публичными полномочиями. В этой связи в юридико-прикладном смысле правовые акты и юридически значимые действия, в том числе издаваемые и совершаемые органами внутренних дел, не могут объединяться в рамках одной правовой категории «акт» и должны разграничиваться.

4. На стр. 106–108 диссертации диссертант включает в содержание требования законности правовых актов управления в качестве составной части требование издания данных актов в пределах компетенции органов, должностных лиц. В то же время на стр. 117–119 соблюдение компетенции органов, принимающих правовые акты, рассматривается в качестве самостоятельного требования наряду с требованием законности. В этой связи не совсем понятна окончательная позиция автора о правовой природе требования компетентности органов, должностных лиц, издающих правовые акты управления.

Приведенные замечания и обозначенные вопросы в целом не снижают высокого научно-теоретического и прикладного уровня диссертационного исследования, выполненного К.С. Волковым, и не влияют на общую положительную оценку работы.

Содержание представленной на защиту диссертации соответствует профилю специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки, в частности, таким разделам паспорта данной специальности, как «Правовая природа и принципы публичной власти, правовое регулирование ее осуществления. Система публичной власти. Организация публичной власти и публичного управления. Институты публичной власти и публичного управления. Публичная власть и гражданское общество» (пункт 2); «Правовое регулирование правоохранительной и правозащитной деятельности» (пункт 12); «Правовое регулирование государственного управления в различных сферах» (пункт 14); «Правовое регулирование использования информационных (цифровых) технологий при осуществлении публичной власти и в публичном управлении» (пункт 26).

Таким образом, диссертационное исследование К.С. Волкова представляет собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для дальнейшего развития теории правовых актов управления, издаваемых (принимаемых), в том числе в системе органов внутренних дел, как составной части науки административного права.

Основные положения, выводы и предложения, изложенные в диссертации, были раскрыты в опубликованных автором 11 статьях, 6 из которых размещены в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Автореферат диссертации в целом отражает основные положения, выводы и предложения, содержащиеся в диссертационном исследовании.

На основании всего вышеизложенного, представляется возможным сделать следующий вывод: Диссертация Волкова Кирилла Сергеевича на тему: «Правовые акты управления органов внутренних дел Российской Федерации», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки), соответствует требованиям, предъявляемым пунктами 9-14 Положения о

присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в действующей редакции) к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой степени.

17 ноября 2025 г.

Официальный оппонент:

профессор кафедры публично-правовых наук

Волго-Вятского института (филиала) Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования

«Московский государственный юридический университет имени

О.Е. Кутафина (МГЮА)», доктор юридических наук,

профессор

Павел Иванович Кононов

Сведения об официальном оппоненте:

Кононов Павел Иванович

Наименование организации, в которой работает официальный оппонент: Волго-Вятский институт (филиал) Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Должность: профессор кафедры публично-правовых наук.

Почтовый адрес: 610000. Российская Федерация. Кировская область, город Киров, ул. Московская, д. 30. Телефон: +7 (8332) 65-04-27. Адрес электронной почты: kirov@msal.ru, secretarmgua@yandex.ru Электронный адрес официального сайта в информационно-коммуникационной сети «Интернет»: <https://msalkirov.ru/>

Подпись П.И. Коконова и сведения о нем заверяю:

Начальник отдела кадров и правовой работы

Волго-Вятского института (филиала) Университета имени

О.Е. Кутафина (МГЮА)



Денис Валерьевич Киселев