

ЧАСТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ»
(ЧУДПО «НАЦИОНАЛЬНЫЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ»)
PRIVATE INSTITUTION OF ADDITIONAL PROFESSIONAL EDUCATION
«NATIONAL RESEARCH INSTITUTE»

115191, г. Москва, Духовской пер., д. 17 стр. 15

ОГРН: 1257700369134, ИНН: 9726103193, КПП: 772601001

Телефон: 8 (495) 085-00-00, сайт: www.expertpro.ru, e-mail: info@expertpro.ru

№ 03/03/2026/3 от 03 марта 2026

**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. Комарова, д. 7

ОТЗЫВ

**на диссертацию Волкова Кирилла Сергеевича
«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

1. Актуальность темы исследования

В условиях масштабной трансформации институтов публичной власти, цифровизации государственного управления и перманентного усложнения задач, стоящих перед правоохранительными органами, проблема правового обеспечения управленческой деятельности приобретает фундаментальное значение. Реализация

органами внутренних дел (далее - ОВД) возложенных на них функций по обеспечению общественной безопасности, охране правопорядка и противодействию преступности невозможна без надлежащей, научно обоснованной организации процесса управления. Главным инструментом и формой объективации такого управленческого воздействия выступают правовые акты управления.

Актуальность диссертационного исследования К.С. Волкова аргументированно подтверждается комплексом взаимосвязанных факторов теоретического, организационно-управленческого и правоприменительного характера.

Во-первых, подходы к изданию управленческих актов в Министерстве внутренних дел Российской Федерации (далее - МВД России) претерпевают серьезные изменения, обусловленные продолжающимся процессом реформирования системы ОВД и требующие принятия адекватных мер реагирования на внешнее давление и быстро меняющуюся оперативную обстановку. Диссертант обоснованно ссылается на результаты комплексного исследования общей криминогенной ситуации, проведенного ВНИИ МВД России в 2015 году, установившего цикличность и зависимость криминогенной обстановки от совокупности экономических факторов. Для своевременного реагирования на эти вызовы требуется высочайшее качество управленческих решений, облакаемых в форму правовых актов.

Во-вторых, насущной проблемой остается оптимизация нормотворческого процесса и сокращение количества излишних управленческих решений. Диссертант правомерно апеллирует к результатам трех исследований информационно-аналитического обеспечения управления в системе МВД России, проведенных Организационно-аналитическим департаментом МВД России в 2012, 2017 и 2019 годах. Данные исследования убедительно продемонстрировали, что ситуация в сфере ведомственного нормотворчества остается сложной, характеризуется громоздкостью правовой базы, ее неупорядоченностью и наличием дублирующих норм.

В-третьих, повседневная оперативно-служебная деятельность ОВД генерирует колоссальный массив правовых актов, администрирование которого требует прочной теоретической основы. Масштабы правотворческой и правоприменительной активности МВД России наглядно демонстрируются статистическими данными, приводимыми автором: счет индивидуальным актам управления идет на миллионы (свыше 1,5 млн ежегодно), а нормативным - на тысячи. Отсутствие научно обоснованной систематизации данного массива, наличие коллизий и пробелов в правовом регулировании прямо препятствуют эффективному решению задач ОВД.

В отечественной доктрине административного права до настоящего времени ощущался явный дефицит комплексных монографических исследований, посвященных правовым актам управления именно в системе ОВД с учетом современных реалий, включая внедрение электронного документооборота и цифровых сервисов правовой и антикоррупционной экспертизы. Таким образом, избранная К.С. Волковым тема диссертационного исследования обладает несомненной актуальностью, органично вписывается в паспорт научной специальности 5.1.2 - Публично-правовые (государственно-правовые) науки и имеет высокую ценность как для развития теории административного права, так и для правоприменительной практики.

2. Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций

Высокая степень обоснованности и достоверности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, обеспечивается фундаментальной методологической базой и репрезентативным эмпирическим материалом.

Методологическую основу исследования составил диалектический метод научного познания, позволивший рассмотреть правовые акты управления в их историческом развитии и во взаимосвязи с объективными процессами трансформации государственного аппарата. Диссертантом последовательно применен системно-структурный метод, с помощью которого акты ОВД проанализированы не как разрозненный набор документов, а как целостная иерархическая система юридических средств, встроенная в общий механизм организации исполнительной власти. Использование формально-юридического метода обеспечило глубокий анализ признаков, свойств и реквизитов правовых актов, а статистический метод позволил получить эмпирические данные о нарушениях норм законодательства.

Особого внимания заслуживает обращение автора к сравнительно-правовому методу. Диссертант проводит обстоятельный анализ зарубежного опыта, в частности, законодательного определения административного акта (*Verwaltungsakt*) в параграфе 35 Закона об административном производстве ФРГ 1976 года. Сопоставляя германскую доктрину, трактующую административный акт исключительно как индивидуальное решение с внешним правовым действием, с более широким российским подходом, включающим и нормативные акты, автор формулирует обоснованные выводы о возможности рецепции отдельных прогрессивных конструкций, таких как «общее распоряжение» для неперсонифицированного круга лиц.

Эмпирическая база исследования отличается масштабностью и многогранностью. Автором изучен значительный объем нормативных правовых актов Российской Федерации, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, а также ведомственных приказов, инструкций, административных регламентов и уставов МВД России. Важным элементом эмпирической базы стали материалы судебной практики по делам об оспаривании правовых актов управления ОВД, что позволило выявить типичные дефекты правоприменения. Диссертант оперирует также статистическими данными ФКУ «ГИАЦ МВД России» и результатами ведомственного контроля, что придает выводам прикладной и доказательный характер.

Архитектоника диссертации логична и последовательна. В первой главе диссертант формирует теоретико-правовой фундамент: исследует понятие, сущность, классификацию правовых актов управления и требования, предъявляемые к ним. Во второй главе акцент смещается на процессуально-прикладные аспекты: подробно анализируется механизм информационно-аналитического обеспечения нормотворчества, методические стадии подготовки проектов актов и критерии оценки их эффективности. Подобная логика изложения - от общего к частному, от теории к правоприменительной технологии - обеспечивает высокую степень обоснованности итоговых рекомендаций.

3. Достоверность и научная новизна

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в нем впервые в современной науке административного права на монографическом уровне реализована концепция системного осмысления правового акта управления ОВД как сложного комплексного феномена, обладающего дуалистической природой. Автор отходит от сугубо нормативистского понимания акта как формы права и интегрирует в него функционально-управленческие характеристики, рассматривая акт одновременно как юридическое средство и как управленческое решение.

Критическая оценка положений, выносимых на защиту, подтверждает их научную новизну и теоретическую ценность.

Положение 1, в котором обосновывается сложная комплексная природа правового акта управления как средства, совмещающего свойства юридического акта и акта управления, представляет собой концептуально новое дуалистическое понимание, позволяющее применять к актам не только критерии законности, но и показатели

управленческой эффективности. Данный вывод подкреплён развернутой аргументацией в параграфе 1 первой главы диссертации.

Положение 2, содержащее систематизацию специфических черт правовых актов ОВД (особая предметная область, издание специальными субъектами, императивный характер, собственная иерархическая структура), доказано и обосновано тем, что автор не просто экстраполирует общие признаки административного акта на сферу внутренних дел, а выявляет уникальные свойства, обусловленные правоохранительной спецификой.

Положения 4 и 5, посвященные стандартизации критериев принятия и оценки правовых актов МВД России, а также их практической систематизации с выделением функций конкретизации, регламентации, нормирования, представляют собой усовершенствованную модель ведомственного правотворчества с высокой практической ценностью.

Положение 7, содержащее ранжированную систему критериев оценки эффективности актов управления (уровень вмешательства в систему гарантий прав граждан, широта воздействия, оперативность, адекватность мер), впервые вводит в научный оборот применительно к актам ОВД комплексное понятие эффективности, выходящее за рамки формальной законности и включающее оценку социально-экономических последствий.

Положения 8 и 9, направленные на упорядочение полномочий должностных лиц по изданию актов и проведение инвентаризации нормативной базы МВД России, имеют четкую прикладную направленность, подкрепленную конкретными предложениями по изменению федеральных нормативных актов. Сравнение заявленной научной новизны с реальным содержанием глав диссертации позволяет констатировать их полное соответствие.

4. Теоретическая и практическая значимость

Теоретическая значимость результатов исследования определяется существенным вкладом автора в развитие доктрины административного права и теории государственного управления. Сформированная диссертантом целостная концепция правового акта управления ОВД как дуалистического правового феномена позволяет преодолеть узкий нормативистский подход. Обоснованная в работе система критериев оценки качества правовых актов (законность, целесообразность, обоснованность, технико-лингвистическое совершенство, пропорциональность вмешательства в права

граждан) обогащает методологический аппарат публично-правовых наук. Развернутый анализ информационно-аналитического обеспечения нормотворческого процесса закладывает основы для формирования нового научного направления - административной нормографии в правоохранительной сфере.

Практическая значимость исследования не вызывает сомнений и подтверждается возможностью непосредственной имплементации его результатов в правотворческую и правоприменительную деятельность системы МВД России. Разработанные автором предложения по изменению Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (постановление Правительства РФ № 1009) и Методики изучения и оценки управленческой деятельности (распоряжение МВД России № 1/9711) готовы к практическому внедрению. Алгоритмы проведения правовой и антикоррупционной экспертизы, систематизированные автором, могут быть использованы правовыми подразделениями МВД России для минимизации дефектов ведомственного нормотворчества.

Методические рекомендации «Подготовка правовых актов управления органов внутренних дел Российской Федерации», подготовленные на основе диссертации, уже внедрены в практическую деятельность УМВД России по Омской и Липецкой областям. Материалы диссертации обладают высоким дидактическим потенциалом и могут быть использованы в учебном процессе образовательных организаций системы МВД России при преподавании дисциплин «Административное право», «Административный процесс», «Основы управления в органах внутренних дел», а также в системе повышения квалификации руководящего состава ОВД.

5. Критические замечания и дискуссионные вопросы

Несмотря на фундаментальный характер исследования, глубокую теоретическую проработку заявленной проблематики и очевидную практическую значимость полученных результатов, диссертационная работа К.С. Волкова не лишена ряда недостатков, противоречий и спорных моментов. В порядке научной дискуссии считаем необходимым высказать следующие критические замечания.

1. Необоснованное расширительное толкование формы правового акта управления. В положении № 3, выносимом на защиту, а также на страницах 81-88 текста диссертации автор настаивает на том, что правовые акты управления по внешней форме объективации могут быть не только письменными, но и устными, а также выражаться в виде конклюдентных действий (жесты сотрудника Госавтоинспекции, установка

дорожных знаков). Диссертант аргументирует это тем, что устный приказ или жест регулировщика содержат одностороннее властное волеизъявление и влекут юридические последствия. С данной концептуальной позицией согласиться затруднительно. В классической доктрине административного права и в действующем законодательстве проводится строгая демаркация между «правовым актом» как формализованным решением и «юридически значимым действием» как фактической формой реализации полномочий. Приравнение установки дорожного знака к «конклюдентному правовому акту» размывает принцип формальной определенности права. Сам автор в определении на стр. 51 характеризует правовой акт управления через признак формализованности, что входит в противоречие с его же расширительной трактовкой. Процессуальное законодательство (глава 22 КАС РФ, глава 24 АПК РФ) и судебная практика, в частности Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21, четко разграничивают оспаривание решений (актов) и оспаривание действий (бездействия) органов, наделенных публичными полномочиями. Автору необходимо пояснить, каковы правовые последствия такого расширительного толкования для процедур фиксации, отмены и судебного обжалования невербальных «актов».

2. Противоречивость в конструировании системы требований к правовым актам (соотношение законности и компетенции). В третьем параграфе первой главы диссертации соискатель исследует требования, предъявляемые к правовым актам управления. На страницах 106-108 диссертант обоснованно анализирует «компетентность» как основополагающее требование, фактически включая его в содержание более широкого принципа «законности». Автор указывает, что нарушение законности ведет к ослаблению принципа компетентности. Однако далее, при итоговой систематизации требований на страницах 117-119, «соблюдение требований компетенции» выделяется уже как полностью самостоятельное требование, стоящее в одном ряду с законностью. Подобная логическая непоследовательность размывает структуру юридических требований. Остается неясным: является ли издание акта с превышением полномочий частным случаем незаконности акта или дефектом иной правовой природы? Данное противоречие затрудняет практическую квалификацию дефектов ведомственного нормотворчества и требует пояснения.

3. Отсутствие процессуального механизма внедрения системы оценки эффективности правовых актов. В положении № 7, выносимом на защиту, автор предлагает систему критериев оценки эффективности правового акта: уровень

вмешательства в систему гарантий прав граждан, широта и перспективность временного воздействия, адекватность предлагаемых мер. Концептуальный переход от оценки формальной законности к оценке содержательной управленческой эффективности заслуживает поддержки. Однако ни в тексте автореферата, ни в третьем параграфе второй главы диссертации (стр. 190-213) не раскрыт организационно-правовой механизм практической имплементации этой системы в повседневную деятельность ОВД. Выдвинутые критерии («адекватность», «перспективность») носят оценочный характер. Какие структурные подразделения МВД России должны осуществлять эту оценку? В рамках каких процедур? Каковы правовые последствия признания акта «неэффективным» при сохранении его формальной законности - влечет ли это обязательную отмену акта или оценка носит рекомендательный характер? Без проработки этих аспектов система критериев рискует остаться теоретической абстракцией.

4. Искусственное сужение критериев классификации правовых актов по сфере действия. В положении № 3 соискатель утверждает, что базовое ранжирование актов проводится на нормативные и индивидуальные, при этом деление по сфере действия на внутренние и внешние применяется только к индивидуальным актам. Данный подход представляется необоснованно суженным. Совершенно неясно, почему диссертант отказывает нормативным правовым актам ОВД в аналогичном делении. Правоприменительная практика МВД России изобилует нормативными актами строго внутриорганизационного характера (например, Правила внутреннего служебного распорядка центрального аппарата). В то же время МВД России издает значительное количество нормативных правовых актов, имеющих внешнее действие, направленных на неопределенный круг граждан (административные регламенты по предоставлению государственных услуг в сфере миграции, безопасности дорожного движения). Исключение нормативных актов из деления по сфере действия обедняет теоретическую ценность предложенной типологии и не согласуется с реальной практикой ведомственного нормотворчества.

5. Неоднозначная трактовка юридической природы судебных актов. На странице 53 диссертации, проводя отграничение правовых актов управления от иных документов, соискатель утверждает, что судебная власть лишь определяет возможность удовлетворения правового требования, «констатируя его правомерность или неправомерность», не устанавливая при этом «какого-либо правового предписания или положения в строгом смысле слова». Данный тезис противоречит базовым положениям

процессуального права и теории правоприменения. Судебные акты содержат властные, общеобязательные, обеспеченные силой государственного принуждения предписания, возлагающие на субъектов (включая ОВД) конкретные юридические обязанности: восстановить незаконно уволенного сотрудника, отменить незаконное постановление, выплатить компенсацию. Отрицание наличия индивидуально-определенных властных предписаний в судебных актах является существенной теоретической неточностью, которая нуждается в корректировке.

6. Недостаточная разработанность предложения о принятии Федерального закона «Об административных актах органов внутренних дел». В третьем параграфе второй главы (стр. 209) диссертант формулирует предложение о разработке и принятии специального федерального закона, который закрепил бы единую процедуру разработки и принятия правовых актов управления ОВД. При всей привлекательности данной идеи автор не проводит анализ ее соотношения с имеющимися законодательными инициативами по принятию федерального закона «О нормативных правовых актах», обсуждаемого в доктрине уже несколько десятилетий. Не исследован вопрос о том, не приведет ли принятие отдельного отраслевого закона к фрагментации правового регулирования и не целесообразнее ли закрепить соответствующие нормы в общем федеральном законе о нормативных правовых актах с выделением специальных разделов для отдельных ведомств. Кроме того, предложенная формулировка закона не содержит даже примерной структуры, что затрудняет оценку реализуемости данного предложения.

Высказанные критические замечания и обозначенные дискуссионные вопросы носят строго академический, полемический характер. Они продиктованы исключительно многогранностью, сложностью и масштабностью избранной соискателем темы исследования. Данные замечания ни в коей мере не умаляют высокого научно-теоретического и прикладного уровня диссертации К.С. Волкова, не ставят под сомнение личный творческий вклад автора в науку административного права и не влияют на итоговую положительную оценку проделанной работы.

Заключение

Проведенный анализ текста диссертации, автореферата и опубликованных научных трудов позволяет сделать вывод о том, что диссертационное исследование Волкова Кирилла Сергеевича на тему «Правовые акты управления органов внутренних

дел Российской Федерации» представляет собой самостоятельную, логически завершенную, обладающую внутренним единством научно-квалификационную работу.

В диссертации содержится решение важной научной задачи, имеющей существенное значение для развития теории административного права и совершенствования процессов государственного управления, - формирование комплексной доктринальной основы и прикладного механизма подготовки, классификации и оценки эффективности правовых актов управления в системе органов внутренних дел.

Выводы и рекомендации, сформулированные соискателем, отличаются высокой степенью достоверности, обладают несомненной научной новизной и имеют ярко выраженную теоретическую и практическую значимость. Основные положения исследования прошли широкую апробацию на всероссийских и международных научно-практических конференциях и полно отражены в 11 научных публикациях автора, 6 из которых размещены в ведущих рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России. Автореферат адекватно и полно отражает содержание диссертационного исследования.

С учетом изложенного, диссертационное исследование К.С. Волкова «Правовые акты управления органов внутренних дел Российской Федерации» **полностью отвечает требованиям, установленным пунктами 9-14 «Положения о присуждении ученых степеней»** (утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, с последующими изменениями), предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук.

Автор диссертации, Волков Кирилл Сергеевич, **заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук** по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Ректор

ЧУДПО «Национальный научно-исследовательский институт»,

кандидат юридических наук, профессор РАЕ



Воронин С.А.

М.П.