

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

доктора юридических наук, профессора Юрия Николаевича Старилова о диссертации Ильченко Валентины Александровны на тему «Административно-правовое исследование вопросов обеспечения общественного доверия и поддержки гражданами полиции», представленной в 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», на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс (Нижний Новгород, 2018. – 237 с.).

Актуальность кандидатской диссертации Валентины Александровны Ильченко связана с одной из важнейших задач современного Российского государства – реформированием органов внутренних дел. Общественное доверие и поддержка граждан на сегодняшний момент являются важнейшим принципом деятельности полиции, закрепленным в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции», который определяет функциональную сущность органов внутренних дел. Общественное доверие обеспечивает легитимность и законность деятельности правоохранительных органов. Надлежащий же уровень общественного доверия к полиции позволяет считать ее действия соответствующими закону, а применяемые меры административного принуждения и административной ответственности законными. Практика реализации данного принципа должна быть в центре внимания органов управления полицией и институтов гражданского общества.

Актуальность темы данного исследования обусловлена и необходимостью создания различных механизмов административно-правового и организационного характера для обеспечения общественного доверия к полиции и поддержки ее гражданами.

Определяя актуальность и значимость темы диссертации, В.А. Ильченко правильно формулирует цель научного исследования, которая представляет собой разработку научных положений, которые в своей совокупности образуют

теоретическую основу современной концепции взаимодействия полиции с населением для обеспечения необходимого уровня общественного доверия и поддержки гражданами деятельности полиции. Цель исследования достигается тем, что В.А. Ильченко поставила и решила следующие задачи: изучение административно-правовых основ общественного доверия граждан к полиции как юридической категории; раскрытие роли общественного мнения как одного из важнейших критериев официальной оценки деятельности полиции; определение места и роли принципа общественного доверия и поддержки гражданами полиции в системе принципов деятельности полиции; исследование административно-правовых механизмов, обеспечивающих общественное доверие и поддержку гражданами полиции; анализ современных форм взаимодействия общества и полиции, направленных на повышение общественного доверия и поддержки гражданами полиции; установление наиболее эффективных форм общественного контроля за деятельностью полиции; изучение роли и значения общественных советов в повышении общественного доверия и поддержки гражданами полиции; установление наиболее эффективных способов учета мнения населения о деятельности полиции; разработка рекомендаций по совершенствованию форм взаимодействия населения и полиции; формулировка обоснованных предложений по усовершенствованию административного законодательства, регулирующего организацию и деятельность полиции при взаимодействии с населением.

В диссертации результативно использованы статистические данные о деятельности МВД РФ, включающие сведения о мероприятиях, направленных на взаимодействие с населением; о деятельности общественных советов, созданных при территориальных органах МВД РФ; о результатах осуществления общественного контроля за деятельностью полиции (отчеты пресс-службы ГУ МВД России по Нижегородской области 2013 – 2017 гг.); результаты анкетирования 300 сотрудников полиции и социологические исследования о деятельности полиции ГУ МВД России по Нижегородской области.

Структура диссертации логична, соответствует цели и задачам исследования. Она состоит из введения, двух глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, списка научных трудов по теме исследования, приложения. В целом кандидатская диссертация В.А. Ильченко представляет собой серьезное научное исследование, ценное по полученным результатам, содержит в себе решение задач, имеющих принципиальное значение для административного права.

Научная новизна диссертации В.А. Ильченко заключается в том, что она является комплексным научным трудом, посвященным исследованию вопросов общественного доверия и поддержки гражданами полиции. Новизну исследования определяет комплекс положений, выносимых автором на защиту (С. 10 – 16). Они отражают результаты проведенной работы, соответствуют цели и задачам, которые автор поставил перед собой. Положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, научно обоснованы, доказательства убедительны и хорошо аргументированы.

В.А. Ильченко при анализе административно-правовых основ общественного доверия граждан к полиции как юридической категории обоснованно говорит о построении новой модели взаимодействия общества и государства, основанной на доверии как первичном факторе для возникновения партнерских отношений (С. 27, 43). Справедливо уточняется в диссертации повышение уровня общественного доверия к полиции со ссылкой на результаты государственных и негосударственных социологических опросов как свидетельство определенного успеха проводимых реформ (С. 34 – 36). Заслуживает внимания вывод об определении оптимального соотношения соответствующих средств создания общественного доверия к деятельности полиции (С. 44), формирующийся на основе внешнего воздействия (средства массовой информации) и внутреннего (личного субъективного общения граждан с полицией и осуществление общественного контроля за деятельностью полиции) (С.45, 68). При анализе принципов деятельности полиции и определении в нем места и роли принципа общественного доверия и поддержки

гражданами полиции диссертант справедливо полагает необходимость использования как традиционных, так и инновационных форм взаимодействия полиции с населением, превратив общественное мнение в один из критериев, учитываемый при официальной оценке деятельности полиции (С. 45 – 68).

На основе учета принципов деятельности полиции как разновидностей правовых принципов В.А. Ильченко предлагается определение принципа общественного доверия и поддержки полиции гражданами как основополагающего начала, выражающегося в системе официальных требований к полиции, ее сотрудникам использовать предусмотренные законом различные организационно-правовые формы и механизмы, направленные на широкое взаимодействие с населением, обеспечивать обоснованность и понятность совершаемых действий для граждан, учитывать постоянный мониторинг общественного мнения в качестве основного критерия официальной деятельности полиции (С. 51).

Подробно анализируя административно-правовые механизмы, обеспечивающие общественное доверие и поддержку гражданами полиции, В.А. Ильченко формулирует ряд факторов, позволяющих оценить обоснованность действий сотрудников полиции, их законность, а также понятность, означающие соответствие мотивов совершения ими действий в рамках предоставленных полномочий требованиям действующего законодательства РФ и публичное доведение этих мотивов до конкретного гражданина или общественности (С. 74 – 80).

Авторской идеей, заслуживающей особого внимания, следует считать предлагаемые меры по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан или прав организаций (юридических лиц). В целях закрепления документальной формы нарушения права гражданина соискатель предлагает изложить часть 3 Приказа МВД России от 15 августа 2012 г. № 795 в следующей редакции: «Извинения гражданину приносятся в письменной форме в возможно короткий срок, но не позднее одного месяца со дня установления (подтверждения) факта нарушения прав и свобод гражданина сотрудником полиции или вступления в

законную силу решения суда, признавшего незаконными действия (бездействие) сотрудника полиции, если иное не установлено судом». В целях повышения реализации Приказа МВД России от 15 августа 2012 г. № 795 дополнить его частью 5 следующего содержания: «Нарушение порядка принесения извинения гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции, влечет дисциплинарную ответственность должностного лица органа внутренних дел» (С. 89).

Достоинством рассматриваемой диссертации является предложенная автором классификационная модель взаимодействия общества и полиции в зависимости от степени и условий влияния на уровень общественного доверия и поддержки гражданами полиции, определение классификационных критериев (С. 96 – 105). Одной из основных авторских идей является обоснование закрепления факторов, определяющих перечень форм эффективного взаимодействия общества и полиции в законодательстве РФ, в частности, отсутствие Федерального закона «Об общественном контроле за деятельностью полиции» (С. 113).

Диссертация В.А. Ильченко вносит значительный вклад в развитие административного права, так как автор при рассмотрении вопроса о взаимодействии общества и полиции с деятельностью средств массовой информации формулирует предложение, направленное на улучшение взаимодействия органов и сотрудников полиции со СМИ путем внесения в Федеральный закон «О полиции» отдельной статьи «Взаимодействие полиции со средствами массовой информации» (ст. 50.1) (С. 114 – 115).

Важным результатом исследования является предложение о разработке и принятии Федерального закона «Об общественном контроле за деятельностью полиции» как одном из вариантов законодательного регулирования общественного контроля за деятельностью полиции (С. 136 – 137). При этом соискатель справедливо обращается к анализу научных работ, свидетельствующих об отсутствии единых позиций по вопросу сущности и содержания общественного контроля за деятельностью полиции и подробно

рассматривает отдельные системные элементы общественного контроля, влияющие на уровень общественного доверия и поддержки гражданами полиции (С. 129 – 135).

Положительной оценки заслуживает рассмотрение роли общественных советов в системе общественного контроля. В.А. Ильченко справедливо сосредоточила внимание на содержательных проблемах, связанных с организацией и функционированием общественных советов как эффективного правового механизма, обеспечивающего взаимодействие населения и органов государственной власти (С. 143 – 160). Автором диссертации предлагаются меры по обеспечению открытости деятельности полиции за счет внедрения новых механизмов формирования общественных советов и четкого определения их компетенций.

Заслуживает внимания предложение о рассмотрении общественного мнения о деятельности полиции в качестве специальной формы общественного контроля (С. 165). Поскольку в законодательстве Российской Федерации отсутствуют нормы, указывающие на возможные варианты действий при оценке общественного мнения, в диссертации предлагается определить четкие механизмы, предусматривающие независимый контроль за проведением постоянного мониторинга общественного мнения за деятельностью полиции, либо включить в эту систему независимых субъектов мониторинга общественного мнения – Общественную палату РФ, общественные палаты субъектов РФ и общественные палаты муниципальных образований, которые в рамках общественного контроля при взаимодействии с органами внутренних дел будут осуществлять мониторинг (С. 181).

Особо необходимо отметить научно-практическую значимость исследования результатов опроса трехсот сотрудников органов внутренних дел об отношении граждан к деятельности полиции, продемонстрировавшего многофакторность общественного мнения о полиции (Приложение 1. Приложение 2. С.223 – 237).

В заключении диссертации отражены основные выводы исследования относительно совершенствования нормативного правового регулирования, возникающего в ходе взаимодействия органов внутренних дел с населением, целью которого является обеспечение общественного доверия и поддержки гражданами полиции.

Диссертация В.А. Ильченко является актуальным, самостоятельным, структурно обоснованным, концептуально законченным исследованием, содержащим новое знание об избранном предмете научного анализа. Автору удалось разработать правовые и организационные механизмы, направленные на обеспечение общественного доверия и поддержки гражданами полиции как правоохранительной структуры, каждодневно контактирующей с населением, что подтверждается новым содержанием основных положений и идей рецензируемой работы.

Выводы и научно-теоретические положения, содержащиеся в диссертации, сделаны В.А. Ильченко самостоятельно. Самостоятельность соискателя в проведении исследования объясняется получением новых научных результатов в сфере изучения теоретических проблем административно-правового регулирования взаимодействия органов внутренних дел с населением; обоснованием необходимости совершенствования регулирования координации деятельности полиции при взаимодействии с населением; разработкой рекомендаций по совершенствованию форм взаимодействия населения и полиции.

Достоверность результатов исследования подтверждается теоретической базой, а также методологической, нормативно-правовой основой диссертационной работы; использованием разнообразных статистических данных.

Некоторые положения диссертации В.А. Ильченко требуют уточнения и дополнительной аргументации, являясь при этом основой для научной дискуссии.

1. В диссертации несколько раз приводятся аргументы, связанные с тем, что действия сотрудников полиции должны быть обоснованы и понятны (С. 51). В.А. Ильченко пишет, что «обоснованность» действий сотрудников полиции – это соответствие решения об осуществлении той совокупности доказательств либо сведений, которые фактически имеется в распоряжении сотрудника полиции и подтверждает сделанные ими выводы. Действия являются обоснованными лишь тогда, когда к решению об их производстве были законные фактические (юридические) основания, а в ряде случаев и предусмотренный законом повод» (С. 64–65); перечисляет, что для оценки обоснованности действий сотрудника полиции необходимо учитывать несколько важных факторов: 1) действовал ли сотрудник полиции в рамках предоставленных полномочий и нарушены ли какие-либо требования действующего законодательства РФ; 2) соблюдены ли все внутренние процедуры и административные регламенты совершения действий и принятия решений сотрудником полиции; 3) нарушены ли, ущемлены или затронуты права, свободы граждан, законные интересы организации при совершении действий и принятии решений сотрудником полиции; 4) учитывается ли обстановка и условия, в которых действовал сотрудник полиции (эффективны ли действия сотрудника полиции с учетом складывающейся обстановки) (С. 74). «Понятность» относится к принципам открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти» (С. 74); «обоснованность и понятность действий сотрудников полиции должна обеспечиваться за счет выяснения их мотивов совершения действий и придания им публичности» (С. 79) и др.

Возникает вопрос: каковы главнейшие правовые условия и факторы, обеспечивающие объективную, всестороннюю и полноценную оценку понятности действий сотрудников полиции со стороны граждан?

2. Автор убедительно приводит доводы о том, что в настоящее время граждане стали больше доверять полиции, об этом свидетельствуют, в частности, приведенные в диссертации: опрос ВЦИОМ и Левада-Центр (С. 35–37); социологические опросы сотрудников полиции по вопросам общественного

контроля (С. 107–111); анкетирование сотрудников полиции города Нижнего Новгорода по вопросам доверия со стороны граждан в деятельности полиции (С. 223–227). Соискатель говорит о партнерских взаимоотношениях полиции и граждан, которые должны быть первичным фактором доверия (С. 43); рассуждает о реализации взаимодействия полиции и граждан: «... для качественной организации взаимодействия необходимо проводить работу по следующим направлениям: 1) сформировать должную нормативную правовую основу для совместной деятельности по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности; 2) проводить совместные мероприятия; 3) осуществлять информационное, аналитическое и научное обеспечение совместной деятельности по решению правоохранительных задач; 4) осуществлять подготовку кадров для данной деятельности; 5) вносить коррективы в последующую правоохранительную деятельность» (С. 66); пишет о внутрицелевой направленности взаимодействия, которые имеют также такие формы взаимодействия как проведение совместных совещаний по разработке концепций и программ общественных объединений и граждан по актуальным вопросам деятельности полиции и т.д. (С. 104); можно привести и другие положения из диссертационной работы.

Критическое замечание заключается в том, что автор не всегда конкретизирует, каким именно образом должна осуществляться программа по взаимодействию населения и полиции. Тем самым данные положения диссертации становятся декларативными. Следовательно, В.А. Ильченко в ходе защиты диссертации необходимо более широко обосновать свою точку зрения в отношении сотрудничества граждан и полиции.

3. Соискатель предлагает в Положении десятом необходимость дополнения Федерального Закона «О полиции» новой статьей (ст. 50.1) «Взаимодействие полиции со средствами массовой информации» (С. 16). Автор размышляет о роли средств массовой информации в деятельности полиции (С. 101 – 103); указывает, что проведенные результаты анкетирования сотрудников полиции показывают, что они в меньшей степени рассчитывают на СМИ как

средство повышения общественного доверия населения к органам внутренних дел (С. 111); выделяет факторы, по которым можно ликвидировать пробелы в этом взаимодействии: 1) непрофессионализм некоторых СМИ, который влияет на объективность освещения деятельности полиции; 2) тенденциозность и явно заказной характер деятельности СМИ, направленные на освещение исключительно негативных событий в российском государстве; 3) отсутствие должного правового регулирования взаимодействия полиции со СМИ; 4) нежелание некоторых структур органов внутренних дел сотрудничать со СМИ, связанное с закрытостью их деятельности; 5) отсутствие у сотрудников полиции навыков общения со СМИ (С. 113).

В.А. Ильченко предлагает в статье 50. 1 Федерального Закона «О полиции» в п. 3 такую трактовку: «Сотрудник полиции обязан заниматься правовой пропагандой и правовым просвещением с использованием средств массовой информации». Как именно можно это сделать – не отражено?

Таким образом, соискателю необходимо дополнительно обосновать позицию относительно важности правовой пропаганды и правового просвещения с использованием средств массовой информации в деятельности сотрудников полиции.

4. Автор диссертации подробно рассматривает роль и значение общественных советов в повышении общественного доверия и поддержки гражданами полиции; этому посвящен отдельный параграф (Глава II, параграф 3. С. 137– 61); «... общественные советы призваны обеспечивать эффективность и постоянное взаимодействие между обществом (гражданами) и органами внутренних дел (полицией). Функциональная роль общественных советов заключается не только в привлечении граждан к деятельности органов внутренних дел (полиции), но и в позитивном влиянии на работу правоохранительных органов путем внесения соответствующих предложений по улучшению работы и выполнению основных государственных функций. Кроме этого, общественные советы призваны обеспечивать учет общественного мнения по различным вопросам деятельности органов полиции» (С. 145).; «Создание

общественных советов является важным шагом в налаживании диалога между полицией и гражданами, что в научном и официальном лексиконе получило название “партнерской” модели» (С. 146); соискателем приводятся ограничения для тех граждан, которые не могут стать членами общественных советов (С. 149); также неоднократно упоминается о выездных встречах с гражданами (С. 58. С. 159 и др.).

Соискателю необходимо конкретизировать процедуру выездных встреч членов общественного совета и сотрудников полиции с гражданами.

Отмеченные дискуссионные моменты не влияют на общую высокую оценку диссертации Валентины Александровны Ильченко; они не уменьшают научную состоятельность, теоретическую и практическую значимость ее научного труда.

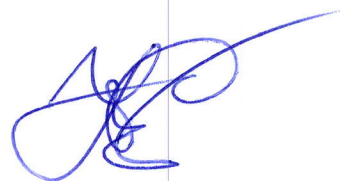
Диссертационное исследование В.А. Ильченко «Административно-правовое исследование вопросов обеспечения общественного доверия и поддержки гражданами полиции» соответствует профилю научной специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс. Автореферат и 14 публикаций (в том числе 6 опубликованы в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий ВАК РФ) В.А. Ильченко отражает содержание диссертации.

Диссертационная работа В.А. Ильченко соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, установленным ч. 2 п.9 – 14 «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842. Диссертация В.А. Ильченко является научно-квалифицированной работой, в которой содержится решение научных задач, имеющих существенное значение для российского административного права. Предложения и рекомендации автора диссертации будут содействовать усовершенствованию административно-правового регулирования вопросов обеспечения общественного доверия и поддержки гражданами полиции.

Диссертация В.А. Ильченко – актуальная, самостоятельная, ценная в научно-практическом отношении работа, содержащая достоверные выводы и рекомендации, отличающиеся высоким научно-значимым потенциалом для современной теории административного права. Рецензируемое диссертационное исследование может использоваться в деятельности по совершенствованию нормативного правового регулирования, возникающего в ходе взаимодействия органов внутренних дел с населением: принятие специального Федерального закона «Об общественном контроле за деятельностью полиции»; повышение открытости деятельности органов внутренних дел (полиции) за счет внедрения в ее деятельность механизмов открытости, основанных на новых информационных технологиях, которые получают правовую регламентацию в Концепции открытости органов внутренних дел; улучшение взаимодействия органов и сотрудников полиции со СМИ через внесение в ФЗ «О полиции» статьи 50.1 «Взаимодействие полиции со средствами массовой информации». Автор рецензируемой диссертации – Ильченко Валентина Александровна – заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Официальный оппонент

Декан юридического факультета,
заведующий кафедрой административного
и административного процессуального права
ФГБОУ ВО «Воронежский государственный
университет»,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор



Ю. Н. Старилов

«30» ноября 2018 г.

ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»

Почтовый адрес: 394006, г. Воронеж,

Университетская площадь, д. 1.

Тел. 8(473) 255-84-86.

E-mail: office@main.vsu.ru; deanery@law.vsu.ru; juristar@vmail.ru

Официальный сайт ВГУ: www.vsu.ru

