

*На правах рукописи*

**МАМОНТОВ Александр Александрович**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ВНУТРИВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ОРГАНАХ  
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Специальность 12.00.14 –  
административное право, административный процесс

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2020

Работа выполнена на кафедре административного права Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя».

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, доцент  
**Зиборов Олег Валентинович**

**Официальные оппоненты:** **Зубарев Сергей Михайлович**  
доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

**Сургутсков Вадим Игоревич**  
кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел ФГКОУ ВО «Омская академия МВД России».

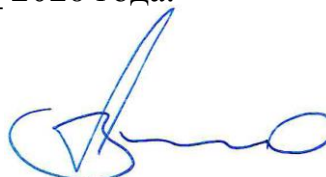
**Ведущая организация:** Федеральное государственное казенное учреждение дополнительного профессионального образования «**Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации**».

Защита состоится 22 октября 2020 года в 14:00 час. на заседании диссертационного совета Д 203.019.01, созданного на базе ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя», по адресу: 117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12, учебно-лекционный корпус № 2, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя» (<http://diss.mosu-mvd.com/ru/>).

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 года.

Ученый секретарь диссертационного совета  
кандидат юридических наук

 Ф.О. Вертлиб

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования** состоит, прежде всего, в том, что внутриведомственный контроль тесно вплетен в систему государственного управления, является его логичной и неотъемлемой составляющей. Его организация остается одним из основных инструментов повышения эффективности функционирования органов внутренних дел и, в конечном счете, становится интегрирующим критерием качества работы руководящего звена подразделения. Поэтому его правовое регулирование в целях повышения эффективности управленческого воздействия имеет важное значение и особенно актуально в качестве одного из направлений современных административных реформ.

Проблемы правового регулирования довольно часто выпадают из поля зрения исследователя, его внимание главным образом концентрируется на текущих проблемах реализации внутриведомственного контроля. Анализ и оценка осуществления внутриведомственного контроля, несомненно, является важнейшим источником информации для его совершенствования, но при этом принципиальные вопросы использования правовых средств в данном процессе остаются фоновыми, не становятся самостоятельными объектами исследования.

Правовое регулирование предполагает четкость определения предмета и адекватных ему методов правового воздействия. В этой связи приобретает актуальность рассмотрение внутриведомственного контроля с точки зрения его оптимизации именно правовыми средствами. Такой подход позволяет сосредоточить внимание исследователя на правовых свойствах регулируемых общественных отношений и дать оценку результативности правового воздействия на них.

Совершенствование правового регулирования внутриведомственного контроля в органах внутренних дел актуально и в рамках современной концепции реформирования публичного управления – «управления по результатам», которая предполагает выстраивание системы промежуточного уточнения и корректировки инструментальных целей и задач поэтапного выполнения ком-

плексного плана, ориентированного на конечный результат. Использование средств правового регулирования актуально для переориентации внимания контроля с формальных показателей, отражающих соблюдение нормативных требований, на содержательные, отражающие эффективность и результативность подконтрольной деятельности.

Анализ нормативных правовых актов позволяет говорить о необходимости уточнения статусных характеристик участников контрольных взаимоотношений, позитивных и негативных форм ответственности, форм и методов контроля, механизмов обеспечения прав и обязанностей участников контрольных правоотношений.

**Степень разработанности темы исследования.** В настоящее время в административно-правовой науке вопросы административно-правового регулирования внутриведомственного контроля в сфере деятельности органов внутренних дел не получили достаточного освещения.

Тем не менее, внутриведомственный контроль в том или ином аспекте являлся предметом научных исследований. Общие вопросы контрольно-надзорной деятельности в системе государственной службы являлись предметом исследований многих ученых в области общей теории государства и права, теории государственного управления и административного права: С.С. Алексеева, Ю.Е. Аврутина, М.И. Байтина, О.И. Бекетова, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, С.Н. Бочарова, И.А. Галагана, Е.Ю. Грачевой, В.М. Горшенева, О.В. Зиборова, С.М. Зубарева, С.М. Зырянова, В.Н. Карташова, А.П. Коренева, Ю.М. Козлова, А.В. Малько, В.М. Манохина, А.В. Мартынова, Н.И. Матузова, П.Е. Недбайло, А.Ф. Ноздрачева, Д.М. Овсянко, И.В. Понкина, Л.Л. Попова, Ф.С. Разаренова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой, И.Б. Шахова, А.П. Шергина, А.В. Филатовой, В.Е. Чиркина и др.

Вопросы правовой организации внутриведомственного контроля затрагивались, например, в диссертациях Т. Джаембаева, В.А. Тарасовой, С.М. Зубарева. Составной частью исследования ведомственный контроль был в диссертациях

циях Ю.Г. Арзамасова, Н.С. Куликовой, В.В. Самсонова Е.В. Лобановой, А.Б. Новикова, А.П. Беликова, Е.Ю. Грачевой, С.С. Громько, С.В. Пузырева, Р.В. Кононова.

Работы названных авторов активно использовались при подготовке настоящей диссертации.

**Объектом** диссертационного исследования является нормативно-правовое регулирование системы контроля в сфере внутренних дел.

**Предметом** диссертационного исследования являются особенности и направления совершенствования административно-правового регулирования внутриведомственного контроля в органах внутренних дел.

**Целью** диссертационного исследования является разработка теоретических положений и научно обоснованных предложений по совершенствованию административно-правовой основы внутриведомственного контроля в органах внутренних дел.

Для достижения указанной цели поставлены следующие **исследовательские задачи**:

- определить содержание понятия правового регулирования внутриведомственного контроля в органах внутренних дел;
- выявить специфику предмета и метода правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере внутриведомственного контроля;
- уточнить понятийный аппарат, используемый в нормативных правовых актах, регламентирующих организацию внутриведомственного контроля в органах внутренних дел;
- выработать классификацию внутриведомственного контроля, учитывающую особенности его правового регулирования;
- выявить исторические предпосылки и тенденции, обусловившие особенности формирования подхода к административно-правовому регулированию внутриведомственного контроля в органах внутренних дел;

- определить полноту и оптимальность нормативного закрепления системы целей и принципов организации и реализации внутриведомственного контроля;

- раскрыть общие закономерности распределения полномочий субъектов внутриведомственного контроля в соответствии с их структурно-функциональными характеристиками в органах внутренних дел;

- определить наиболее перспективные направления приведения в соответствие с современными подходами нормативно-правового регулирования форм и методов внутриведомственного контроля.

**Методологическая основа исследования** представляет собой совокупность общих и частных методов научного познания, которые обеспечили возможность всестороннего рассмотрения проблем административно-правового регулирования внутриведомственного контроля. Так, в исследовании использованы: метод диалектического познания, с помощью которого определялись правовые, социальные и организационные противоречия, связанные с административно-правовым регулированием внутриведомственного контроля в органах внутренних дел; системный метод, позволивший выработать целостную характеристику административно-правового регулирования внутриведомственного контроля; структурно-функциональный метод, на основе которого раскрывается существо административно-правового регулирования, направленного на разные элементы механизма внутриведомственного контроля; историко-правовой метод, который позволил рассмотреть предпосылки и закономерности административно-правового регулирования во временной динамике; формально-логический метод, позволивший рассмотреть совокупность административно-правовых средств регулирования внутриведомственного контроля в их смысловой и функциональной согласованности.

**Нормативную основу** диссертационного исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные нормативные правовые акты, включая федеральные законы, подзаконные акты Президента и Правительства Российской Федерации, регулирующие отношения по осуществлению внутри-

ведомственного контроля в органах внутренних дел, а также ведомственные нормативные правовые акты, проекты нормативных правовых актов и иные официальные документы, имеющие отношение к теме диссертационного исследования.

**Эмпирическую базу** диссертационного исследования составили статистические данные, размещенные в государственной автоматизированной информационной системе «Управление»; статистическая информация, опубликованная на сайте Росстата; аналитические материалы, опубликованные на сайте Экспертного совета при Правительстве РФ; аналитические материалы и статистическая отчетность федеральных органов исполнительной власти; официальные сведения и открытые данные, размещенные на официальных сайтах Президента РФ и Правительства РФ; статистическая отчетность территориальных органов внутренних дел; личный опыт в части разработки и сопровождения нормативных правовых актов и актов управления при формировании УВД по Ти-НАО ГУ МВД России по г. Москве, в том числе в области внутриведомственного контроля.

**Научная новизна** исследования заключается в том, что внутриведомственный контроль в органах внутренних дел рассмотрен как предмет административно-правового регулирования и как исходный момент научной оценки состояния и поиска путей совершенствования деятельности различных подразделений органов внутренних дел.

Выявлена юридическая специфика общественных отношений, складывающихся в сфере внутриведомственного контроля, определена их структура с точки зрения юридического механизма их организации и реализации, дана характеристика административно-правового метода их регулирования.

Уточнено понятие внутриведомственного контроля, детализирована его классификация.

Обосновано выделение, в качестве вида внутриведомственного контроля, внутриуправленческого контроля, обладающего существенной спецификой в организации и правовом регулировании.

Обоснованы рекомендации по корректировке действующих нормативных правовых актов, касающиеся уточнения целей внутриведомственного контроля, правовой урегулированности мер стимулирующего и поощрительного характера, дополнения методов контроля, направленных на выявление и распространение положительного опыта, уточнения процедур проверочных действий, обеспечивающих их перспективность.

Определены перспективы и основные направления совершенствования внутриведомственного контроля в органах внутренних дел.

**На защиту выносятся следующие основные положения:**

1. Предметом правового регулирования внутриведомственного контроля являются общественные отношения, существенные для достижения его целей, пригодные для правовой формализации, обладающие свойствами повторяемости и систематичности. Их структуру образуют три группы отношений, соответствующих основным элементам административно-правового механизма контроля: организационные, обусловленные принципами, целями и задачами контрольной деятельности и определяющие его место в системе управленческой деятельности; статусные, определенные правовым положением субъекта внутриведомственного контроля и полномочиями подконтрольных субъектов; процедурные, складывающиеся в процессе реализации конкретных форм и методов осуществления контрольных действий и обеспечивающие достоверность и объективность сбора целевой информации, ее оперативность и своевременное принятия мер управленческого реагирования.

2. Внутриведомственный контроль, независимо от его номинативного оформления нормативными актами, является неотделимой частью управленческой деятельности руководителей органов внутренних дел и их подразделений и отличается следующими содержательными и субъектно-объектными признаками: служебная подчиненность подконтрольных субъектов субъекту контроля; реализация руководителями всех уровней органов внутренних дел; направленность на обеспечение законности и эффективности внутренней организации и деятельности структурных подразделений, должностных лиц и сотрудников



Министерства внутренних дел Российской Федерации по реализации, возложенных на них задач; регулирование ведомственными нормативными актами.

3. Особенности внутриуправленческого контроля, как вида внутриведомственного контроля, являются: минимальная нормативная регламентированность; отсутствие нормотворческих полномочий у субъекта контроля; повседневность реализации; значительная направленность на выявление и поощрение положительного опыта и формирование надлежащего морально-психологического климата в коллективе; работа с кадрами, в том числе индивидуальная; инициативные средства контроля, не противоречащие нормативным актам, определяющим порядок прохождения службы в органах внутренних дел.

4. Повышению содержательности внутриведомственного контроля будет способствовать включение в число его целей, кроме соблюдения законодательства и управленческих решений, обеспечение результативности и эффективности деятельности подконтрольных подразделений, путем внесения изменений в п.5 Инструкции по организации зонального контроля Министерства внутренних дел Российской Федерации за деятельностью территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации и п.2 Инструкции по организации ведомственного контроля за деятельностью главных управлений, департаментов, управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации, центров специального назначения Министерства внутренних дел Российской Федерации и иных организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом Приказ МВД России от 03.02.2012 № 77.

5. Особенности правового регулирования механизма внутриведомственного контроля, отличающими его от других видов государственного контроля, являются иерархичность и внутриведомственная локализованность, которые отражаются:

- в административно-правовых характеристиках статусных отношений, а именно в том, что все субъекты внутриведомственного контроля, за исключением руководителя Министерства, у которого сосредоточены правотворческие и распорядительные полномочия, в период внутриведомственного контроля их деятельности приобретают статус подконтрольного субъекта;

- в особенностях системы субъектов нормотворчества в сфере внутриведомственного контроля, которыми являются все руководители подразделений Министерства внутренних дел, наделенные полномочиями представителя работодателя;

- в особенностях системы нормативных актов, регулирующих внутриведомственный контроль, которые образуют строгую систему ведомственных подзаконных актов различной юридической силы, отличающуюся множественностью и видовым разнообразием (приказы, положения, инструкции, регламенты и т.д.).

6. Снижению негативно-оценочной роли внутриведомственного контроля и повышению его позитивно-стимулирующей роли должно способствовать включение в п. 181 Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Приказом МВД России от 01.02.2018 № 50, ст. 15 «Ответственность сотрудника органов внутренних дел», Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и ст. 33 «Ответственность сотрудника полиции» Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» соответственно абзацем и пунктами следующего содержания: «За добросовестное исполнение возложенных задач, достижение высокой эффективности и результативности своей деятельности, успешное выполнение особо сложных и важных задач в отношении сотрудника могут быть применены поощрительные формы».

7. Повысить содержательность оценки персонального вклада отдельных сотрудников в результаты функционирования подразделения позволит нормативное закрепление в актах, регулирующих организацию контроля, рейтинго-

вых форм внутриведомственного контроля, взяв за основу опыт использования средств персональной оценки результативности деятельности личного состава в образовательных учреждениях системы органов внутренних дел.

8. В целях повышения объективности информации, получаемой в ходе внутриведомственного контроля, необходимо внести в нормативные акты, устанавливающие их процедуру, положение об обязательном ознакомлении подконтрольных субъектов с промежуточными результатами проверки и предоставлении возможности письменных пояснений по каждому из них.

**Теоретическая значимость** исследования заключается в том, что в нем разработан ряд положений, обосновывающих рассмотрение внутриведомственного контроля как правового института, имеющего свой предмет и метод правового регулирования. Классификация внутриведомственного контроля может служить теоретической основой совершенствования административно-правового регулирования данной сферы общественных отношений. Уточнение правовых понятий и содержания ключевых элементов внутриведомственного контроля создают теоретическую основу для определения направлений их совершенствования.

Кроме того, полученные теоретические результаты могут служить основой для дальнейших исследований проблем правового регулирования внутриведомственного контроля и поиска резервов, заложенных в правовых средствах, для его совершенствования.

**Практическая значимость** исследования состоит в том, что автором сделаны конкретные предложения по совершенствованию действующих нормативных актов, направленных на организацию внутриведомственного контроля в органах внутренних дел. В частности, автором разработаны рекомендации по административно-правовому закреплению целей внутриведомственного контроля, уточнению административно-правовых статусов субъектов внутриведомственного контроля, урегулированию использования отдельных форм внутриведомственного контроля, совершенствованию процессуальных элементов действующих форм внутриведомственного контроля.

Материалы исследования могут также использоваться при подготовке учебной и учебно-методической литературы, в учебном процессе.

**Апробация** результатов исследования осуществлена в форме докладов на научно-практических конференциях, семинарах, круглых столах: Круглый стол «Особенности государства и права в период глобализации XI Московской научно-практической конференции «Студенческая наука» (МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2016); Научно-методической семинар «Роль юридической клиники в формировании личности будущего юриста» (МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017); I Международная научно-практическая конференция «Актуальные вопросы административно-правового регулирования («Кореневские чтения»))» (МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017); II ежегодная Международная научная конференция «Историческая методология в правовой теории», посвященная памяти В.М. Курицына (МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017); Международная научно-практическая конференция преподавателей, студентов, магистрантов и аспирантов «Личность и государство в условиях формирования гражданского общества в Российской Федерации» (Смоленский филиал ФГБОУ ВО «СГЮА», 2018); I Ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция молодых ученых «Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности: взаимодействие науки, нормотворчества и практики» (МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018); XV Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» (Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2018); II Ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция молодых ученых «Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности: взаимодействие науки, нормотворчества и практики» (МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018); III Международная научно-практическая конференция «Актуальные вопросы административно-правового регулирования» (МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019).

Положения диссертации апробированы в учебном процессе Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, а также практической деятель-

ности Межмуниципального отдела МВД России «Коммунарский» г. Москвы, что подтверждается актами о внедрении.

**Структура диссертации** обусловлена кругом исследуемых задач и состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, списка используемых источников.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность исследуемой проблемы, определяются объект и предмет, цели и задачи, методология исследования, определяется новизна, теоретическое и практическое значение исследования, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения о нормативной и эмпирической базе исследования, а также излагаются сведения об апробации материалов диссертации.

**Первая глава - «Административно-правовые начала внутриведомственного контроля в органах внутренних дел»** - посвящена анализу и уточнению содержания и объема понятий, на основе которых строится диссертационное исследование, предмета и метода административно-правового регулирования, а также истории становления и совершенствования правового регулирования внутриведомственного контроля в органах внутренних дел.

В *первом параграфе* - *«Предмет и метод административно-правового регулирования внутриведомственного контроля в органах внутренних дел»* - уточняется содержание понятия правового регулирования применительно к его предметной области, дается общая характеристика предмета и метода административно-правового регулирования отношений, складывающихся в сфере внутриведомственного контроля.

Правовое регулирование рассматривается в данной работе как категория, способствующая выявлению устойчивых связей элементов административно-правового регулирования внутриведомственного контроля, учет или игнорирование которых существенно сказывается на его эффективности.

Регулирование, в отличие от саморегулирования, предполагает наличие субъекта регулирования. Поскольку внутриведомственный контроль является одним из элементов управленческой деятельности органов внутренних дел, постольку исследование особенностей регулирования этой сферы отношений логично выстраивать на началах инструментальной теории права. Инструментальная теория по своей сущности во многом носит прикладную направленность, ее конструкции призваны не только объяснять существенные качества, раскрывать особые инструментальные свойства и закономерности правовой формы, но и обозначать наиболее приемлемые пути совершенствования процессов правового регулирования социальных связей.

Нормативно-правовое регулирование рассматриваемой сферы общественных отношений подчинено общеправовым и отраслевым административно-правовым принципам. Однако оно имеет и ряд существенных особенностей, которые связаны с функциональным назначением внутриведомственного контроля.

В частности, предметом правового регулирования внутриведомственного контроля становится лишь та часть общественных отношений, которая обеспечивает организационные, процедурные и правозащитные основы стабильности, гарантированности и достоверности целевой информации о состоянии и развитии функционирования Министерства внутренних дел в целом и каждого из его территориальных органов, организаций и подразделений в отдельности.

Метод правового регулирования внутриведомственного контроля относится к административно-правовому и, следовательно, включает в себя все способы воздействия на характерные для него правоотношения. К особенностям метода правового регулирования данной сферы общественных отношений можно отнести: использование внутриведомственных нормативных правовых актов как основного источника правового регулирования; определенная самостоятельность контролирующего субъекта в выборе средств, методов и порядка правового регулирования внутриведомственного контроля в соответствии с принципами иерархичности и законности; строгая регламентация форм и

средств внутриведомственного контроля в зависимости от его вида и направления; широкое использование средств обеспечения объективности и достоверности получаемой информации и их оценки (например, путем формирования проверочных комиссий из независимых экспертов); строгая процессуальная регламентация взаимодействия проверяющих и подконтрольных субъектов.

В итоге административно-правовое регулирование внутриведомственного контроля определяется как целенаправленная деятельность нормотворческого и правореализационного характера уполномоченных должностных лиц, контрольно-надзорных подразделений и формирований Министерства внутренних дел по упорядочиванию и реализации общественных отношений в сфере внутриведомственного контроля с помощью правовых средств.

Во *втором параграфе* - «*Понятие и виды внутриведомственного контроля в органах внутренних дел и их административно-правовая характеристика*» – определяются существенные признаки внутриведомственного контроля как одного из видов государственного контроля в системе органов внутренних дел, а также анализируются выработанные современной административно-правовой наукой классификации видов контроля.

Исследование множества трактовок понятия контроля позволяет констатировать, что в административно-правовой сфере понятие контроля определяется как часть (вид, форма) управленческой деятельности органов и должностных лиц государственной власти, заключающейся в организации системы сбора объективной информации о реализации управленческих функций и решений и обеспечении ее соответствия установленным нормативным требованиям, а также в своевременной корректировке, в случаях ее недостаточной эффективности или нарушений нормативно-правовых предписаний.

Внутриведомственный контроль обладает рядом общих признаков, присущих любому виду государственного контроля. Тем не менее, постановка вопроса о правовом регулировании тесно связана с дефинированием понятия «внутриведомственный контроль», которое позволяет выделить его как самостоятельный вид в системе управленческих отношений и, в первую очередь, в

системе отношений, определяемых как «контроль», «ведомственный контроль», «межведомственный контроль», «надведомственный контроль» и пр.

Анализ существующих научных позиций позволяет говорить, что все виды контроля формируются на субъектно-объектной основе. В наименовании каждого из них указывается в общей форме либо субъект контроля, либо объект контроля, либо их сочетание. Объектом принято считать то, на что направлено воздействие субъекта, поэтому зачастую объектный признак контроля указывается посредством его направленности, а субъектный признак выделяется лишь характером его связи с объектом.

По указанному основанию возможна следующие классификации вышеприведенных видов государственного контроля: по субъекту – ведомственный и вневедомственный; по объекту (направленности) – внутренний, внешний, общий, специализированный; по объектно-субъектному признаку – межведомственный, надведомственный, внутриведомственный, внутрисистемный и внутриотраслевой.

Внутриведомственный контроль – это разновидность контроля, определяющегося двумя существенными характеристиками: субъектом контроля, в роли которого выступает руководство (руководитель) ведомства, и объектом контроля, определяющим его направленность на внутреннюю организацию и функционирование ведомства и его подразделений.

Законодатель не выделяет внутриведомственный контроль в сфере органов внутренних дел, определяя его лишь как ведомственный, но при этом, посредством возложения его организации на руководителя ведомства и определения его объекта, что и выражает специфику содержания внутриведомственного контроля. Этот вывод вытекает из анализа содержания подзаконных нормативных правовых актов, принятых в рамках реализации положений федерального законодательства.

Внутриведомственный контроль – это система средств, способов и методов наблюдения, мониторинга, проверки результатов и процессов внутренней организации и деятельности Министерства органов внутренних дел Российской



Федерации, его территориальных органов, вспомогательно-обеспечительных организаций, должностных лиц и сотрудников на предмет ее соответствия законодательству, ведомственным нормативным правовым актам, принятым организационным решениям с целью получения информации о наличии недостатков, отклонений и организации их устранения, а также выявления и распространения передового опыта.

Указанное определение отражает основные содержательные элементы внутриведомственного контроля в системе органов внутренних дел и акцентировано на включение в предмет контроля обеспечения результативности и эффективности деятельности органов внутренних дел, наряду с обеспечением законности. В соответствии с этим определением выделяются существенные признаки внутриведомственного контроля: он является неотделимой частью содержания управленческой деятельности руководителей всех руководящих звеньев министерства; он направлен на обеспечение законности и эффективности внутренней организации и деятельности; он обусловлен служебной подчиненностью подконтрольных субъектов субъекту контроля; непосредственная организация и осуществление контроля регулируются ведомственными нормативными актами; он служит основанием оценки инициативности и творчества руководителей, их организаторских способностей и компетентности.

В качестве самостоятельного основания классификации внутриведомственного контроля автор выделяет его организационно-правовую опосредованность. По этому основанию в рамках внутриведомственного контроля выделяется внутриуправленческий (непосредственный) контроль.

Самостоятельность внутриуправленческого контроля обоснована рядом причин. Во-первых, внутриуправленческий контроль осуществляется руководителем подразделения в отношении подчиненных ему по службе работников в пределах предоставленных ему полномочий и во многом сопряжен с морально-этическими, воспитательными и организационными аспектами осуществления управленческой деятельности. Во-вторых, внутриуправленческий контроль осуществляется в сфере отношений власти и подчинения на дистанции «руко-

водитель - подчиненный» и нуждается больше в методическом обеспечении, чем в нормативной регламентации. В-третьих, данный вид контроля позволяет руководителю применять разные формы и методы контроля в зависимости от сложившейся ситуации и факторов, влияющих на исполнение возложенной на подразделение функции. В-четвертых, он направлен на получение объективных данных для оценки морально-психологического климата в коллективе, что является залогом устойчивости эффективного функционирования подразделения в целом и отражает организаторские способности руководителя.

Опосредованный, формализованный внутриведомственный контроль, в отличие от внутриуправленческого, представляет собой юридически закрепленные формы и методы, распространяемые на широкий круг субъектов органов внутренних дел и осуществляемые на уровне межструктурных отношений в системе органов внутренних дел. Его отличает не только реализация внутриведомственного контроля, но и нормативно-правовая организация.

Внутриуправленческий контроль характеризуют следующие признаки: минимальная нормативная регламентированность; наличие непосредственной подчиненности между субъектом и объектом контроля; отсутствие нормотворческих полномочий у субъекта контроля; повседневность реализации; основное содержание контроля составляет работа с личным составом, в том числе и индивидуальная; существенно сказывается на результатах всех других форм внутриведомственного контроля, являясь фундаментальной предпосылкой всех формализованных показателей деятельности ведомства и его подразделений.

Проведенный анализ ставит с необходимостью вопрос о научной проработке форм внутриведомственного контроля в условиях чрезвычайных ситуаций, не охватываемых особым контролем в рамках зонального контроля.

*В третьем параграфе - «Основные этапы становления и развития нормативно-правового регулирования внутриведомственного контроля» – рассматривается отечественная история внутриведомственного контроля в органах внутренних дел и особенности его правового обеспечения.*

Констатируется, что правовое регулирование внутриведомственного контроля всегда осуществлялось в рамках регулирования контрольных полномочий органов и должностных лиц государственного управления.

Развитие внутриведомственного контроля как имманентной части государственного управления следовало логике и принципам становления и развития последнего и на каждом этапе исторического развития России отражало его фундаментальные характеристики.

Становление правового регулирования внутреннего, ведомственного контроля следует связывать с созданием, на основании Манифеста от 8 сентября 1802 г., Министерства внутренних дел.

Первый этап становления и развития правового регулирования внутриведомственного контроля (начало XVIII – начало XX века) был основан на базовом принципе российской государственности того времени – на самодержавии и характеризовался возложением в общей форме на должностное лицо контрольных функций и полной ответственности за осуществление законодательства и монаршей воли в пределах вверенного ему предмета управления.

Второй этап развития правового регулирования внутриведомственного контроля соответствует эпохе советской государственности (1917-1993 гг.) и характеризуется включением в его арсенал негосударственных элементов – партийных организаций и общественности.

Третий этап развития правового регулирования внутриведомственного контроля охватывает становление демократической, правовой, суверенной государственности Российской Федерации (1993 г. - настоящее время) и характеризуется господствующей ролью в организации внутриведомственного контроля демократического инструментария в установлении справедливого баланса личных, общественных и государственно-публичных интересов.

Историческое развитие внутриведомственного контроля как имманентной части государственного управления следовало логике и принципам становления и развития последнего. В отличие от монархического периода, характеризовавшегося строгой персональной ответственностью любого должностного

лица, и государственного контроля советского периода, характеризовавшегося идеологической наполненностью и использованием партийно-общественных контрольных структур, в современной организации внутриведомственного контроля главную роль приобретает право.

Современное правовое регулирование внутриведомственного контроля широко использует опыт предыдущих этапов его развития.

**Вторая глава - «Основные элементы административно-правового механизма внутриведомственного контроля в органах внутренних дел»** - посвящена исследованию особенностей правового закрепления целей и принципов внутриведомственного контроля, характеристике правового положения субъектов, их классификации, анализу существенных элементов форм и методов реализации внутриведомственного контроля в органах внутренних дел.

*Первый параграф - «Принципы и цели организации и правового регулирования внутриведомственного контроля в органах внутренних дел»* - посвящен исследованию существа и содержания принципов и целей внутриведомственного контроля в органах внутренних дел и анализу существующих взглядов на их модернизацию.

В науке административного права ярко выражены два подхода к определению и закреплению принципов административной контрольной деятельности: а) научная разработка и апробирование практикой политических, организационных и правовых основ организации контроля, которые обеспечивают его эффективность, и б) прямое закрепление в нормативных правовых актах или вытекающих из них положениях важнейших свойств внутриведомственной контрольной деятельности.

Автор придерживается второго подхода, первостепенности нормативного закрепления основных принципов внутриведомственного контроля в целях единого понимания и применения организационных и правовых форм реализации данной функции управления.

Значительное внимание уделяется приоритетной программе «Реформа контрольной и надзорной деятельности», согласно которой предполагается ши-

рокое внедрение в контрольно-надзорную деятельность риск-ориентированного подхода, внедрение системы комплексной профилактики, а также системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Принципы внутриведомственного контроля находятся в системной связи с общими принципами деятельности органов внутренних дел. Внутриведомственный контроль, в соответствии с государственной политикой в области контрольно-надзорной деятельности, должен основываться на принципах системности, простоты и прозрачности, целенаправленности, эффективности, ответственности, независимости, профессиональной компетентности, сочетания единоначалия и коллегиальности, стандартизации и автоматизации процедур.

Современная государственная политика в рассматриваемой области ориентирована на внедрение принципов риск-ориентированности во все сферы государственного контроля. Для внедрения этих принципов в систему внутриведомственного контроля в органах внутренних дел необходимо создание прочной нормативной и методической платформы, научно обоснованной системы критериев и показателей по всем направлениям деятельности органов внутренних дел, а также ключевых показателей эффективности по отдельным должностям, группам должностей.

Анализ правового регулирования различных форм внутриведомственного контроля показал неоднородность подхода к закреплению целей внутриведомственного контроля. Особо выделены различия в содержании целей в зависимости от уровня целеполагания в системе зонального внутриведомственного контроля. При правовом закреплении целей указанного вида внутриведомственного контроля автором выявлены и объяснены определенные нарушения.

Авторский вывод о том, что принципы и цели построения и функционирования системы внутриведомственного контроля должны ориентировать не только на выявление недостатков и упущений, но и наиболее эффективных средств их устранения в рамках дальнейшей исполнительно-распорядительной

деятельности, позволил сформулировать конкретные предложения по изменению порядка ведомственного закрепления этих моментов.

Во *втором параграфе* - «*Субъекты внутриведомственного контроля в органах внутренних дел и их административно-правовой статус*» - определяется структура субъектов внутриведомственного контроля, дается их классификация, выявляются особенности правового статуса каждого из них.

Отмечая множественность субъектов внутриведомственного контроля, осуществляющих различные его формы и методы, проанализировав их права, обязанности и полномочия, автор предлагает классификацию типов субъектов, основой которых является их положение в правоотношениях внутриведомственного контроля и вытекающие из этого особенности административно-правового статуса. Имеются в виду следующие типы:

- руководитель, основной особенностью административно-правового статуса которого является наличие полномочия по организации внутриведомственного контроля и принятию решений по его результатам;

- субъекты специализированного внутриведомственного контроля, осуществляющие контроль одного или нескольких направлений деятельности управляемой системы (нормотворческий, целевой), без права принятия решения по результатам контроля;

- субъекты общего внутриведомственного контроля, делегирование контрольных полномочий которым происходит в рамках организации системы зон ответственности, определения состава, осуществляющего общий документальный и фактический контроль, без права принятия решения по результатам контроля;

- подконтрольные субъекты, наделяющиеся обязанностями по исполнению решений по результатам контрольного воздействия, исполнения правомерных требований субъектов, осуществляющих контроль, управомоченные осуществлять обжалование спорных оценок, действий либо бездействий субъектов контроля.

Автором осуществлен анализ отдельных элементов административно-правового статуса субъектов согласно указанной классификации, выявлены различия в правилах делегирования контрольных полномочий. Особое внимание обращено на исследование такого существенного элемента правового статуса, как ответственность.

Анализ правовых актов, определяющих статусы субъектов внутриведомственного контроля, показал различия в правовом оформлении ответственности в зависимости от вида субъектов. Ответственность регулируется как в широком смысле, с включением в ее содержание элементов позитивной ответственности, так и в классическом юридическом смысле, с преобладанием негативно-ретроспективного содержания правовых норм.

Изучение правовых статусов субъектов в рамках указанных форм внутриведомственного контроля позволило сформулировать конкретные предложения по изменениям в правовом регулировании ответственности субъектов внутриведомственного контроля, в том числе предложение включать в предмет ответственности элементы позитивной ответственности.

*Третий параграф* - «*Правовое регулирование форм и методов внутриведомственного контроля в органах внутренних дел*» – посвящен исследованию правовых форм и методов организации внутриведомственного контроля, их процессуальных элементов, а также применению основных методов управления при правовой организации форм внутриведомственного контроля.

В параграфе описываются теоретические подходы к определению содержания форм и методов административно-правового регулирования, а также подходы к такой самой распространённой форме осуществления внутриведомственного контроля, как проверка, рассмотрены различные нормативно закрепленные формы внутриведомственного контроля, реализуемые в органах внутренних дел, с учетом реализации универсальных методов принуждения и убеждения в управлении.

Также проведен анализ системы нормативного закрепления форм внутриведомственного контроля в системе органов внутренних дел. Описаны основ-

ные правовые формы, используемые в рамках зонального контроля, а именно - документальные и фактические проверки. Изучены формы оценки законности, эффективности и результативности деятельности подразделений и территориальных органов внутренних дел. Отдельно проведен анализ таких сфер внутриведомственного контроля, как контроль личного состава, нормотворческий контроль, контроль финансовой деятельности, комиссионных форм.

Далее охарактеризована совокупность процессуальных норм, регулирующих организацию и проведение наиболее распространенных форм внутриведомственного контроля. К таким формам были отнесены служебная проверка, аттестация и целевая проверка территориального органа в рамках осуществления фактического зонального контроля.

Кроме того, изучены стадии подготовительных, основных и заключительных этапов указанных форм внутриведомственного контроля, описаны отдельные процедуры, цели, сроки и их наполнение, оценены процессуально-правовые средства обеспечения объективности результатов контрольных мероприятий.

Особое внимание обращено на возможность получения информации о результатах проверки подконтрольным субъектом и возможность влияния на реализацию промежуточных и заключительных этапов посредством возражения по каждому отдельному результату внутриведомственного контроля.

По итогам анализа процессуальных норм, регулирующих внутриведомственный контроль, обоснована целесообразность распространения на все его формы процедуры согласования промежуточных итогов проверки с подконтрольным субъектом, элементами которой следует предусмотреть процедуру ознакомления с промежуточным итоговым документом проверки и возможностью письменных возражений по каждому из ее результатов.

Автором обращено особое внимание на позитивные формы контроля результативности и эффективности, среди которых важным элементом являются инструменты оценивания личного состава по ряду существенных параметров.



Рассмотрены возможности системы балльно-рейтингового оценивания результативности деятельности. Выявлено, что в настоящее время подобные механизмы применяются только в системе контроля подразделений в целом, в рамках зональной системы общего внутриведомственного контроля и в рамках рейтинговых форм контроля личного состава.

В работе обосновано распространение опыта использования средств персональной оценки результативности деятельности личного состава, функционирующих в системе внутриведомственного контроля в образовательных учреждениях системы органов внутренних дел, в целях объективации реального вклада конкретного сотрудника в результативность и эффективность деятельности подразделения.

**В заключении** диссертации формулируются основные выводы, вытекающие из содержания работы, а также определяются перспективные направления дальнейших научных исследований в данной области.

Основные положения диссертации отражены в следующих научных публикациях автора:

**I. В изданиях и журналах, включенных в перечень ведущих рецензируемых научных изданий ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:**

1. Мамонтов А.А. Современные подходы к определению понятия внутриведомственного контроля // Вестник экономической безопасности. 2017. № 4. С. 68-70 (0,3 п.л.);

2. Мамонтов А.А. Юридическая сущность целеполагания в сфере внутриведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 9-16 (0,7 п.л.);

3. Мамонтов А.А. Содержание ответственности субъектов внутриведомственного контроля в сфере деятельности органов внутренних дел // Административное право и процесс. 2019. № 6. С. 70-73 (0,3 п.л.);

4. Мамонтов А.А. Общетеоретические начала исследования правового регулирования внутриведомственного контроля в органах внутренних дел //

Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 6. С. 246-250 (0,3 п.л.).

5. Мамонтов А.А. Процедуры целевых проверок контроля в органах внутренних дел // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. 2020. № 2. С. 142-146. (0,4 п.л.).

## **II. В иных научных изданиях:**

1. Мамонтов А.А. Классификация видов ведомственного контроля на примере системы органов внутренних дел // Сборник научных трудов I Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы административно-правового регулирования», 8 ноября 2017 г. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017. С. 459-464 (0,4 п.л.);

2. Мамонтов А.А. Принципы внутриведомственного контроля в органах внутренних дел // Материалы I Ежегодной Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых «Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности: взаимодействие науки, нормотворчества и практики». М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. С. 50-54 (0,4 п.л.);

3. Мамонтов А.А. Реализация метода убеждения в действующей системе внутриведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел // Материалы XV Международной научно-практической конференции: в 5-ти частях. М: ООО «Проспект», 2019. С. 146-149 (0,35 п.л.);

4. Мамонтов А.А. К вопросу о составе субъектов внутриведомственного контроля в сфере деятельности органов внутренних дел // Сборник научных трудов II Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы административно-правового регулирования» 15 ноября 2018 г. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. С. 394-399 (0,4 п.л.);

5. Мамонтов А.А. О содержании материально-правового результата процессуальной формы внутриведомственного контроля в сфере деятельности

органов внутренних дел // Сборник научных трудов I Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы административно-правового регулирования», 8 ноября 2019 г. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019. С. 272-275. (0,25 п.л.);

б. Мамонтов А.А., Зубач А.В. Исторические аспекты правового регулирования внутриведомственного контроля в органах внутренних дел // Сборник материалов II Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019. С. 31-40 (0,6/0,4 п.л.).