

*Топузян Р.С.,
студент,
2 курс, факультет «Институт государственной
службы и управления»
Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации
Россия, г. Москва*

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ВНУТРИВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАК ЭЛЕМЕНТА МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ РФ

***Аннотация:** Статья посвящена анализу внутриведомственного контроля как ключевого института обеспечения законности в системе государственного управления Российской Федерации. Актуальность исследования обусловлена необходимостью повышения эффективности правоприменения и качества публичных услуг. Цель работы – выявить институциональные особенности и проблемы функционирования внутриведомственного контроля в современных условиях. Методологическую основу составили институциональный и системный подходы. В результате автором определены системные дисфункции контроля, включая формализацию процедур и конфликт целей, и предложены векторы его трансформации в инструмент управления рисками и повышения легитимности власти.*

***Ключевые слова:** законность, государственное управление, внутриведомственный контроль, институциональный анализ, эффективность, административные регламенты.*

INSTITUTIONAL ANALYSIS OF DEPARTMENTAL CONTROL AS AN ELEMENT OF THE MECHANISM FOR ENSURING LEGALITY IN PUBLIC ADMINISTRATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

***Abstract:** The article analyzes departmental control as a key institution for ensuring legality in the public administration system of the Russian Federation. The relevance of the study is due to the need to improve law enforcement efficiency and the quality of public services. The purpose of the work is to identify the institutional features and problems of the functioning of departmental control in modern conditions. The methodological basis was institutional and systemic approaches. As a result, the author identifies systemic dysfunctions of control, including the formalization of procedures and conflict of goals, and proposes vectors for its transformation into a risk management tool and increasing the legitimacy of government.*

***Keywords:** legality, public administration, departmental control, institutional analysis, efficiency, administrative regulations.*

В современной парадигме государственного управления Российской Федерации обеспечение законности не сводится лишь к правоохранительной и судебной деятельности. Его ядром является комплексный механизм, функционирующий непосредственно внутри исполнительной власти, где ведущая роль отводится контрольно-надзорным институтам. Среди них внутриведомственный контроль занимает особое положение, выступая первичным, превентивным и наиболее масштабным по охвату фильтром соблюдения правовых норм. Однако его реальная эффективность и соответствие вызовам цифровой эпохи и задачам «регуляторной гильотины» вызывают серьезные вопросы в академической и экспертной среде [1, с. 45]. Актуальность данного исследования определяется наличием устойчивого противоречия между формально разветвленной системой внутреннего

контроля и сохраняющимися проблемами в правоприменительной практике, коррупционными рисками и низким уровнем доверия граждан к действиям чиновников. Цель статьи – провести институциональный анализ современной модели внутриведомственного контроля в органах исполнительной власти РФ, выявить ее системные дисфункции и предложить концептуальные направления трансформации. Методологическую основу работы составили институциональный подход, позволяющий рассматривать контроль как набор формальных и неформальных правил, и системный анализ, выявляющий его связи с другими элементами механизма законности.

Внутриведомственный контроль в российском государственном управлении можно определить как перманентную, регламентированную деятельность руководства и специализированных структурных подразделений министерств, служб и агентств по проверке соблюдения подведомственными органами, учреждениями и должностными лицами требований законодательства, ведомственных актов и стандартов служебной деятельности. Его правовую основу составляют не только профильные законы (например, Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»), но и множество подзаконных актов – административные, служебные регламенты, приказы, методические рекомендации [2, с. 112].

Институциональная архитектура контроля характеризуется дуализмом: он реализуется как по линии непосредственной подчиненности (начальник – подчиненный), так и через специализированные контрольно-ревизионные, правовые, кадровые подразделения. Ведомственные приказы детально предписывают периодичность, формы (проверки, анализ отчетности, мониторинг) и объекты контроля. Однако этот детальный регламент часто порождает ритуализацию процесса: контроль превращается в формальное исполнение предписаний по составлению актов и отчетов, а не в инструмент поиска и решения системных проблем. Его главная институциональная ловушка – конфликт целей: с одной стороны, контроль призван обеспечивать

безусловную законность, с другой – он является частью ведомственной вертикали, нацеленной на достижение показателей эффективности, установленных вышестоящим руководством. В условиях неопределенности правовых норм это часто приводит к «законопослушному» нарушению закона в интересах ведомственного результата.

Проведенный анализ позволяет выделить несколько ключевых дисфункций современной системы внутриведомственного контроля.

Доминирование карательной функции над развивающей. Контроль фокусируется на выявлении и наказании за уже совершенные нарушения (отчетные несоответствия, procedural errors), но слабо ориентирован на оценку управленческих и правовых рисков, профилактику отклонений и развитие компетенций сотрудников. Это порождает у подконтрольных субъектов «синдром сокрытия» ошибок.

Замкнутость и недостаток внешней верификации. Контроль остается преимущественно внутрикорпоративной процедурой. Результаты проверок редко становятся публичными, а обратная связь от граждан и бизнеса (получателей услуг) слабо интегрирована в его процедуры. Это снижает его легитимность в глазах общества и обедняет информационную базу для принятия решений [3, с. 78].

Низкая адаптивность к цифровой среде. Несмотря на повсеместную цифровизацию госуправления, методы контроля часто остаются бумажно-ориентированными. Отсутствуют эффективные системы risk-based контроля на основе анализа больших данных (Big Data) деятельностью подведомственных структур, что не позволяет перейти от сплошных плановых проверок к выборочному аудиту зон повышенного риска.

Кадровый и ресурсный дефицит. Подразделения внутреннего контроля часто недоукомплектованы, а их сотрудники обладают более низким статусом и влиянием по сравнению с «линейными» руководителями. Их зависимость от руководства ведомства ограничивает объективность.

Для преодоления выявленных дисфункций и интеграции внутриведомственного контроля в эффективный механизм обеспечения законности необходима его концептуальная переориентация.

Во-первых, требуется смена парадигмы с «контроля за соблюдением» на «управление рисками незаконности». Это предполагает разработку ведомственных карт правовых и коррупционных рисков, внедрение риск-ориентированного подхода при планировании контрольных мероприятий, смещение акцента на аудит контрольных сред и процессов.

Во-вторых, ключевым становится развитие feedback-механизмов и открытости. Результаты контрольных мероприятий (за исключением данных, составляющих охраняемую законом тайну) должны быть доступны для общественного контроля. Необходимо создать институализированные каналы для учета жалоб и предложений граждан в качестве источников информации для планирования контроля.

В-третьих, необходима системная цифровизация. Внедрение технологий предиктивной аналитики на основе данных внутренних информационных систем позволит автоматически выявлять аномалии, сигнализирующие о потенциальных нарушениях, и перейти к контролю в режиме, близком к реальному времени.

В-четвертых, важно укрепление институционального статуса и независимости контрольных подразделений. Возможно рассмотрение моделей с подотчетностью руководителя контрольного блока непосредственно министру с одновременным информированием вышестоящего органа (например, Правительственной комиссии по профилактике правонарушений).

Проведенный институциональный анализ позволяет заключить, что внутриведомственный контроль в его текущем виде, несмотря на обширное нормативное регулирование, не в полной мере выполняет функцию гаранта законности в государственном управлении. Его основные проблемы носят

системный характер: формализация, замкнутость, конфликт целей и отставание от цифровых трендов. Преодоление этих ограничений видится не в ужесточении регламентации, а в качественной трансформации его целей и методов. Перспективным направлением является эволюция от карательного надзора за процессами к интегрированной системе управления рисками, основанной на данных, обратной связи от общества и нацеленной на постоянное улучшение качества административных процедур. Такой трансформированный институт внутреннего контроля станет не только эффективным фильтром нарушений, но и важным источником легитимности власти, способствуя укреплению правовых основ российской государственности. Дальнейшие исследования могут быть сфокусированы на сравнительном анализе моделей контроля в разных ветвях власти и на разработке конкретных метрик оценки его результативности.

Список использованной литературы:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М.: Омега-Л, 2021. – 525 с.
2. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учебное пособие. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2022. – 320 с.
3. Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. – М.: Норма, 2020. – 480 с.
4. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.
5. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2023. – 432 с.