

На правах рукописи



ГОЛОВИЗНИНА ЮЛИЯ ИГОРЕВНА

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки
(юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Нижний Новгород – 2025

Работа выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Мартынов Алексей Владимирович

Официальные оппоненты: **Дугенец Александр Сергеевич**,
заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор, ФКУ «Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний» / центр изучения проблем управления и организации исполнения наказаний в уголовно-исполнительной системе, главный научный сотрудник

Поляков Максим Михайлович,
кандидат юридических наук, доцент, ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» / кафедра административного права и процесса имени Л.Л. Попова, доцент кафедры

Ведущая организация: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Вятский государственный университет»

Защита диссертации состоится 19 сентября 2025 года в 13:00 часов на заседании объединённого диссертационного совета 99.2.091.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации», по адресу: 603022, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (www.diss.unn.ru).

Автореферат разослан « ____ » _____ 2025 год.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук



Прилуков Максим Дмитриевич

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Контрольно-надзорная деятельность в современном обществе играет ключевую роль в обеспечении законности, соблюдении обязательных требований, защите прав и законных интересов граждан и организаций, а также в оценке эффективности проводимой государственной политики во всех сферах жизни общества и государства. Эффективное осуществление контроля и надзора в условиях международной неопределенности и быстро меняющегося мира способствует стимулированию экономической стабильности, обеспечению национальной безопасности, а также своевременному реагированию на новые риски и угрозы.

Продолжающееся более 20 лет реформирование системы государственного контроля и надзора нацелено на повышение уровня безопасности и уменьшение избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности. Для достижения этих целей необходимо обеспечить эффективность, прозрачность и понятность деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих государственные функции по контролю и надзору.

Однако одним из основных препятствий эффективной и результативной работы контрольно-надзорных органов исполнительной власти и их должностных лиц является коррупция.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации коррупция представляется как обширная проблема, являющаяся «главным препятствием на пути устойчивого развития страны»¹. Акцент, сделанный в Стратегии на проблему коррупции в российском обществе, говорит о высокой степени опасности данного явления для всех сфер деятельности государства.

При этом деятельность контрольно-надзорных органов исполнительной власти в большей степени подвержена коррупции, что подтверждается

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (Ч. II). Ст. 5351.

статистическими данными. Сведения о коррупционных проявлениях в контрольно-надзорных органах исполнительной власти в настоящее время не обобщаются и не систематизируются, однако о проблеме коррупции в указанных органах могут свидетельствовать данные из реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия¹. Так, в период с 2019 по 2024 годы более 500 сотрудников контрольно-надзорных органов исполнительной власти были уволены в связи с совершенными или планируемыми коррупционно-опасными действиями (2019 год – 121 сотрудник, 2020 год – 85 сотрудников, 2021 год – 104 сотрудника, 2022 год – 76 сотрудников, 2023 год – 67 сотрудников, 2024 год – 63 сотрудника), а, учитывая, что данные сведения не являются исчерпывающими, общая картина о количестве коррупционных проявлений в контрольно-надзорных органах исполнительной власти представляется еще более настораживающей.

Подобный уровень коррупционных проявлений подрывает легитимность системы государственного контроля (надзора), создает условия для недобросовестной конкуренции и угрожает национальной безопасности.

Уровень безопасности в государстве напрямую зависит от мер противодействия коррупции, которые должны быть первостепенными и первоочередными в целях и задачах государственной политики, направленной на выстраивание современной системы государственного контроля и надзора. Так как контрольно-надзорные органы исполнительной власти призваны обеспечивать законность на территории Российской Федерации, они сами по себе являются средствами противодействия коррупции, а потому, угрозы коррупции в этой сфере должны быть минимальными.

В современной России для совершенствования государственного управления в исследуемой сфере принимаются меры организационно-правового характера, к которым следует отнести в числе прочего

¹ Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия [Электронный ресурс] // URL: <https://gossluzhba.gov.ru/reestr> (дата обращения: 01.06.2025).

государственные программы и стратегии развития. Так, одним из приоритетов антикоррупционной политики, во исполнение Приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», является внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности¹, а в целях обеспечения противодействия коррупции при использовании информационных технологий в деятельности контрольно-надзорных органов реализуются положения Национального плана противодействия коррупции². Однако указанная выше статистика выявленных правонарушений коррупционной направленности показывает, что комплекс предложенных мер не реализуется должным образом, в связи чем образуется необходимость совершенствования, как самих мер, так и механизма контроля за их реализацией.

Необходимость совершенствования мер по противодействию коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти обусловлена и такими, не теряющими своей актуальности проблемами, как латентность и низовой, и верхушечной коррупции, а также ее системность и организованность.

Резюмируя вышеизложенное, представляются актуальными проведение теоретического научного исследования вопросов противодействия коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти и разработка предложений по совершенствованию мер, принимаемых в данной сфере.

Степень научной разработанности темы исследования. К настоящему времени противодействие коррупции в контрольно-надзорных органах исполнительной власти не являлось самостоятельным предметом исследования в российской юридической науке. Вместе с тем, имеют фундаментальную разработанность вопросы правовой и организационной основы

¹ Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21.12.2016 г. № 12) [Электронный ресурс] // URL: <http://static.government.ru/media/files/vu4xflO2AdpTk1NaJN9giDNtc69wa5fq.pdf> (дата обращения: 01.03.2025).

² Указ Президента РФ от 16.08.2021 г. № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы» // СЗ РФ. 2021. № 34. Ст. 6170.

противодействия коррупции в органах публичной власти.

Теоретические основы государственного контроля и административного надзора исследовались в трудах Д. Н. Бахраха, О. В. Гречкиной, С. М. Зубарева, С. М. Зырянова, Ю. М. Козлова, А. И. Каплунова, П. И. Кононова, В. И. Майорова, А. В. Мартынова, Л. Л. Попова, Б. В. Россинского, Н. Г. Салищевой, А. Ю. Соколова, Ю. Н. Старилова, А. И. Стахова, М. С. Студеникиной, В. П. Уманской, С. Е. Чаннова, К. В. Черкасова, В. В. Черникова и др.

Существенное значение для современных исследований противодействия коррупции имели труды таких отечественных деятелей науки, как А. Ю. Винокуров, Т. Л. Козлов, В. В. Лунеев, А. Ф. Ноздрачев, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева, Н. В. Щедрин и др.

Противодействие коррупции в органах государственной власти исследовано в диссертациях В. В. Астанина¹, Д. А. Гридякина² и Р. С. Сорокина³, вопросы противодействия коррупции в системе органов внутренних дел проанализированы в диссертациях Н. В. Сторчиловой⁴, М. А. Багмета⁵, А. Б. Борисова⁶. Административно-правовые основы противодействия коррупции в системе государственной службы рассмотрены в работе К. В. Севрюгина⁷. Изучению коррупции как социального феномена современной действительности посвящены диссертационные исследования М. В. Шедий⁸, С. В. Алексеева⁹, З. Б. Дзодзиевой¹. Механизм

¹ Астанин В. В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08 / В. В. Астанин. – М., 2009. – 377 с.

² Гридякин Д. А. Противодействие коррупции в органах государственной власти в современной России: политологический аспект: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Д. А. Гридякин. – Краснодар, 2010. – 208 с.

³ Сорокин Р. С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Р. С. Сорокин. – Саратов, 2016. – 183 с.

⁴ Сторчилова Н. В. Коррупция в органах внутренних дел и ее предупреждение: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Н. В. Сторчилова. – М., 2010. – 194 с.

⁵ Багмет М. А. Противодействие коррупции в полиции (криминологическое исследование): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / М. А. Багмет. – М., 2014. – 209 с.

⁶ Осипов А. Б. Коррупционная преступность в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / А. Б. Осипов. – СПб., 2005. – 167 с.

⁷ Севрюгин К. В. Противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: административно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / К. В. Севрюгин. – Тюмень, 2011. – 200 с.

⁸ Шедий М. В. Коррупция как социальное явление: социологический анализ: дис. ... д-ра социол. наук: 22.00.04 / М. В. Шедий. – М., 2015. – 393 с.

⁹ Алексеев С. В. Коррупция в переходном обществе: социологический анализ: дис. ... д-ра социол. наук:

антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов исследован А. К. Балдиным² и М. С. Бахтиной³. Отдельные аспекты противодействия коррупции при реализации кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти отражены в диссертационной работе А. С. Балдиной⁴.

Признавая безусловную значимость проведенных изысканий, необходимо заключить, что в настоящее время в юридической науке отсутствуют всесторонние исследования мер противодействия коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти в России.

Объектом исследования являются урегулированные административно-правовыми нормами общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации административно-правовых мер по противодействию коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти Российской Федерации и их должностных лиц.

Предмет исследования образует совокупность административно-правовых норм, регламентирующих противодействие коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти, а также их должностных лиц, правоприменительная практика реализации указанных норм.

Цель исследования состоит в формулировании теоретических положений о противодействии коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти, а также разработке рекомендаций по совершенствованию мер по противодействию коррупции в деятельности данных органов.

Целью исследования обусловлена постановка следующих **задач**:

22.00.04 / С. В. Алексеев. – Новочеркасск, 2008. – 411 с.

¹ Дзодзиева З. Б. Коррупция как социальное и экономическое явление: социологический анализ: дис. ... канд. социолог. наук: 22.00.04 / З. Б. Дзодиев. – Владикавказ, 2006. – 192 с.

² Балдин А. К. Правовые вопросы организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами Минюста России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А. К. Балдин. – М., 2014. – 145 с.

³ Бахтина М. С. Административно-правовые основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / М. С. Бахтина. – Екатеринбург, 2021. – 231 с.

⁴ Балдина А. С. Административно-правовое регулирование кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А. С. Балдина. – Н. Новгород, 2018. – 287 с.

- проанализировать современное состояние нормативного правового регулирования в области установления мер по противодействию коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти, а также эффективность применения данного законодательства;
- выявить основные коррупциогенные факторы и причины проявления коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти;
- определить организационно-правовые механизмы противодействия коррупции при осуществлении контрольно-надзорных полномочий должностными лицами;
- рассмотреть влияние цифровизации на эффективность противодействия коррупции в контрольно-надзорных органах исполнительной власти;
- проанализировать меры юридической ответственности, применяемые в результате совершения правонарушений коррупционной направленности должностными лицами контрольно-надзорных органов исполнительной власти;
- выявить особенности антикоррупционных стандартов в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти;
- исследовать механизм урегулирования конфликта интересов должностных лиц контрольно-надзорных органов исполнительной власти;
- определить эффективность антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования;
- выявить основные формы общественного контроля при осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

Методологическая основа исследования представлена системой общенаучных (анализ, синтез, индукция, дедукция, системно-структурный, функциональный), частнонаучных (социологический, статистический) и специальных (формально-юридический, сравнительно-правовой, правового моделирования) методов познания. Их применение содействовало достижению ряда результатов исследования.

При использовании анализа, синтеза, индукции и дедукции были

выявлены причины коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти и проблемные аспекты нормативного регулирования и правоприменения в исследуемой сфере. Системно-структурный метод дал возможность определить систему мер по противодействию коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

Социологический и статистический методы позволили выявить причины коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти и проблемные вопросы проведения антикоррупционной экспертизы.

Посредством формально-юридического метода были установлены особенности совершения коррупционных правонарушений должностными лицами контрольно-надзорных органов исполнительной власти. Сравнительно-правовой метод использовался при анализе российского законодательства, что позволило выявить особенности осуществления антикоррупционной политики в различных органах публичной власти и определить возможность применения положительного опыта в контрольно-надзорных органах исполнительной власти. При использовании метода правового моделирования обоснована возможность устранения возникших пробелов и проблем при реализации мер по предупреждению конфликта интересов в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

Теоретическую основу исследования составляют научные труды по административному праву и административному процессу Ю. Е. Аврутина, А. П. Алехина, Д. Н. Бахраха, С. Н. Братановского, О. В. Гречкиной, А. С. Дугенец, С. В. Запольского, С. М. Зубарева, С. М. Зырянова, А. И. Каплунова, Ю. М. Козлова, Н. М. Кониная, А. М. Кононова, П. И. Кононова, А. П. Коренева, М. А. Лапиной, В. И. Майорова, Н. В. Макарейко, А. В. Мартынова, А. Ф. Ноздрачева, Н. И. Побежимовой, Л. Л. Попова, Б. В. Россинского, Н. Г. Салищевой, А. Ю. Соколова, Ю. Н. Старилова, С. А. Старостина, А. И. Стахова, М. С. Студеникиной, Ю. А. Тихомирова, В. П. Уманской, В. Ю. Ухова, К. В. Черкасова, В. В. Черникова, В. Е. Чиркина, А. П. Шергина, В. А. Юсупова и др.

Теоретическая основа также включает в себя научные труды теоретиков и практиков, внесших существенный вклад в изучение проблемных вопросов противодействия коррупции: А. М. Абакирова, В. В. Астанина, Г. А. Василевич, Д. В. Васильева, А. Ю. Винокурова, А. И. Долговой, П. А. Кабанова, Т. Л. Козлова, В. В. Лунеева, М. М. Полякова, Т. Я. Хабриевой, А. М. Цирина, Н. В. Щедрина и др.

Учитывая многоаспектность и сложность объекта диссертационного исследования, автором также использованы труды ученых-конституционалистов, а также научные труды в области теории государства и права: С. С. Алексеева, В. М. Корельского, В. В. Лазарева, М. Н. Марченко, А. В. Малько, Н. И. Матузова, В. Д. Перевалова, Р. К. Русинова, К. А. Струсь, С. Н. Шевердяева и др.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также проекты нормативных правовых актов, связанных с темой настоящего исследования.

Эмпирическую основу составили публичные отчеты и информационные материалы органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору, о принимаемых мерах по противодействию коррупции; сведения из реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия; аналитические доклады «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации» за 2020–2024 годы, подготовленные Комитетом по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности Российского союза промышленников и предпринимателей, а также данные специального проекта Торгово-промышленной палаты Российской Федерации «Бизнес-Барометр коррупции» за 2020–2024 годы. Кроме этого, проанализированы решения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции.

Научная новизна исследования состоит в том, что представленная диссертация является одной из первых работ, в которой общественные отношения, складывающиеся при противодействии коррупции в контрольно-надзорных органах исполнительной власти, рассматриваются в качестве самостоятельного объекта исследования.

В научном исследовании уделяется внимание вопросам предупреждения коррупции в особой сфере публичной власти – контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти. В работе присутствуют аспекты, связанные с теоретическим осмыслением антикоррупционных мер в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти, а также с оценкой и формулированием способов улучшения практики реализации данных мер.

В результате проведенного научного исследования:

- проанализировано современное состояние нормативного правового регулирования противодействия коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти на предмет эффективности закрепленных в них антикоррупционных мер;
- определена совокупность мер по противодействию коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти;
- выявлены и систематизированы основные коррупциогенные факторы и причины проявления коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти;
- изучено влияние цифровизации на эффективность противодействия коррупции в контрольно-надзорных органах исполнительной власти;
- выявлены особенности антикоррупционных стандартов в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти;
- исследован механизм урегулирования конфликта интересов должностных лиц контрольно-надзорных органов исполнительной власти;
- проанализированы основные принципы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, издаваемых контрольно-надзорными

органами исполнительной власти;

– доказана необходимость взаимодействия с обществом в целях предупреждения коррупции и борьбы с ней в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти;

– представлены пути совершенствования мер по предупреждению коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

Основные положения, выносимые на защиту, которые являются новыми или обладающие элементами новизны:

1. Определено, что органы исполнительной власти, наделенные полномочиями по осуществлению государственных функций по контролю и надзору, подвержены высоким коррупционным рискам, так как их деятельность предполагает наличие властно-распорядительных полномочий у должностных лиц и их непосредственное взаимодействие с различными субъектами экономических отношений, обладающих существенными экономическими и финансовыми ресурсами. В современных условиях государство наделяет контрольно-надзорные органы широкими властными полномочиями в отношении контролируемых лиц, сохраняя при этом необходимую экономическую активность и высокий уровень общественной безопасности. Коррупция в деятельности контрольно-надзорных органов и должностных лиц нарушает необходимый баланс частных и публичных интересов. Поэтому разработка антикоррупционных мер в деятельности контрольно-надзорных органов и их должностных лиц должна быть первоочередной и перманентной задачей при совершенствовании и реформировании системы государственного контроля и надзора в Российской Федерации.

2. Установлено, что коррупционными рисками в деятельности контрольно-надзорных органов и их должностных лиц являются:

во-первых, низкий уровень детализации мер по противодействию коррупции в правовых актах ведомственного уровня;

во-вторых, отсутствие эффективного внешнего контроля за проведением

мероприятий по противодействию коррупции;

в-третьих, имитация профилактических мер по противодействию коррупции;

в-четвертых, неиспользование потенциала контрольно-надзорных мероприятий без взаимодействия с контролируемыми лицами;

в-пятых, слабый уровень цифровизации контрольно-надзорных мероприятий;

в-шестых, фактическое отсутствие отбора на службу квалифицированных кадров;

в-седьмых, высокий уровень латентности коррупционных правонарушений у должностных лиц контрольно-надзорных органов.

3. К числу неустраняемых коррупциогенных факторов в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти относятся:

1) наличие полномочий у должностных лиц контрольно-надзорных органов исполнительной власти, применение которых оказывает влияние на деятельность организаций и граждан;

2) предусмотренное законодательством взаимодействие с контролируемым лицом при проведении профилактических и контрольно-надзорных мероприятий.

К числу устраняемых коррупциогенных факторов в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти относятся:

1) отсутствие прозрачности деятельности контрольно-надзорных органов;

2) поверхностное отношение кадровых служб к изучению личных качеств претендентов на должности в контрольно-надзорном органе;

3) несовершенство квалификационных требований, предъявляемых к должностным лицам контрольно-надзорных органов исполнительной власти;

4) сложность и избыточность предъявляемых к контролируемым лицам обязательных требований.

4. Доказано, что в деятельность контрольно-надзорных органов должны активно внедрять антикоррупционные стандарты должностного лица

(инспектора) контрольно-надзорного органа, которые, помимо обязанностей, ограничений и запретов, должны включать требования к служебному поведению, поскольку именно они выступают детерминирующим фактором в вопросе противодействия коррупции.

Требования к служебному поведению способствуют формированию антикоррупционного сознания и неприятия коррупции, а потому должны представлять собой типовые ситуации и варианты поведения в них, которыми должно руководствоваться должностное лицо контрольно-надзорного органа при реализации своих полномочий, включая профессиональные, социальные, морально-этические установки, учитывающие специфику осуществления контроля и надзора в конкретной сфере и статус контролируемого лица.

5. Определено, что предупреждение конфликта интересов в контрольно-надзорных органах выполняет значимые функции по выявлению и предотвращению возможных коррупционных рисков при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, формирует антикоррупционные поведенческие установки в сознании должностного лица контрольно-надзорного органа, а также защищает интересы самого должностного лица, посредством внешней оценки правоотношений с контролируемым лицом на предмет коррупционности комиссией по урегулированию конфликтов интересов.

При этом установлено, что сокрытие информации о наличии конфликта интересов у должностного лица контрольно-надзорного органа (инспектора) при проведении контрольно-надзорного мероприятия является распространенным случаем коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности, которое не всегда может быть обеспечено мерами юридической ответственности.

6. Для предотвращения, своевременного выявления и урегулирования конфликта интересов требуется создание в контрольно-надзорных органах исполнительной власти специализированных, постоянно действующих подразделений по противодействию коррупции, обеспечивающих следующие

меры по предупреждению конфликта интересов:

- 1) мониторинг соблюдения правил предотвращения конфликта интересов;
- 2) проведение внутренних проверок деятельности должностных лиц на предмет наличия конфликта интересов;
- 3) проведение внутренних проверок на предмет своевременного размещения к публичному доступу информации о проведенных контрольно-надзорных мероприятиях и их результатах;
- 4) организацию и прохождение должностными лицами ежегодных курсов повышения квалификации по вопросам профессиональной этики, предотвращения и урегулирования конфликта интересов;
- 5) ознакомление работников с последствиями нарушения правил предотвращения конфликта интересов.

7. Определено, что цифровизация контрольно-надзорной деятельности является важным фактором снижения уровня правонарушений коррупционной направленности, совершаемых должностными лицами контрольно-надзорных органов.

В то же время выявлено, что коррупционные риски, возникающие при внедрении цифровых технологий в деятельность контрольно-надзорных органов исполнительной власти необходимо нивелировать посредством использования технологий искусственного интеллекта с участием персонала в качестве редактора выводов. При этом при использовании подобных технологий необходимо обеспечить реализацию следующих принципов работы:

- принцип гибкости, обеспечивающий как своевременное обучение технологии на основе постоянно развивающегося нормативного регулирования о противодействии коррупции, так и позволяющий обрабатывать большие данные для обнаружения новых коррупционных схем;
- принцип обоснованности, обеспечивающий гарантию принятия решения об обнаруженном коррупционном или коррупциогенном факте на основе качественной и достоверной информации;
- принцип межведомственного взаимодействия, обеспечивающий обмен

данными о коррупциогенных факторах, выявленных посредством технологий искусственного интеллекта, для последовательного и комплексного их обучения и использования лучших практик.

8. Система мер по противодействию коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти предполагает необходимость взаимодействия с обществом для выполнения ряда задач:

- 1) совместное выявление причин и условий коррупции, способствует своевременному принятию мер по предупреждению коррупции;
- 2) обратная связь от контролируемых лиц обеспечивает снижение административной нагрузки на участников предпринимательской деятельности;
- 3) открытость при взаимодействии с обществом предполагает решение многих социально-культурных факторов коррупции, в том числе повышает доверие граждан к должностным лицам контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

При этом установлено, что перспективной формой общественного контроля в сфере контрольно-надзорной деятельности является участие общественных инспекторов в организации и проведении контрольно-надзорных мероприятий. Такое участие следует рассматривать как меру по противодействию коррупции, так как участие в контрольно-надзорных мероприятиях общественного инспектора:

- 1) способствует повышению прозрачности проводимых мероприятий;
- 2) позволяет обеспечить всестороннюю оценку законности и обоснованности действий должностных лиц контрольно-надзорных органов исполнительной власти;
- 3) способствует принятию наиболее объективного решения по итогам контрольно-надзорного мероприятия;
- 4) повышает доверие власти со стороны контролируемых лиц и общества к должностным лицам контрольно-надзорных органов исполнительной власти;
- 5) способствует выявлению нарушений обязательных требований, предъявляемых к контролируемым лицам.

9. Повышение эффективности мер по противодействию коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти представляется возможным в результате внесения изменений и дополнений в действующее законодательство. Предлагается следующее:

- внести изменения в Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции"» в части установления обязанности для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, наделенных полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора), утверждать и ежегодно актуализировать карты коррупционных рисков и мер по их минимизации;
- увеличить размеры административных штрафов за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьей 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;
- дополнить главу 7 Федерального закона от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» статьей: «35.1. Общественный инспектор»;
- разработать и принять Правительству Российской Федерации Положение об общественных инспекторах, оказывающих содействие органам государственной власти, осуществляющим функции по государственному контролю (надзору).

Теоретическая значимость исследования заключается в разработке диссертантом обладающих научной новизной или ее элементами теоретических положений, относящихся к пониманию сущности и основных характеристик коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти, формированию теоретико-правовых основ противодействия коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти, а также разработке основных направлений противодействия коррупции в указанной сфере, касающихся совершенствования средств противодействия коррупции,

предупреждения конфликта интересов и повышения эффективности общественного контроля.

Полученные в результате проведенного диссертационного исследования выводы и положения направлены на обогащение науки административного права и антикоррупционного права в части более углубленного изучения и дальнейшего развития противодействия коррупции в деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих функции по государственному контролю (надзору).

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования полученных выводов в процессе правотворчества и правоприменения по вопросам противодействия коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти. Кроме того, результаты исследования могут быть применены в образовательных целях: при преподавании дисциплины «Административное право», «Антикоррупционное право», «Основы противодействия коррупции», специальных учебных дисциплин, посвященных аспектам противодействия коррупции, при разработке учебных и методических материалов.

Степень достоверности результатов исследования подтверждается обзором и анализом научных источников по вопросам противодействия коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти, использованием статистических, информационных и методических данных по теме исследования, применением общенаучных, частнонаучных, а также специального (формально-юридического) методов исследования.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждалась и была одобрена на заседании кафедры административного и финансового права юридического факультета федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского».

Основные научные результаты диссертационного исследования отражены

в десяти научных статьях автора, четыре из которых опубликованы в журналах «Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского», «Юридическая гносеология», входящих в перечень ведущих научных изданий, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Отдельные выводы и положения исследования были озвучены в докладах и выступлениях на VI–IX ежегодных Всероссийских научно-практических конференциях «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (г. Нижний Новгород, 1–2 июля 2021 г., 2–3 июня 2022 г., 29–30 июня 2023 г., 4–5 июля 2024 г.), III Всероссийской научной конференции «Революция и эволюция: модели развития в науке, культуре, социуме» (г. Н. Новгород, 26–28 ноября 2021 г.), XXIII Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения. Государство и право России в современном мире» (г. Москва, 23–25 ноября 2022 г.), Международной научно-практической конференции «Теория административного акта. Административный акт и цифровые технологии публичного управления» (г. Н. Новгород, 11–12 октября 2024 г.), Международной научно-практической конференции «XIV Евразийский антикоррупционный форум (Противодействие коррупции, легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: взаимодействие систем в современном правовом порядке)» (г. Москва, 9 апреля 2025 г.).

Структура диссертации определена ее темой, целью и задачами. Диссертационное исследование включает в себя введение, две главы, которые состоят из шести параграфов, заключение, библиографический список и приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования; определена степень её научной разработанности; объект и предмет исследования; обозначены цель и задачи исследования; раскрыта методологическая, теоретическая, эмпирическая и нормативная основа исследования; аргументирована научная новизна; сформулированы основные положения, выносимые на защиту; раскрыта теоретическая и практическая значимость исследования; указаны сведения о степени достоверности; приведены данные об апробации результатов исследования; отражена структура диссертационного исследования.

Первая глава диссертационного исследования – **«Теоретико-правовые основы противодействия коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти»** – состоит из трех параграфов.

Первый параграф – *«Правовые основы противодействия коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти»* – посвящен исследованию законодательства на предмет установления мер по противодействию коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти. Автор приходит к выводу, что нормативные правовые акты, образующие правовые основы противодействия коррупции в контрольно-надзорных органах исполнительной власти, системны и содержат широкий перечень мер по предупреждению коррупции, однако не предлагают особых механизмов противодействия коррупции, учитывающих специфику деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

Особое внимание уделяется исследованию ведомственных нормативных правовых актов контрольно-надзорных органов, утверждающих перечень мероприятий по противодействию коррупции. Доказано, что эффективности указанных мероприятий препятствуют низкий уровень детализации мер по противодействию коррупции и отсутствие эффективного внешнего контроля за проведением мероприятий по противодействию коррупции. Для устранения

выявленных недостатков предложены изменения в действующее антикоррупционное законодательство.

Во втором параграфе – *«Основные причины и условия проявления коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти»* – исследуется деятельность органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по осуществлению государственных функций по контролю и надзору на предмет выявления причин проявления коррупции, а также условий и факторов, способствующих подобным проявлениям. Проведенный анализ позволил определить множественность коррупциогенных факторов и поделить их на устранимые и неустранимые, а также выявить и изучить коррупционные риски в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

Автор приходит к выводу, что контрольно-надзорные органы исполнительной власти подвержены высоким коррупционным рискам, так как неустранимые коррупциогенные факторы связаны с самой сущностью контрольно-надзорной деятельности.

Третий параграф – *«Роль и значение антикоррупционных стандартов в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти»* – включает исследование антикоррупционных стандартов, предъявляемых к должностным лицам контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

Рассмотрены подходы к пониманию сущности и содержания антикоррупционных стандартов с точки зрения международного и российского законодательства, а также доктрины. Определена цель принятия антикоррупционного стандарта для государственного инспектора.

Автором выявлено, что достижению цели антикоррупционных стандартов препятствует формальное их наполнение и дублирование положений, предусмотренных Федеральным законом № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Федеральным законом № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

На основе анализа обязанностей, запретов и ограничений в деятельности

государственного инспектора соискателем сделан вывод о необходимости включения в антикоррупционный стандарт требований к служебному поведению государственного инспектора при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, в том числе, правил поведения государственного инспектора в случае склонения его к коррупционным правонарушениям.

Кроме этого, диссертант определил, что руководитель контрольно-надзорного органа исполнительной власти, выступая в качестве вышестоящего должностного лица, должен формировать высокий уровень правосознания и негативное отношение к коррупционным действиям у государственного инспектора, а также нести персональную ответственность за несвоевременное применение мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, возникшего у нижестоящих должностных лиц.

Вторая глава диссертационного исследования – **«Основные направления противодействия коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти»** – состоит из трех параграфов.

Первый параграф – *«Предупреждение и урегулирование конфликта интересов должностных лиц контрольно-надзорных органов исполнительной власти»* – включает анализ мер, направленных на предупреждение конфликта интересов должностных лиц контрольно-надзорных органов исполнительной власти, а также исследование порядка урегулирования такого конфликта.

Констатируется, что сокрытие должностным лицом информации о наличии конфликта интересов при проведении контрольно-надзорного мероприятия является распространённым случаем коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности. Соискатель приходит к выводу, что недостаточная эффективность принимаемых мер по предотвращению, выявлению и урегулированию конфликта интересов должностных лиц контрольно-надзорных органов исполнительной власти обусловлена отсутствием должного организационного, функционального и кадрового обеспечения со стороны контрольно-надзорного органа исполнительной власти.

Второй параграф – *«Средства противодействия коррупции при*

осуществлении контрольно-надзорных мероприятий должностными лицами контрольно-надзорных органов исполнительной власти» – посвящен правовым средствам, применяемым при проведении контрольно-надзорных мероприятий с целью предупреждения коррупции.

Автор определяет, что коррупционные риски повышаются при взаимодействии с контролируемым лицом, что вызывает необходимость наличия особого набора специальных средств противодействия коррупции при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий.

Диссертантом рассмотрены профилактические, организационные и карательные средства противодействия коррупции.

Исследованы карты коррупционных рисков и мер по их минимизации, как профилактическое средство противодействия коррупции, отмечается их формальное наполнение и исполнение.

Автор определяет и анализирует юридическую ответственность, как карательную меру противодействия коррупции, дает теоретическую характеристику термина «коррупционное правонарушение», а также делает вывод о потенциальной коррупциогенности деяний, предусмотренных статьей 19.6.1 КоАП РФ.

На основе анализа государственных программных документов формулируются коррупционные риски, возникающие при внедрении цифровых технологий в деятельность контрольно-надзорных органов исполнительной власти, а также пути их нивелирования. Для снижения указанных рисков автор предлагает использовать технологию искусственного интеллекта, формулируя принципы его использования.

Третий параграф – *«Взаимодействие с обществом как необходимое условие противодействия коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти»* – посвящен исследованию общественного контроля с точки зрения механизма противодействия коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

Автором исследована сущность общественного контроля путем

выявления целей и задач, стоящих перед данной деятельностью и определения порядка ее осуществления. Определена система общественного контроля, включающая в себя такие элементы как правовая основа, субъекты и формы общественного контроля.

Акцентируется внимание на исследовании общественной проверки и на административно-правовом статусе ее особого участника – общественного инспектора. Сделан вывод, что участие общественных инспекторов в контрольно-надзорной деятельности не только повышает прозрачность и объективность проводимых контрольно-надзорных мероприятий, но и выступает мерой по противодействию коррупции, в силу чего соискатель предлагает распространить практику их участия в контрольно-надзорных мероприятиях на все виды контроля и надзора.

В **заключении** подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы основные научные выводы, а также предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в исследуемой сфере.

В **приложении 1** представлен проект Указа Президента Российской Федерации «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции"» (в части закрепления обязанности для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, наделенных полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора), утверждать и ежегодно актуализировать карты коррупционных рисков и мер по их минимизации).

В **приложении 2** представлен проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», в части увеличения размеров административных штрафов за совершение указанного административного правонарушения.

В **приложении 3** представлен проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации"», в части закрепления общественного инспектора в качестве участника отношений государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

**Основные положения диссертации отражены в следующих
публикациях, общим объемом около 6.1 п.л.:**

I. Статьи, опубликованные в журналах, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук:

1. Головизнина Ю.И. Коррупционные риски при развитии креативной экономики [Текст] / Ю.И. Головизнина // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2023. – № 5. – С. 75-82 (0,93 п.л.).
2. Головизнина Ю.И. О некоторых мерах по предупреждению и противодействию коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти [Текст] / Ю.И. Головизнина // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2023. – № 6. – С. 53-61 (1,05 п.л.).
3. Головизнина Ю.И. Несовершенство квалификационных требований, предъявляемых к должности государственного инспектора, как причина коррупции [Текст] / Ю.И. Головизнина // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2025. – № 1. – С. 63-70 (0,93 п.л.).
4. Головизнина Ю.И. Особенности правонарушений коррупционной направленности, совершаемых должностными лицами контрольно-надзорных органов исполнительной власти [Текст] / Ю.И. Головизнина // Юридическая гносеология. – 2025. – № 4. – С. 47-54 (0,93 п.л.).

II. Научные статьи, опубликованные в других печатных изданиях:

5. Головизнина Ю.И. Проблемные вопросы контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по финансовому мониторингу [Текст] / Ю.И. Головизнина // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы V Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 7–8 июня 2019 года). – Н. Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2019. – С. 408-410 (0,24 п.л.).
6. Головизнина Ю.И. Основные причины проявления коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти [Текст] / Ю.И. Головизнина // Законность и правопорядок. – 2021. – № 2 (30). – С. 42-45 (0,47 п.л.).
7. Головизнина Ю.И. Контроль и надзор: парадигма развития в науке [Текст] / Ю.И. Головизнина, И.А. Синьков // Революция и эволюция: модели развития в науке, культуре, социуме: Труды III Всероссийской научной конференции / Под общей ред. А.М. Фейгельмана. – М.: Изд-во «Русское общество истории и философии науки», 2021. – С. 451-455 (0,2/0,4 п.л.).
8. Головизнина Ю.И. Общественный контроль как необходимое условие противодействия коррупции в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти [Текст] / Ю.И. Головизнина // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 1 июля 2021 г.). – Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2021. – С. 416-420 (0,41 п.л.).
9. Головизнина Ю.И. Коррупционные риски в деятельности креативной личности на территориях с особым административно-правовым режимом [Текст] / Ю.И. Головизнина // Государство и право России в современном мире: Сборник докладов XII Московской юридической недели. XXII Международная

научно-практическая конференция; XXIII Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова: в 5 ч., Москва, 23–25 ноября 2022 года. Часть 5. – М.: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. – С. 42-46 (0,31 п.л.).

10. Головизнина Ю.И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов контрольно-надзорных органов исполнительной власти [Текст] / Ю.И. Головизнина // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы VII Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 300-летию образования прокуратуры России (Россия, г. Нижний Новгород, 2–3 июня 2022 г.). – Нижний Новгород: КТ «Буки-Веди», 2023. – С. 361-365 (0,63 п.л.).