



«Доверяй, но проверяй?».

Научно-практическая конференция ОКЮР
с участием судей Конституционного Суда
Российской Федерации



Объединение
Корпоративных
Юристов

16 мая 2025 года ОКЮР провел XV Ежегодную научно-практическую конференцию с участием судей КС РФ — «Доверяй, но проверяй? Конституционные стандарты и правовые реалии контрольно-надзорной деятельности. Перспективы развития рискоориентированного контроля».



Олег Белоусов, директор по вопросам в области КНД и экологии, РУСАЛ; **Олег Мизгирев**, старший бизнес-партнер юридической поддержки, СИБУР; **Сергей Пепеляев**, управляющий партнер, «Пепеляев Групп»; **Константин Байгозин**, начальник управления конституционных основ публичного права, Конституционный Суд РФ; **Александра Нестеренко**, президент, ОКЮР; **Гадис Гаджиев**, судья Конституционного Суда РФ в отставке, профессор юридического факультета НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге; **Виталий Званков**, начальник правового управления ФНС России; **Жанна Седова**, заместитель генерального директора — директор по правовым вопросам и корпоративным отношениям, «ЭЛ5-Энерго»; **Михаил Гальперин**, член правления «Интер РАО», профессор НИУ ВШЭ; **Аркадий Лисин**, начальник управления нормативно-правового регулирования, «АИМ Менеджмент»; **Дмитрий Горбунов**, партнер, «Рустам Курмаев и партнеры»

Александра Нестеренко, президент, ОКЮР, поздравила с юбилеем события, берущего начало в 2011 году, и подчеркнула исключительность встречи, позволяющей юристам компаний сверяться с правовыми позициями КС РФ и брать правильный курс.

Сергей Пепеляев, управляющий партнер «Пепеляев Групп», модератор, прокомментировал статистику итогов контрольно-надзорной деятельности (КНД) за 2024 год по данным РСПП. Спикер подчеркнул важность взвешенного конституционно-правового регулирования контрольной деятельности и указал, что неплановые и профилактические мероприятия стали контрольными, на которые не распространяются соответствующие правовые и конституционные гарантии.

Михаил Гальперин, член правления «Интер РАО», профессор НИУ ВШЭ, модератор, указал, что, по его мнению, ситуация с контрольными мероприятиями накаляется, в том числе из-за отмены льготных режимов, которые были введены в связи с пандемией COVID-19, в части ограничений проверок.

Гадис Гаджиев, судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке, профессор юридического факультета НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге, проанализировал Определение КС РФ от 7 апреля 2022 года № 821-О, по которому пределы контрольной деятельности должны основываться на границах, установленных в соответствии с предназначением этой деятельности. Спикер также отметил, что



Наталья Коваленко, партнер, «Пепеляев Групп»; **Сергей Варламов**, управляющий партнер, «Деловой фарватер»; **Контонистова Елена**, руководитель по антимонопольным вопросам и регуляторным требованиям, «ЕвроХим»; **Аркадий Лисин**, начальник управления нормативно-правового регулирования, «АИМ Менеджмент»; **Александра Нестеренко**, президент, ОКЮР; **Андрей Бушев**, судья Конституционного Суда РФ; **Гадис Гаджиев**, судья Конституционного Суда РФ в отставке, профессор юридического факультета НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге; **Андрей Цыганов**, заместитель руководителя, ФАС России; **Алексей Андронов**, главный юридический советник, «Мегаполис»



деятельность контролирующих органов должна находиться под контролем других субъектов, например судов. По его мнению, они должны заботиться о своей репутации при осуществлении контрольной деятельности и соблюдать конституционный принцип взаимного доверия общества и государства.

Жанна Седова, заместитель генерального директора — директор по правовым вопросам и корпоративным отношениям, «ЭЛ5-Энерго», доцент кафедры международного права РГУП, обозначила проблему, связанную с отсутствием в законодательстве в сфере государственного экологического надзора определенной даты, в которую контролирующим органом может быть изменена категория риска причинения вреда (ущерба), присвоенная объекту контроля.

В настоящее время категория риска может быть изменена по волеизъявлению контролирующего органа в любое время, что приводит к увеличению административной нагрузки на бизнес.

Дмитрий Горбунов, партнер, «Рустам Курмаев и партнеры», отметил, что регламентация контрольной деятельности Росприроднадзора в регионах носит не единообразный характер, что осложняет взаимодействие с контрольным органом. Росприроднадзор ориентирован на применение санкций, а не профилактику — такая позиция поддерживается судами, также отсутствует критическое отношение судов к материалам проверки. Эксперт рекомендует в ходе проверки следить за совершением измерительных действий, проверять фактический состав контролирующих лиц, привлекать собственных экспертов, последовательно обжаловать решения Росприроднадзора.

Константин Байгозин, начальник управления конституционных основ публичного права КС РФ, полагает, что текущее регулирование контрольно-надзорной деятельности — это значительный шаг вперед. Однако если возникают дефекты в правоприменении, затрагивающие конституционные права граждан и организаций, то следует использовать конституционное судопроизводство. Так, по жалобе «НТСИ Телеком» в принятом постановлении КС РФ допустил возможность применения льготного порядка уплаты административного штрафа по нарушениям, выявленным прокурорской проверкой. В итоге было устранено допущенное неравенство, а законодателю поручено внести изменения в КоАП РФ. В другом деле, по жалобе «Карьер Приморский», КС РФ указал, что при решении вопроса о возмещении вреда окружающей среде, выявленного в рамках контрольно-надзорной деятельности, суды должны учитывать последующее изменение категории земель (с сельскохозяйственного назначения на земли промышленности), иначе нарушается критерий соразмерности возмещения. Эти и иные решения КС РФ, направленные на соблюдение принципа справедливости, свидетельствуют об эффективности обращений в КС РФ за защитой конституционных прав.

Олег Белоусов, директор по вопросам в области КНД и экологии, РУСАЛ, сказал, что Росприроднадзор зачастую демонстрирует отсутствие взвешенных решений, привлекая к ответственности без оглядки на то, будут ли эти решения отменены в результате обжалования.

Олег Мизгирев, старший бизнес-партнер юридической поддержки, СИБУР, призвал задуматься о цели, которой руководствуются контролирующие органы. На сегодняшний день она зачастую ограничена лишь фискальной компонентой, тогда как гораздо больше выгод принесет цель, направленная на защиту окружающей среды без создания препятствий для экономического роста. Например, реализация расширенной ответственности производителей (РОП) должна развивать реальную утилизацию отходов и стимулировать развитие соответствующего бизнес-сегмента, а не ограничиваться только увеличением взимания экосбора. Для этого нужно инициировать дискуссию бизнеса и государства, изменить *KPI* контрольных органов.

Наталья Коваленко, партнер, «Пепеляев Групп», осветила проблему соотношения налогового мониторинга с выездными налоговыми проверками. Она обратила внимание на такое основание проведения проверки, как контроль вышестоящим налоговым органом деятельности нижестоящего.

Впервые налоговые органы воспользовались этим основанием назначения проверки в конце прошлого года. Практика показывает, что проведение такой проверки в отношении участников налогового мониторинга далеко не всегда соответствует принципу законности. Во избежание двойного контроля Натальей предложено отказаться от этого основания, поскольку инструментарий налогового мониторинга с учетом планируемых поправок в Налоговый кодекс позволяет делать то же самое.

Сергей Варламов, управляющий партнер, «Деловой фарватер», на примере Федерального реестра предполагаемых выгодоприобретателей продемонстрировал, что непрозрачность некоторых критериев формирования информационных систем ФНС России сказывается на возможности защиты интересов налогоплательщиков. Другой проблемой является то, что многие налоговые органы не учитывают внешние факторы, которые мешают налогоплательщикам исполнить свои обязанности (например, при раскрытии информации по контролируемым иностранным компаниям в странах, не обменивающихся с РФ налоговой информацией). Также не должно быть формального подхода при проведении налоговой реконструкции, хотя очевидно, что нужен баланс между интересами налоговых органов и интересами налогоплательщиков.

Аркадий Лисин, начальник управления нормативно-правового регулирования, «АИМ Менеджмент», оценил позитивное участие ФАС России в проектировании корпоративных систем антимонопольного комплаенса (не ограничиваясь формальной оценкой внутренних актов, но анализируя бизнес-процессы организаций с общеправовой и практической точки зрения), а также предложил рассматривать антимонопольный комплаенс как форму сделки между государством и собственниками бизнеса, определяющей условия совместных действий государства и бизнеса в построении экономики нового типа.

Алексей Андронов, главный юридический советник «Мегаполис», отметил, что само по себе внедрение формальных управленческих решений, предусмотренных локальными нормативными актами коммерческих организаций, не может способствовать достижению эффекта своевременного предупреждения нарушений антимонопольного законодательства без проведения обучения сотрудников, в полномочия которых входит обязанность принимать решения, имеющие последствия для всей организации.

Андрей Цыганов, заместитель руководителя ФАС России, напомнил о готовности службы обсуждать с представителями профессионального сообщества отраслевые методические пособия с рекомендациями по предупреждению нарушений антимонопольного законодательства для отдельных товарных рынков, а также внедрение стимулов привлечения коммерческих организаций по разработке локальных комплаенс-систем.

Судья КС РФ **Андрей Бушев** подчеркнул, что практика КС РФ ориентирует участников экономических отношений на постоянное проявление в своей деятельности добросовестности, тщательности и осмотрительности. В таком случае снижается вероятность негативных последствий (в том числе персональной ответственности) риска предпринимательства. При этом стандарт добросовестности, распространяющийся на всех участников складывающихся правоотношений, включая органы публичной власти, может повышаться в зависимости от статуса соответствующего лица и иных условий. Например, применительно к органам публичной власти, призванным соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, поддерживать доверие между обществом и государством, обеспечивать проявление таких ценностей, как справедливость, равенство, достоинство личности, социальное партнерство и др., действует презумпция законности и разумности. При этом недопустимым является перенос негативных последствий от ошибок соответствующих органов на частных лиц, а ожидаемый в их работе формализм не должен быть избыточным, превращаться в формалистский (пуристский) подход.

Материал подготовлен командой «Пепеляев Групп»:
Елена Крестьянцева, руководитель практики недвижимости и строительства;
Никита Кононов, юрист;
Валерий Безруких, младший юрист,
и ОКЮР.