

УДК 342.95

**ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ ЧАСТИ 1 СТАТЬИ 15.25
КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

М. О. Дубровина

*Всероссийский государственный университет юстиции
(РПА Минюста России)*

Поступила в редакцию 15 декабря 2018 г.

Аннотация: рассматриваются вопросы применения норм ч. 1 ст. 15.25 КоАП при выплате заработной платы работнику-нерезиденту, минуя банковские счета, выявляются проблемы их реализации в правоприменительной практике.

Ключевые слова: административное правонарушение, незаконная валютная операция, заработная плата, судебная практика.

Abstract: the article considers the questions of application of provisions of part 1 of article 15.25 KoAP in the payment of wages to the employee non-resident, bypassing the Bank account, revealing the problems of their implementation in law enforcement practice.

Key words: administrative offence, illegal currency transactions, wages, litigation.

Проблема административной ответственности за совершение административных правонарушений в валютной сфере в современной России остается актуальной, несмотря на либерализацию валютного регулирования, что выразилось, прежде всего, в отмене таких валютных ограничений, как резервирование, использование специальных счетов, обязательная продажа резидентами части валютной выручки, предварительная регистрация счетов, уровень нарушений в валютной сфере остается высоким.

Сокращение административных правонарушений в валютной сфере не стало устойчивой тенденцией, и это обстоятельство негативно влияет на состояние платежного баланса страны, устойчивость валюты РФ и стабильность внутреннего валютного рынка РФ, о чем свидетельствуют данные Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (далее – Росфиннадзор, Служба, административный орган). Так, за девять месяцев 2015 г. вынесено 20 393 постановления о назначении административного наказания по ст. 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ (далее – КоАП РФ) (в 2014 г. – 27 572; в 2013 г. – 22 952). Службой возбуждено за девять месяцев 2015 г. 14 810 дел (в 2014 г. – 19 004; в 2013 г. – 15 858); агентами валютного конт-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 01.04.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

роля – 9019 (в 2014 г. – 12 726; в 2013 г. – 11 883). Обращает внимание и рост правонарушений, за совершение которых предусмотрена административная ответственность по ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ. Так, за девять месяцев 2015 г. административным органом выявлено 415 нарушений (в 2014 г. – 338; в 2013 г. – 140), что составило 2 % от общего числа нарушений (в 2014 г. – 1,5 %; в 2013 г. – 1 %)².

В Федеральном законе от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»³ (далее – Закон № 173-ФЗ) установлен общий режим запрета в отношении валютных операций, осуществленных между резидентами (ст. 9), за исключением операций, предусмотренных указанной статьей. Перечень разрешенных валютных операций между резидентами является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию. Административная ответственность по ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ установлена за осуществление незаконных валютных операций, т. е. валютных операций, запрещенных валютным законодательством РФ или осуществленных с нарушением валютного законодательства РФ.

Вместе с тем следует признать, что применение положений ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ долгое время сопровождалось проблемами, причины которых заключались в коллизионности нормы административного законодательства и норм валютного законодательства. Например, некоторые санкции ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ предусматривали ответственность за нарушение режима ряда валютных ограничений, тогда как эти валютные ограничения ранее были отменены Законом № 173-ФЗ и в связи с этим не применялись для привлечения к административной ответственности из-за отсутствия оснований.

Проблема заключалась и в коллизии норм самого Закона № 173-ФЗ. С одной стороны, согласно ст. 6 Закона № 173-ФЗ валютные операции между резидентами и нерезидентами осуществляются без ограничений, за исключением валютных операций, предусмотренных ст. 7–8, 11. Согласно указанным положениям Закона № 173-ФЗ к ограничениям относились такие меры государственного регулирования, как установление требования о резервировании и об использовании специального счета. С другой стороны, ст. 7 действовала до 01.07.2006, ст. 8 – до 01.01.2007, ч. 3–6 ст. 11 – до 01.07.2006; из ограничений, установленных ст. 11, осталось требование об осуществлении купли-продажи иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков) на внутреннем валютном рынке только через уполномоченные банки (ч. 1 ст. 11). Следовательно, все иные валютные операции между резидентами и нерезидентами могут осуществляться без ограничений, и ограничения (запреты), установленные ст. 12, 14 Закона № 173-ФЗ, не применимы.

Такой позиции применительно к требованиям ст. 14 Закона № 173-ФЗ, в частности оплаты товара за наличный расчет, часто придерживалась судебная практика. Например, Президиум Высшего Арбитражного Суда

² URL: <http://www.rosfinnadzor.ru>

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 50. Ст. 4859.

РФ 1 сентября 2009 г. вынес постановление о пересмотре в порядке надзора решения Арбитражного суда Оренбургской области от 03.10.2008 по делу №А47-6623/2008АК-26, постановления Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.11.2008 и постановления Федерального арбитражного суда Уральского округа от 18.02.2009, в соответствии с которыми предприниматель был привлечен к административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ. В качестве объективной стороны состава административного правонарушения резиденту вменено осуществление незаконных валютных операций, выразившихся в получении от иностранных граждан денежных средств наличным расчетом в качестве платы за товары.

По мнению административного органа, предприниматель при совершении таких валютных операций допустил нарушение ч. 3 ст. 14 Закона № 173-ФЗ, согласно которой расчеты при осуществлении валютных операций производятся физическими лицами-резидентами через банковские счета в уполномоченных банках.

Отказывая в удовлетворении требования предпринимателя о признании незаконным и отмене названного постановления административного органа, суды сделали вывод о правомерности привлечения предпринимателя к административной ответственности, исходя из того, что указанные валютные операции совершены с нарушением установленного порядка.

Между тем ВАС РФ обратил внимание, что в валютном законодательстве РФ не содержится запрета на получение физическим лицом, являющимся гражданином РФ, от нерезидента наличных денежных средств в валюте РФ в качестве платы за передачу товаров, выполнение работ, оказание услуг. Исходя из ст. 6 Закона № 173-ФЗ валютные операции между резидентами и нерезидентами осуществляются без ограничений, за исключением отдельных валютных операций, предусмотренных законом, к которым названные операции не относятся, в связи с чем они являются операциями, разрешенными валютным законодательством. Порядок осуществления таких валютных операций, а также требования об использовании специального счета при их совершении также не установлены. Таким образом, валютная операция, совершаемая при получении российским физическим или юридическим лицом от иностранного гражданина либо организации в счет передачи товаров, выполнения работ, оказании услуг наличных денежных средств в валюте РФ, не запрещенная законом и не ограниченная требованиями об использовании специального счета и о резервировании, не может быть отнесена к категории незаконных валютных операций, совершение которых образуют объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ⁴.

Неоднозначно складывалась судебная практика и при установлении объективной стороны правонарушения за выдачу нерезидентам зара-

⁴ Постановление Президиума ВАС РФ от 1 сентября 2009 г. № 4140/09 // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

ботной платы по срочному трудовому договору в валюте Российской Федерации из кассы предприятия без использования банковского счета в уполномоченном банке. Так, Президиум ВАС РФ в постановлении от 18 марта 2008 г. № 15693/07 о пересмотре в порядке надзора постановления Четвертого арбитражного апелляционного суда от 04.05.2007 и постановления Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20.07.2007 по делу № А78-5027/2006-С2-28/245 Арбитражного суда Читинской области отменил указанные судебные акты, оставив в силе решение Арбитражного суда Читинской области от 15.03.2007. В качестве объективной стороны состава административного правонарушения обществу вменено осуществление незаконной валютной операции, выразившейся в выдаче иностранным гражданам по расчетно-кассовым ордерам в период с 30.08.2005 по 23.12.2005 из кассы общества заработной платы в валюте Российской Федерации.

По мнению административного органа, общество при совершении такой валютной операции допустило нарушение ч. 2 ст. 14 Закона № 173-ФЗ, согласно которой расчеты при осуществлении валютных операций производятся юридическими лицами-резидентами через банковские счета в уполномоченных банках.

Отменяя решение суда первой инстанции от 15.03.2007, суд апелляционной инстанции, а также суд кассационной инстанции, оставивший постановление суда апелляционной инстанции без изменения, сделали вывод о правомочности привлечения общества к административной ответственности, исходя из того, что валютные операции, которые совершаются с нарушением установленного порядка, относятся к запрещенным валютным операциям.

Между тем данный вывод основан на неправильном толковании судами норм материального права. Поскольку валютная операция, совершаемая при выдаче российским юридическим лицом иностранным гражданам наличных денежных средств в валюте РФ в качестве заработной платы, разрешена законом и не ограничена требованиями об использовании специального счета и о резервировании, она не может быть отнесена к категории незаконных валютных операций, совершение которых образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ⁵.

Федеральный закон от 12 ноября 2012 г. № 194-ФЗ «О внесении изменений в ст. 3.5 и 15.25 КоАП РФ»⁶ внес изменения в ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ, а именно: с 13 февраля 2013 г. административная ответственность наступает за осуществление незаконных валютных операций, т. е. запрещенных валютным законодательством РФ или осуществленных с нарушением валютного законодательства РФ, включая куплю-продажу иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная

⁵ Постановление Президиума ВАС РФ от 18 марта 2008 г. № 15693/07 по делу №А78-5027/2006-С2-28/245 // Вестник ВАС РФ. 2008. № 7.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 47. Ст. 6405.

стоимость которых указана в иностранной валюте, минуя уполномоченные банки, либо осуществление валютных операций, расчеты по которым произведены, минуя счета в уполномоченных банках или счета (вклады) в банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, в случаях, не предусмотренных валютным законодательством РФ, либо осуществление валютных операций, расчеты по которым произведены за счет средств, зачисленных на счета (вклады) в банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, в случаях, не предусмотренных валютным законодательством РФ.

В связи с изменениями, внесенными в ч.1 ст.15.25 КоАП РФ, судебная практика в части привлечения виновного лица к административной ответственности по ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ претерпела ряд изменений, однако в настоящее время сохраняется крайне противоречивая судебная практика при установлении судами наличия либо отсутствия в действиях юридического лица-резидента объективной стороны состава административного правонарушения по ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ при выплате заработной платы работнику-нерезиденту, минуя банковские счета.

Так, Арбитражный суд г. Москвы как удовлетворял⁷, так и отказывал в удовлетворении⁸ требований ФГУП «Почта России» о признании незаконными и отмене постановлений ТУ Росфиннадзора в г. Москве о назначении административного наказания за выплату заработной платы нерезидентам в наличной валюте РФ.

При разрешении указанных дел в Девятом арбитражном апелляционном суде по всем делам в отношении ФГУП «Почта России» были приняты решения, удовлетворяющие требования резидента о признании незаконными и отмене всех постановлений административного органа. При этом апелляционный суд мотивировал свой вывод следующим: ч. 2 ст. 14 Закона № 173-ФЗ предусмотрены исключения, при которых юридические лица-резиденты могут осуществлять без использования банковских счетов в уполномоченных банках расчеты с физическими лицами-нерезидентами в наличной валюте РФ, к числу которых выплата юридическим лицом-резидентом заработной платы физическим лицам-нерезидентам в наличной валюте РФ без использования банковских счетов в уполномоченных банках не предусмотрена, в связи с чем юри-

⁷ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 07.11.2014 по делу № А40-145309/2014, от 24.11.2014 по делу № А40-145312/2014, от 17.12.2014 по делу № А40-145300/14, от 19.12.2014 по делу № А40-140866/2014 ; постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 03.02.2015 по делу № А40-145312/2014, от 03.02.2015 по делу № А40-145320/2014, от 16.02.2015 по делу № А40-141019/2014, от 03.03.2015 по делу № А40-140866/2014, от 04.03.2015 по делу № А40-145376/2014, от 19.03.2015 по делу № А40-145300/14.

⁸ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 05.11.2014 по делу № А40-141069/2014, от 11.11.2014 по делу № А40-145376/2014, от 11.11.2014 по делу № А40-145320/2014, от 21.11.2014 по делу № А40-141019/2014 ; постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 03.02.2015 по делу № А40-145320/2014.

дическое лицо-резидент, в силу положений ч. 2 ст. 14 Закона № 173-ФЗ, должно производить такие операции через банковские счета в уполномоченных банках.

Между тем исходя из положений ч. 1 ст. 13 Закона № 173-ФЗ нерезиденты на территории Российской Федерации вправе открывать банковские счета (вклады) в иностранной валюте и валюте РФ только в уполномоченных банках. Таким образом, открытие банковского счета является правом, а не обязанностью нерезидента, поскольку действующим законодательством такая обязанность не установлена.

Согласно ст. 11 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ)⁹ правила, установленные трудовым законодательством, распространяются на трудовые отношения с участием иностранных граждан. Согласно ст. 130 ТК РФ в систему основных государственных гарантий по оплате труда работников включаются ответственность работодателей за нарушение требований, установленных трудовым законодательством. Из положений ст. 131 ТК РФ следует, что выплата заработной платы производится в денежной форме в валюте РФ. Исходя из ст. 136 заработная плата выплачивается работнику, как правило, в месте выполнения им работы либо перечисляется на указанный работником счет в банке на условиях, определенных коллективным договором или трудовым договором. Из приведенных норм права следует, что если работником не указан счет в банке, трудовым или коллективным договором условия перечисления не определены, то безналичная форма получения заработной платы невозможна, в противном случае в действиях работодателя можно усмотреть состав АП по ст. 5.27 КоАП РФ.

Частью 6 ст. 4 Закона № 173-ФЗ установлено, что все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов валютного законодательства РФ, актов органов валютного регулирования, актов валютного контроля толкуются в пользу резидентов и нерезидентов. Таким образом, если суд апелляционной инстанции считает правильным вывод суда первой инстанции с учетом того, что действующим законодательством не установлена обязанность физического лица-нерезидента открывать такие счета для получения заработной платы от юридического лица-резидента, то выплата обществом его иностранному работнику заработной платы наличными денежными средствами не образует состава административного правонарушения, ответственность за которое установлена ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ, поскольку в рассматриваемом случае действия заявителя хотя и являются валютной операцией, но регулируются положениями трудового законодательства, предусматривающими обязанность работодателя выплатить заработную плату работнику¹⁰.

Обобщив практику применения валютного законодательства России по данной категории дел, Верховный Суд РФ высказал свою позицию

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

¹⁰ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 2 февраля 2015 г. по делу № А40-141069/2014.

по этой проблеме. Так, Верховный Суд РФ, рассмотрев жалобу ТУ Росфиннадзора в Тверской области на решение Арбитражного суда Тверской области от 22.04.2014 по делу № А66-2266/2014 и постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.07.2014 по тому же делу, которыми заявленные требования о признании незаконным и отмене постановления административного органа о привлечении общества к административной ответственности по ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ удовлетворены, вынес постановление от 23 января 2015 г. № 307-АД14-3652, которым оставил состоявшиеся по делу судебные акты без изменения и указал на отсутствие правовых оснований для удовлетворения жалобы. Суд апелляционной инстанции подчеркнул, что поскольку работник является гражданином иностранного государства – нерезидентом, реализация норм трудового права должна осуществляться с соблюдением норм Закона № 173-ФЗ, и локальные нормативные акты резидента (приказы, соглашения, договоры) не должны противоречить требованиям указанного закона. Поэтому применение арбитражным судом ч. 6 ст. 4 Закона № 173-ФЗ является неправомерным, поскольку в ч. 2 ст. 14 Закона № 173-ФЗ закреплена специальная норма, регулирующая данные правоотношения, согласно которой в случае выдачи резидентом иностранному работнику заработной платы не через банковский счет в уполномоченном банке резидент совершает незаконную валютную операцию. При указанных обстоятельствах в действиях резидента имеется состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ. Выводы суда первой инстанции об обратном являются ошибочными, основанными на неправильном толковании норм материального права. Вместе с тем суд апелляционной инстанции освободил лицо от административной ответственности по ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ, применив ст. 2.9 данного кодекса¹¹.

Верховный Суд РФ 6 марта 2015 г. рассмотрел жалобу ТУ Росфиннадзора в Псковской области об отмене Решения Арбитражного суда Псковской области от 03.06.2014 и постановления Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.09.2014 по делу №А52-1002/2014, которыми заявленные обществом требования удовлетворены, и вынес постановление № 307-АД15-691, которым оставил без изменения рассматриваемые судебные акты, указав следующее. Суд первой инстанции удовлетворил заявленные обществом требования, придя к выводу о том, что поскольку работники (нерезиденты) общества не выразили своего согласия на перечисление заработной платы на счет в банке, и действующим законодательством не установлена обязанность физического лица (нерезидента) открывать такие счета для получения заработной платы от юридического лица (резидента), то выплата обществом из кассы наличными денежными средствами (банкнотами РФ) своим работникам

¹¹ Постановление Верховного Суда РФ от 23.01.2015 №307-АД14-3652, решение Арбитражного суда Тверской области от 22.04.2014 по делу №А66-2266/2014, постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.07.2014 по тому же делу.

(нерезидентам) заработной платы не образует состава административно-правонарушения, ответственность за которое установлена ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ.

Суд апелляционной инстанции посчитал ошибочным вывод, данный судом первой инстанции, и пришел к выводу о наличии в действиях общества состава вмененного административного правонарушения. При этом суд апелляционной инстанции применил положения ст. 2.9 КоАП РФ, признав совершенные обществом правонарушения малозначительными, указав на отсутствие пренебрежительного отношения общества к исполнению установленных обязанностей и вредных последствий допущенного правонарушения, а также что совершенное правонарушение не представляет существенной угрозы общественным отношениям в области валютного регулирования и валютного контроля. Ссылка управления на вынесение в отношении общества 24 постановлений о привлечении к административной ответственности по ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ и, как следствие, отсутствие оснований для применения ст. 2.9 КоАП РФ, не принимается¹².

Таким образом, отсутствует единообразие при разрешении судами дел по данной категории, в частности, когда суды признают наличие в действиях резидента состава вменяемого правонарушения, однако освобождают резидента от административной ответственности ввиду малозначительности.

Для урегулирования коллизии между трудовым и валютным законодательством, в целях устранения проблем в правоприменительной практике относительно установления объективной стороны административного правонарушения по ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ, а также учитывая, что суды при разрешении данной категории дел освобождают от административной ответственности в связи с малозначительностью административного правонарушения, предлагаем расширить перечень разрешенных операций без использования банковских счетов и дополнить ч. 2 ст. 14 Закона № 173-ФЗ «Права и обязанности резидентов при осуществлении валютных операций» абзацем следующего содержания: *«Юридические лица-резиденты могут осуществлять без использования банковских счетов в уполномоченных банках расчеты с физическими лицами-нерезидентами в наличной валюте Российской Федерации в*

¹² Постановления Верховного Суда РФ от 06.03.2015: №307-АД15-691 по делу №А52-1002/2014; №307-АД15-689 по делу №А52-998/2014; №307-АД15-688 по делу №А52-996/2014; №307-АД15-687 по делу №А52-999/2014; №307-АД15-685 по делу №А52-997/2014; №307-АД15-681 по делу №А52-993/2014; №307-АД15-678 по делу №А52-995/2014; №307-АД15-675 по делу №А52-1010/2014; №307-АД15-672 по делу №А52-987/2014; №307-АД15-649 по делу №А52-1008/2014; №307-АД15-648 по делу №А52-994/2014; №307-АД15-647 по делу №А52-988/2014; №307-АД15-646 по делу №А52-986/2014; №307-АД15-645 по делу №А52-1011/2014; №307-АД15-644 по делу №А52-1005/2014; №307-АД15-640 по делу №А52-1001/2014; №307-АД15-639 по делу №А52-991/2014; №307-АД15-638 по делу №А52-1006/2014; №307-АД15-637 по делу №А52-1009/2014; №307-АД15-636 по делу №А52-1004/2014.

виде заработной платы и иных выплат, связанных с выполнением физическими лицами-нерезидентами на территории Российской Федерации своих трудовых обязанностей по заключенным ими с физическими лицами-нерезидентами трудовым договорам (контрактам)».

Представляется также возможным рассмотреть и следующий вариант – обязать иностранных граждан открывать банковские счета в валюте РФ в уполномоченных банках, на которые будут зачислены денежные средства в виде заработной платы и иных выплат, связанных с выполнением ими своих трудовых обязанностей.

Приведенные примеры коллизионности административного, трудового и валютного законодательства как проявление технико-юридического дефекта свидетельствуют о необходимости выработки мер, направленных на совершенствование правового регулирования и правоприменительной практики в сфере административной ответственности за совершение правонарушений по ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ.

Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)

Дубровина М. О., аспирант кафедры административного и финансового права, старший государственный инспектор Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в г. Москве

E-mail: mmamasheva@mail.ru

*All-Russian State University of Justice
Dubrovina M. O., Post-graduate Student
of the Administrative and Financial Law
Department, Chief Government Inspector of
the Territorial Administration of the Federal
Service of Financial and Budget Inspection
in the City of Moscow*

E-mail: mmamasheva@mail.ru