



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 1 статьи 15.25 и пункта 2 части 1 статьи 25.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 6 части 1 статьи 1, частей 4 и 5 статьи 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле», а также части 2 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» в связи с жалобой гражданина Н.В.Кузнецова

город Санкт-Петербург

9 июля 2021 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности части 1 статьи 15.25 и пункта 2 части 1 статьи 25.11 КоАП Российской Федерации, пункта 6 части 1 статьи 1, частей 4 и 5 статьи 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»,

а также части 2 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Н.В.Кузнецова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.В.Мельникова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно части 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации осуществление незаконных валютных операций, т.е. валютных операций, запрещенных валютным законодательством Российской Федерации или осуществленных с его нарушением, включая куплю-продажу иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная 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 и иных организациях финансового рынка, расположенных за пределами России, в случаях, не предусмотренных валютным законодательством Российской Федерации, либо осуществление валютных операций, расчеты по которым произведены за счет средств, зачисленных на счета (вклады) в банках и иных организациях финансового рынка, расположенных за пределами России, в случаях, не предусмотренных валютным законодательством Российской Федерации, влечет наложение административного штрафа на граждан, лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридических лиц в размере от 75 до 100 процентов суммы незаконной валютной операции, а на должностных лиц – от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей. Пункт 2 части 1 статьи 25.11 данного Кодекса наделяет прокурора правом участвовать в рассмотрении дела об

административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела.

В соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 1 Федерального закона от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» для его целей резидентами признаются в кругу иных лиц граждане Российской Федерации. Части 4 и 5 его статьи 12 устанавливают, кроме прочего, что резиденты вправе переводить на свои счета (во вклады) в иностранной валюте и (или) в валюте Российской Федерации, открытые в банках, расположенных за пределами России, денежные средства со своих счетов (с вкладов) в уполномоченных банках или с других своих счетов (с вкладов) в иностранной валюте и (или) в валюте Российской Федерации, открытых в банках, расположенных за пределами России, а на счета физического лица – резидента, открытые в банках, расположенных за пределами России, могут быть зачислены денежные средства, полученные от нерезидентов и выплачиваемые в порядке возврата ранее уплаченных физическим лицом – резидентом денежных средств, включая возврат ошибочно перечисленных денежных средств, возврат денежных средств за возвращаемый им нерезиденту ранее купленный им у такого нерезидента товар, оплаченную такому нерезиденту услугу.

В силу же части 2 статьи 2 Федерального закона от 28 декабря 2017 года № 427-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» изложенные в его редакции положения абзаца первого части 8 статьи 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» применяются в отношении граждан Российской Федерации, срок пребывания которых в 2017 году за пределами России в совокупности составил более 183 дней, а также в отношении счетов (вкладов) в иностранной валюте и (или) валюте Российской Федерации, открытых гражданами Российской Федерации в банках, расположенных за пределами России, если такие счета (вклады) были закрыты по состоянию на 31 декабря 2014 года.

1.1. Гражданин Н.В.Кузнецов получил от своего отца в дар денежные средства, которые были внесены в Транскапиталбанк в качестве банковского вклада. По истечении срока вклада 30 июня 2014 года Н.В.Кузнецов обратился в указанный банк с заявлением о переводе денег, внесенных во вклад, с полученными процентами (615 711,14 долларов США) на счет отца в Мособлбанке, однако на счет деньги не поступили. В ответ на претензию Н.В.Кузнецова Транскапиталбанк 18 августа 2014 года сообщил, что денежные средства, номинированные в долларах США, подлежали перечислению из одного российского банка в другой через уполномоченный банк США, а именно *Standard Chartered Bank*, где были заблокированы по указанию Управления по контролю за иностранными активами Казначейства США в связи с введением США санкций, под которые попал и Мособлбанк. Получив отказ Транскапиталбанка возвратить денежные средства, Н.В.Кузнецов обратился в суд с требованием об их взыскании. Решением Таганского районного суда города Москвы от 29 января 2015 года требование было удовлетворено, но апелляционным определением Московского городского суда от 16 октября 2015 года, с которым согласились вышестоящие суды, включая Верховный Суд Российской Федерации, решение отменено, а в удовлетворении требования отказано, поскольку банк не смог выполнить поручение заявителя о переводе денег из-за обстоятельств непреодолимой силы, т.е. санкций США.

После неоднократных и безрезультатных обращений Н.В.Кузнецова в уполномоченный банк США и к уполномоченным государственным органам США с просьбами перевести денежные средства в уполномоченные российские банки они все-таки были разблокированы и перечислены на счет заявителя в британский *Barclays Bank* с формулировкой «возврат заблокированных средств». В июле 2017 года деньги переведены Н.В.Кузнецовым в Сбербанк России. При этом 7 июня 2016 года банк *Standard Chartered Bank* уведомил Транскапиталбанк о разблокировке средств Н.В.Кузнецова и переводе их на его счет в *Barclays Bank*, а Транскапиталбанк письмом от 29 июля 2016 года сообщил об этом в

налоговый орган. 24 мая 2017 года налоговым органом в отношении Н.В.Кузнецова составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации, а 2 июня 2017 года постановлением исполняющего обязанности начальника инспекции Федеральной налоговой службы № 19 по городу Москве заявитель признан виновным в данном правонарушении и ему назначено наказание в виде штрафа в размере 75 процентов от суммы валютной операции (30 971 708,95 рублей). Постановление оставлено без изменения решением заместителя руководителя Управления Федеральной налоговой службы по городу Москве от 30 июня 2017 года. Назначенный штраф уплачен 24 января 2018 года.

Решением судьи Измайловского районного суда города Москвы от 13 октября 2017 года, оставленным без изменения решением судьи Московского городского суда от 24 ноября 2017 года, постановлением заместителя председателя Московского городского суда от 28 февраля 2018 года и постановлением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 16 января 2020 года, решение налогового органа о привлечении Н.В.Кузнецова к ответственности за нарушение валютного законодательства признано законным и обоснованным.

Правоприменительные органы пришли к выводу, что, несмотря на представленные заявителем доказательства, подтверждающие, по его мнению, его постоянное проживание за пределами России, Н.В.Кузнецов является валютным резидентом Российской Федерации, поскольку им не было соблюдено действовавшее на момент спорной валютной операции (2016 год) условие о необходимости непрерывного пребывания за границей не менее одного года. Кроме того, правоприменители пришли к выводу, что совершенная Н.В.Кузнецовым валютная операция не относится к разрешенным в соответствии с Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле», поскольку, ошибочно не считая себя валютным резидентом Российской Федерации, он перевел со счета в банке, расположенном за пределами России (*Standard Chartered Bank*, США),

инострannую валюту на свой незадекларированный счет, открытый в банке, также находящемся за ее пределами (*Barclays Bank*, Великобритания), минуя свои счета в российских уполномоченных банках.

По мнению Н.В.Кузнецова, часть 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации во взаимосвязи с пунктом 6 части 1 статьи 1, частями 4 и 5 статьи 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» позволяют привлекать граждан к административной ответственности за совершение валютных операций, прямо разрешенных законом, – и при этом применять к гражданам чрезмерное и не отвечающее степени общественной опасности содеянного наказание, – размер которой одинаков для граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. В свою очередь, пункт 2 части 1 статьи 25.11 данного Кодекса, с точки зрения заявителя, позволяет возложить на суд, а не на прокурора обязанность поддерживать в суде обвинение в административном правонарушении, а часть 2 статьи 2 Федерального закона от 28 декабря 2017 года № 427-ФЗ необоснованно ограничивает обратную силу закона, фактически устраняющего противоправность деяния, за которое заявитель привлечен к административной ответственности. В связи с этим Н.В.Кузнецов просит признать оспариваемые нормы противоречащими статьям 1 (часть 1), 2, 15, 17, 18, 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2), 46 (часть 1), 49, 54 (часть 2), 55 (часть 3), 120 (часть 1) и 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

1.2. Согласно статьям 36, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле, если придет к выводу о наличии неопределенности в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые законоположения Конституции Российской Федерации.

Пункт 2 части 1 статьи 25.11 КоАП Российской Федерации предполагает право прокурора участвовать в рассмотрении дела об

административном правонарушении. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, такое участие возможно в случаях, предусмотренных данным Кодексом и иными федеральными законами. Эта норма во взаимосвязи со статьей 35 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», конкретизирующей полномочия, предоставленные прокуратуре статьей 129 (часть 1) Конституции Российской Федерации, является процессуальной гарантией реализации прокуратурой своих полномочий. Само по себе наличие круга дел, в которых предусмотрено участие прокурора, не может создавать препятствий для граждан в защите своих прав всеми доступными способами (Определение от 29 сентября 2020 года № 2325-О). Вместе с тем отсутствие должностных лиц, уполномоченных поддерживать обвинение по каждому делу об административном правонарушении, не свидетельствует о возложении на суд обязанности выполнять не свойственную ему обвинительную функцию (Определение от 25 сентября 2014 года № 2157-О). С учетом изложенного пункт 2 части 1 статьи 25.11 КоАП Российской Федерации не может рассматриваться как нарушающий конституционные права заявителя в указанном в его жалобе аспекте.

В свою очередь, Федеральным законом от 28 декабря 2017 года № 427-ФЗ, вступившим в силу с 1 января 2018 года, в валютное законодательство внесены изменения, в том числе в части определения статуса валютного резидента. Ранее действовавшая редакция подпункта «а» пункта 6 части 1 статьи 1 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» признавала резидентами физических лиц, являющихся гражданами Российской Федерации, за исключением постоянно проживающих в иностранном государстве не менее одного года, в частности имеющих выданный его уполномоченным органом вид на жительство, либо временно пребывающих в иностранном государстве не менее одного года на основании рабочей или учебной визы со сроком действия не менее года или на основании совокупности таких виз с общим сроком действия не менее года. Вводя новое регулирование, законодатель определил, что резидентами

признаются все граждане Российской Федерации, но, если срок их пребывания за пределами России в течение календарного года в совокупности составит более 183 дней, они фактически освобождаются от основных ограничений, связанных с валютным контролем (подпункт «а» пункта 6 части 1 статьи 1, пункты 25 и 31 части 1 статьи 9, части 7 и 8 статьи 12 и часть 2 статьи 14 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» в редакции Федерального закона от 28 декабря 2017 года № 427-ФЗ).

Что же касается части 2 статьи 2 Федерального закона от 28 декабря 2017 года № 427-ФЗ, то фактически она распространила указанное регулирование на 2017 год в части требований к порядку открытия счетов (вкладов) в банках и иных организациях финансового рынка, расположенных за пределами России, проведения по этим счетам (вкладам) валютных операций, а также представления отчетов о движении денежных средств и иных финансовых активов по счетам (вкладам) в банках и иных организациях финансового рынка, находящихся за пределами России. В Определении от 17 июля 2018 года № 1688-О Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что подпункт «а» пункта 6 части 1 статьи 1 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» в редакции, действовавшей до вступления в силу названных выше изменений, принимая во внимание выбранные законодателем критерии (основания нахождения в иностранном государстве и непрерывность такового в течение определенного времени), не может рассматриваться как нарушающий конституционные права граждан. Кроме того, в Определении от 27 сентября 2018 года № 2513-О Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что часть 2 статьи 2 Федерального закона от 28 декабря 2017 года № 427-ФЗ направлена на обеспечение прав граждан при осуществлении валютного контроля, непосредственно не содержит положений, устраняющих или смягчающих ответственность за нарушение валютного законодательства и актов органа валютного регулирования, и также не может расцениваться как нарушающая конституционные права.

Следовательно, жалоба Н.В.Кузнецова в соответствующей части не отвечает критерию допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации, а потому в силу пункта 2 части первой статьи 43 и части первой статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» производство по настоящему делу в этой части подлежит прекращению.

1.3. Таким образом, часть 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации во взаимосвязи с частями 4 и 5 статьи 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» являются предметом рассмотрения по настоящему делу в той мере, в какой они в системе действующего правового регулирования выступают нормативным основанием для привлечения валютного резидента Российской Федерации к административной ответственности за действия (бездействие), необходимость которых вызвана реальным риском лишиться валютных ценностей или утратить на неопределенный срок контроль над ними в связи с тем, что иностранное государство применило ограничительные меры против России и ее хозяйствующих субъектов, установленные в ненадлежащей международной процедуре и в противоречии с многосторонними международными договорами с участием России и воспрепятствовавшие валютному резиденту совершить (довести до конца) законную валютную операцию.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Россию демократическим правовым государством, в котором высшей ценностью являются человек, его права и свободы, а основополагающей обязанностью государства – признание, соблюдение и защита прав и свобод, не подлежащих ограничению иначе как федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статьи 1 и 2; статья 55, часть 3). Потому особые требования предъявляются к качеству законов, опосредующих взаимоотношения граждан (физических лиц) и их объединений (юридических лиц) с публичной властью.

Из приведенных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 15 (часть 2), 45 (часть 1), 71 (пункты «а», «в»), 72 (пункты «б», «к» части 1) и 76 (части 1 и 2) следует, что для защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности и в иных конституционно одобряемых целях законодатель не только может, но и должен использовать все доступные ему – в рамках его дискреции – средства, включая установление административной ответственности, руководствуясь при этом общими принципами юридической ответственности, которые имеют универсальное значение и по своей сути относятся к основам конституционного правопорядка. Осуществляя правовое регулирование условий привлечения к административной ответственности, законодатель обязан исходить из того, что юридическая ответственность может наступать лишь за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями; наличие состава правонарушения является неременным основанием для всех видов ответственности, а его признаки и содержание конкретных составов должны согласовываться с конституционными началами демократического правового государства (и с требованием справедливости, в частности) в его взаимоотношениях с субъектами ответственности; общепризнанным принципом привлечения к ответственности во всех отраслях права служит наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. предусмотрено непосредственно в законе. Закрепляя и изменяя составы административных правонарушений и наказания за их совершение, законодатель связан вытекающими из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации критериями допустимости ограничений прав и свобод, их соразмерности конституционно одобряемым целям, а также обязан соблюдать гарантируемое ее статьей 19 (часть 1) равенство всех перед законом, означающее, что любое административное правонарушение, а равно санкции за его совершение должны быть четко определены в законе, причем так, чтобы исходя из текста нормы – в случае необходимости с помощью

данного судами толкования – каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия). Иначе может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц от произвольного преследования и наказания. Помимо того, меры административной ответственности и правила их применения должны не только отвечать характеру правонарушения, его опасности для защищаемых законом ценностей, но и обеспечивать учет причин и условий его совершения, личности виновного и степени вины, гарантируя адекватность порождаемых последствий для правонарушителя тому вреду, который им причинен, не допуская избыточного государственного принуждения и сохраняя баланс основных прав индивида и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от противоправных посягательств.

Изложенные правовые позиции высказаны Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 25 января 2001 года № 1-П, от 19 марта 2003 года № 3-П, от 27 мая 2008 года № 8-П, от 13 июля 2010 года № 15-П, от 18 мая 2012 года № 12-П, от 17 января 2013 года № 1-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 4 февраля 2020 года № 7-П и др.

3. Часть 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации уже становилась предметом изучения Конституционного Суда Российской Федерации применительно к вопросу о возможности в должной мере индивидуализировать предусмотренное ею наказание в виде административного штрафа и назначить его с учетом личности и имущественного положения виновного, а равно обстоятельств, смягчающих ответственность. Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что эта норма позволяет назначить индивидуализированное наказание и не может рассматриваться как нарушающая конституционные права граждан (определения от 9 ноября 2010 года № 1438-О-О, от 29 октября 2020 года № 2393-О и др.).

Отсутствие же различий в размере штрафа для граждан, индивидуальных предпринимателей и организаций объясняется тем, что общественная опасность такого рода правонарушений и вред, ими причиняемый, по сути, не зависят от совершившего их субъекта. В связи с этим, а также имея в виду известные Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях механизмы индивидуализации ответственности (статья 4.1 и др.), часть 1 статьи 15.25 данного Кодекса позволяет учесть характер совершенного деяния, степень вины лица, его совершившего, и назначить наказание, соразмерное содеянному.

4. Часть 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации предусматривает административное наказание за широкий перечень незаконных валютных операций. При этом вопрос о законности или незаконности конкретной операции разрешается на основе валютного законодательства, которое непосредственно устанавливает соответствующие запреты и ограничения.

В России гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, свобода экономической деятельности, свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а также признание и защита всех форм собственности. Эти предписания Конституции Российской Федерации (статьи 8, 34 и 35) не препятствуют законодателю закреплять специальные правила для обеспечения реализации единой государственной валютной политики, а также устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка как факторов прогрессивного развития национальной экономики и международного экономического сотрудничества (преамбула Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»).

В частности, Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле», определяя основные понятия, используемые для целей валютного регулирования, фактически устанавливает перечень операций, признаваемых валютными (пункт 9 части 1 статьи 1), и вводит общий запрет

на осуществление валютных операций между резидентами (часть 1 статьи 9). Вместе с тем он вводит и ряд исключений из этого правила, например для переводов физическими лицами – резидентами иностранной валюты со своих счетов, открытых в уполномоченных банках, в пользу иных физических лиц – резидентов, являющихся их супругами или близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами, усыновителями и усыновленными), на счета указанных лиц, открытые в уполномоченных банках либо в банках, расположенных за пределами России (пункт 17 части 1 статьи 9).

В свою очередь, статья 12 данного Федерального закона определяет порядок открытия и ведения счетов (вкладов) резидентов в банках и иных организациях финансового рынка, расположенных за пределами России, порядок совершения валютных операций с такими счетами (вкладами), а также связанные с этим запреты и ограничения. Так, ее частью 4 в редакции, действовавшей на момент спорных правоотношений с участием заявителя по настоящему делу, было предусмотрено право резидентов переводить на свои счета (во вклады), открытые в банках за пределами России, средства со своих счетов (с вкладов) в уполномоченных банках или других своих счетов (вкладов), открытых в банках за пределами России; аналогичное положение предусмотрено и действующей ее редакцией. Согласно же части 5 статьи 12 данного Федерального закона, наряду с указанным случаем, на счета физических лиц – резидентов, открытые в банках, расположенных за пределами России, могут быть зачислены в том числе денежные средства, полученные от нерезидентов, выплачиваемые в порядке возврата ранее уплаченных физическими лицами – резидентами денежных средств, включая возврат ошибочно перечисленных денежных средств, возврат денежных средств за возвращаемый физическим лицом – резидентом нерезиденту ранее купленный им у такого нерезидента товар, оплаченную такому нерезиденту услугу.

Таким образом, Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле», исходя из провозглашенных в его преамбуле целей и с учетом конституционных гарантий свободного перемещения финансовых средств, установил необходимые и достаточные ограничения при совершении резидентами валютных операций, допустив возможность совершения тех валютных операций, которые не создают угрозы нарушения прав и законных интересов других лиц в соответствующей сфере. В частности, подобное регулирование предполагает возможность совершения операций по переводу физическими лицами – резидентами иностранной валюты со своих счетов, открытых в уполномоченных банках, на счета своих супругов или близких родственников (в том числе родителей), а также по переводу иностранной валюты со своих счетов на свои счета как в уполномоченных банках, так и в банках за пределами России.

Тем самым не ограничивается право валютного резидента на открытие счетов в банках, расположенных за пределами России, а равно на перевод иностранной валюты между своими счетами как в уполномоченных банках, так и в банках за пределами России. Ограничения касаются лишь возможности получения денежных средств на счета резидента в банках, находящихся за пределами России, от третьих лиц. Такие операции, по общему правилу, связаны с ведением внешнеэкономической деятельности с нерезидентами и производятся только через счета резидента, открытые в уполномоченных банках (статья 19 данного Федерального закона). При этом в силу пункта 8 части 1 статьи 1 данного Федерального закона под уполномоченными банками понимаются кредитные организации, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации и имеющие право на основании лицензий Центрального банка Российской Федерации осуществлять банковские операции со средствами в иностранной валюте.

Кроме того, согласно частям 2 и 7 статьи 12 данного Федерального закона на валютных резидентов возложена обязанность уведомлять налоговые органы об открытии (закрытии) счетов (вкладов) и об изменении реквизитов счетов (вкладов), а также представлять отчеты о движении

денежных средств и иных финансовых активов по счетам (вкладам). Отсутствие таких уведомлений и отчетов, нарушение порядка и сроков их подачи не предрешают вопрос о законности тех или иных валютных операций, совершенных резидентом, и предполагают наступление самостоятельной административной ответственности, предусмотренной в том числе частями 2, 2¹, 6, 6¹, 6², 6³ и 6⁵ статьи 15.25 КоАП Российской Федерации.

Однако, как следует из позиций органов валютного регулирования – Центрального банка Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (часть 1 статьи 5 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»), а также Верховного Суда Российской Федерации, представленных Конституционному Суду Российской Федерации в рамках настоящего дела, у правоприменительных органов отсутствует единство мнений относительно действительного юридического значения рассматриваемых положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле».

Так, в письмах, направленных в Конституционный Суд Российской Федерации органами валютного регулирования, отмечено, что данные нормы не предполагают возможности привлечь к административной ответственности физическое лицо, чьи действия были направлены на перевод иностранной валюты со своего счета на счет близкого родственника (которые открыты в уполномоченных банках), если соответствующая операция не была осуществлена ввиду не зависящих от этого лица обстоятельств; то же касается и последующих действий лица, направленных на то, чтобы обеспечить поступление собственных денежных средств (находящихся на корреспондентском счете иностранного банка и поступивших на него со счета валютного резидента в уполномоченном банке) на свой счет в банке за пределами России, когда эти средства фактически оказались в иностранной юрисдикции по не зависящим от этого лица причинам. Между тем рассматриваемые положения Кодекса Российской Федерации об

административных правонарушений и Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле», как это следует из позиции, изложенной Верховным Судом Российской Федерации, послужили основанием для привлечения заявителя по настоящему делу к административной ответственности. Такая позиция, как представляется, обусловлена тем, что валютное законодательство допускает совершение лишь прямо указанных в нем валютных операций, к которым операция по перечислению иностранной валюты с корреспондентского счета иностранного банка на счет валютного резидента, открытый в иностранном банке, не относится независимо от причин, послуживших для нахождения денежных средств на корреспондентском счете, от введения ограничений на их движение и невозможности их дальнейшего движения без распоряжения собственника.

Иными словами, одни правоприменительные органы рассматривают перевод денежных средств со счета валютного резидента Российской Федерации на его же счет в иностранном банке, лишь технически и в силу непредвиденных обстоятельств осуществленный через третье лицо, как операцию, на которую не распространяются ограничения, предусмотренные валютным законодательством. В то время как другие правоприменители придерживаются формального подхода, признавая незаконной валютную операцию, приводящую к поступлению денежных средств на счет валютного резидента в банке за пределами России фактически от иностранного банка, минуя счета резидента, открытые в уполномоченных банках, поскольку иное не предусмотрено действующим валютным законодательством; с учетом изложенного такая валютная операция признается незаконной независимо от того, была ли она осуществлена с использованием счетов в иностранном банке, уведомление об открытии которых не было по тем или иным причинам направлено лицом в налоговые органы.

5. Установление иностранным государством в ненадлежащей международной процедуре и в противоречии с многосторонними международными договорами, в которых участвует Россия, ограничительных

мер против нее и ее хозяйствующих субъектов – достаточно распространенное в настоящее время явление. Затрагивает оно, как свидетельствует настоящее дело, и сферу валютных операций, в ходе которых резидент может претерпеть неблагоприятные последствия не только в случае введения санкций непосредственно в его отношении, но и в случае их введения в отношении кредитной организации, куда или откуда денежные средства, номинированные в иностранной валюте, подлежат перечислению. В результате санкций валютная операция, соответствующая требованиям российского законодательства, может быть прервана, а резидент может потерять, с неясными перспективами восстановления, контроль за своими деньгами.

Исходя из предписаний статей 2, 18 и 75¹ Конституции Российской Федерации деятельность органов публичной власти не должна усугублять правовое и фактическое положение российских граждан и организаций, которых затронули соответствующие санкции. Более того, наиболее приемлемой и ожидаемой реакцией органов власти является принятие решений, направленных на содействие таким лицам как попавшим в тяжелую ситуацию из-за противоправных, по сути, обстоятельств. В Постановлении от 13 февраля 2018 года № 8-П – применительно к правомочию суда, действуя на основании статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации и в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 1, пунктами 1 и 2 статьи 10 ГК Российской Федерации, отказать полностью или частично в применении последствий ввоза на территорию России без согласия правообладателя товарного знака конкретной партии товара, на котором товарный знак размещен самим правообладателем или с его согласия и который законно выпущен в оборот за пределами России, – Конституционный Суд Российской Федерации указал, что следование правообладателя товарного знака режиму санкций против России и ее хозяйствующих субъектов, установленных каким-либо государством вне надлежащей международно-правовой процедуры и в противоречии с многосторонними международными договорами с участием России,

выразившееся в занятой правообладателем позиции в отношении российского рынка, может само по себе рассматриваться как недобросовестное поведение. Требование максимального учета такого рода обстоятельств применимо и к административной ответственности за правонарушения в сфере валютного регулирования.

Закрепляя специальные правила и ответственность за их неисполнение, рассматриваемые положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» во взаимосвязи со статьями 1.5 «Презумпция невиновности» и 2.1 «Административное правонарушение» данного Кодекса не предполагают административной ответственности за деяния, которые не нарушают валютное законодательство, равно как и за нарушение правил валютного регулирования при отсутствии вины нарушителя. Названные нормы, однако, будучи направлены на исключение административной ответственности без имеющихся на то оснований, не всегда позволяют учесть те обстоятельства, которые возникают при применении иностранными государствами ограничительных мер против России и ее хозяйствующих субъектов. Так, в контексте, когда валютным законодательством разрешен лишь ограниченный перечень валютных операций, особое значение в вопросе о привлечении лица, затронутого действием санкций, к ответственности приобретает не просто сама возможность для соблюдения им соответствующих правил, но и вероятные последствия его бездействия в целях их соблюдения в условиях, которые вынуждают это лицо внести такие изменения в свою отвечающую закону валютную операцию, что признак законности формально может быть утрачен, или вынуждают совершить валютную операцию, не относящуюся к разрешенным, в связи с указанными обстоятельствами, возникшими помимо его воли и сделавшими совершение (завершение) законной валютной операции невозможным.

Между тем заявитель по настоящему делу был привлечен к административной ответственности за валютную операцию с

принадлежащими ему денежными средствами, которая, по сути, представляла собой вынужденную корректировку прерванной не по его вине первоначальной законной валютной операции. Причем решение о такой корректировке принято заявителем в условиях, когда на протяжении долгого времени он находился под угрозой потери своих денег или, по крайней мере, утраты на неясный срок контроля над ними в связи с действиями третьих лиц. В результате же привлечения к ответственности он был лишен большей части средств, участвовавших в валютной операции, притом что сама по себе законность владения ими не ставилась и не ставится под сомнение правоприменительными органами, а первоначальная валютная операция не была осуществлена уполномоченным банком по не зависящим от заявителя причинам и завершилась с учетом волеизъявления заявителя, но не в соответствии с изначально данными им указаниями.

Таким образом, оценивая шаги, предпринятые гражданином к соблюдению валютного законодательства, правоприменительные органы должны учитывать фактические обстоятельства конкретного дела, которые свидетельствуют об объективных препятствиях в совершении (завершении) законной валютной операции из-за применения иностранным государством ограничительных мер против России и ее хозяйствующих субъектов, об основаниях к вынужденной корректировке операции (в том числе для совершения ранее не запланированной валютной операции) гражданином в целях защиты своих прав, а также о конечной законной цели совершаемых гражданином действий, которые по своей сути не искажают смысла первоначальной законной валютной операции или направлены (в том числе в качестве одного из этапов, если подтверждается намерение осуществить дальнейшие действия) на восстановление положения, имевшего место до начала ее совершения. Во всяком случае, если такие ограничительные меры послужили поводом к прекращению исполнения третьими лицами законной валютной операции, привели к ее видоизменению, в результате которого она формально перестала соответствовать критерию разрешенной валютной операции, установленному действующим законодательством, или к

совершению ранее не запланированной валютной операции, призванной восстановить прежнее положение и не отвечающей данному критерию, этого недостаточно для признания неправомерными и виновными действий гражданина, направленных на преодоление наступивших для него негативных последствий и на восстановление (эффективное сохранение) своего права на принадлежащее ему имущество.

Иное толкование рассматриваемых положений вело бы к искажению действительного смысла и целей валютного законодательства, а значит, к нарушению прав и гарантий, предусмотренных статьями 8, 17 (часть 1), 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, включая свободное перемещение финансовых средств, защиту имущественных прав и частной собственности.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать взаимосвязанные положения части 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации, частей 4 и 5 статьи 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку в системе действующего правового регулирования они не предполагают привлечения к административной ответственности валютного резидента Российской Федерации за действия (бездействие), которые при обычных условиях могут быть признаны незаконной валютной операцией, когда их необходимость вызвана реальным риском лишиться валютных ценностей или утратить на неопределенный срок контроль над ними в связи с тем, что иностранное государство применило ограничительные меры против России и ее хозяйствующих субъектов, установленные в ненадлежащей международной процедуре и в противоречии с многосторонними международными

договорами с участием России и воспрепятствовавшие валютному резиденту совершить (довести до конца) законную валютную операцию, – если такие действия (бездействие) по своей сути не искажают смысла первоначальной законной валютной операции или направлены (в том числе в качестве одного из этапов, если подтверждается намерение осуществить дальнейшие действия) на восстановление положения, которое имело место до начала ее совершения.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл положений части 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации, частей 4 и 5 статьи 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения по делу гражданина Кузнецова Николая Вячеславовича, основанные на части 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации, частях 4 и 5 статьи 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» в их взаимосвязи и в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности пункта 2 части 1 статьи 25.11 КоАП Российской Федерации, пункта 6 части 1 статьи 1 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле», а также части 2 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле».

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 34-П