

## СКОЛЬКО СТОЯТ ПРАВОВАЯ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ И УСТАРЕВШАЯ ИЗБЫТОЧНАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ РОССИЙСКИМ КОМПАНИЯМ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, И РОССИЙСКОМУ ОБЩЕСТВУ В ЦЕЛОМ (На примере административной практики органов росфиннадзора)

С.В. НАУМОВ,

кандидат экономических наук, доцент,  
Финансовый университет при Правительстве РФ, филиал в г. Волгограде,  
E-mail: postmastersn@yahoo.com

В настоящей статье рассмотрено несоответствие практик регулирования российского бизнеса российскими административными органами (на примере административной практики органов РОСФИНАДЗОРА) задачам модернизации всей системы управления экономикой в РФ, выявлены внутрисистемные несовершенства в административной практике, генерирующие убытки для наиболее активной предпринимательской части экономики РФ и российского общества в целом, предложены решения по защите российского бизнеса от таких административных несовершенств.

**Ключевые слова:** отчетность при осуществлении валютных операций по внешнеэкономическому контракту; репатриация валютной выручки; законодательство РФ о валютном регулировании и валютном контроле; резиденты и нерезиденты как участники валютных правоотношений.

The article focuses on the inconsistency between the regulatory practices applied by the Russian administrative bodies (case study: the administrative practices of the Russian Federal Service of the Financial and Budgetary Control) with regard to the Russian businesses and the goals of modernizing the whole RF economy management system. It also reveals some internal imperfections within such administrative practices, that generate losses for the most active entrepreneurial sector of the RF economy and for the Russian society on the whole, and proposes solutions to protect the Russian businesses from such administrative imperfections.

**Keywords:** reporting on currency transactions under a foreign-economic contract; repatriation of foreign currency revenue; legislation of the Russian Federation on currency regulation and control; residents and non-residents as participants of currency-law relations.

**Коды классификатора JEL:** K2, E61.

*«Мы должны целиком и полностью вытравить из нашей практики методы формального, бюрократического руководства, мы должны объявить самую решительную борьбу бюрократизму во всех его проявлениях. В этой борьбе мы должны учесть, что бюрократизм принимает у нас подчас сложные и самые разнообразные формы».*

**С.М. Киров**

В течение длительного времени<sup>1</sup> в масштабах РФ все территориальные управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (далее – РОСФИНАДЗОР) проводят проверки российских компаний (резидентов), осуществляющих внешнеэкономическую деятельность с

<sup>1</sup> Автором исследован период с 2008 по 2012 гг. (по состоянию на 31.03.2012), а фактически проблема существует более длительный период времени.

иностранными партнерами (нерезидентами), на предмет выявления формальных, как правило, несущественных несоответствий в ведении документации по таким сделкам: контракт на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг), паспорт сделки в уполномоченном банке, справки о подтверждающих документах, справки о поступлении валюты, товарные накладные, счета-фактуры, акты о выполнении работ (оказании услуг), деловая корреспонденция и т.д. Компании-резиденты, в документах которых по результатам проверок обнаружены формальные несоответствия, привлекаются к суровой административной ответственности: штрафы за каждое нарушение начинаются от 40 тыс. руб. и могут по отдельным видам нарушений достигать до 100% от суммы валютной выручки по контракту. При этом с формальной точки зрения повышенная активность органов РОСФИННАДЗОРА в проведении проверок резидентов продиктована исключительно заботой о государственных интересах. Вместе с тем, законодательство РФ о валютном регулировании и валютном контроле в ряде случаев сформулировано неполно и неопределенно, а общие нормы законодательства РФ об административных правонарушениях, содержащиеся в КоАП РФ, не дают ответа на многие практические вопросы. Объективно складывающиеся на таком фоне противоречия в правоприменительной практике создают основу для различных форм административного давления и конфликтных практик со стороны органов РОСФИННАДЗОРА в отношении проверяемых резидентов.

Масштаб данной проблемы измеряется тысячами судебных дел в год [10]. Резиденты, оспаривая административные постановления в судебном порядке, органы РОСФИННАДЗОРА, защищая собственные решения также в судебном порядке, и судебные органы вплоть до высших инстанций совместно вынуждены тратить тысячи человеко-дней квалифицированного труда для разрешения споров, которые не имеют никакой общественной пользы, лучше сказать, формируют общественный убыток, так как в массе своей споры резидентов с органами РОСФИННАДЗОРА по признакам совершения формальных административных правонарушений, предусмотренных ст. 15.25 КоАП РФ, вызваны устаревшей избыточной регламентацией<sup>2</sup>, неустраняемыми противоречиями в законодательстве РФ и необоснованным вмешательством административных органов в договорные отношения и экономическую деятельность частных лиц.

В системе государственного регулирования внешнеэкономической деятельности законодательство о валютном регулировании и валютном контроле выполняет, безусловно, важную функцию. Однако стремление государства придать внешнеэкономическим процессам статус правовой определенности одновременно задает и массу практических вопросов о целях, уровне детализации, качестве, стоимости регулирования и т.д.

Применительно к практике государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в РФ государство, с одной стороны, пытается создавать условия для более интенсивной работы российских компаний (резидентов) с партнерами из других стран, тем самым способствуя быстрому росту экономики РФ в целом, а, с другой стороны, стремясь ограничить неуправляемое выведение капитала за рубеж, государство предусматривает ряд ограничений в законодательстве о валютном регулировании и валютном контроле, выполнение которых часто становится проблемой для всех без исключения российских компаний-экспортеров.

Одной из таких проблем, как пишет Т. Граль, является крайне жесткая ответственность за неполучение на свои банковские счета иностранной валюты или валюты РФ, причитающейся за переданные нерезидентам товары, выполненные для нерезидентов работы, оказанные нерезидентам услуги либо за переданные нерезидентам информацию или результаты интеллектуальной деятельности [3].

Кроме того не менее суровая ответственность предусмотрена и за несвоевременное оформление и представление в уполномоченный банк паспортов сделок и других документов при осуществлении валютных операций по внешнеэкономическому контракту.

Безусловно, любое государство вправе и обязано формировать определенный порядок для ведения компаниями-резидентами внешнеэкономической деятельности. Однако такой порядок, в свою очередь, также должен основываться на нормах права более высокого иерархического уровня. В любом случае созданный и поддерживаемый государством порядок должен обладать свойством правовой определенности. Другими словами, каждый субъект внешнеэкономической деятельности должен иметь возможность, опираясь на сформулированные государством требования, получить непротиворечивые ответы на вопросы, регулярно повторяющиеся в процессе ведения внешнеэкономической деятельности, в том числе в процессе формирования установленной государством отчетности.

<sup>2</sup> Заметно устаревшей регламентацией, отдельные элементы и принципы которой были разработаны еще для целей системы административного контроля и надзора за внешнеэкономической деятельностью предприятий, действовавшей в СССР, и не изменились до настоящего времени.

Проблемы, с которыми сталкиваются российские компании (резиденты) при применении норм законодательства РФ о валютном регулировании и валютном контроле на практике, лучше всего показать на конкретном примере.

Организация А (резидент по законодательству РФ о валютном регулировании и валютном контроле) и организация Б (нерезидент по законодательству РФ о валютном регулировании и валютном контроле) находятся в договорных отношениях. Организации работают, платят налоги, зарплату персоналу, делятся прибылью с акционерами. Резидент А оказывает услуги на территории РФ для нерезидента Б. Факт оказания услуг стороны удостоверяют соответствующими актами (подтверждающими документами – в терминах законодательства РФ о валютном регулировании и валютном контроле).

В соответствии с действующим порядком отчетности по внешнеэкономическим сделкам резидент А исправно представляет справки о подтверждающих документах с приложением копий самих подтверждающих документов в уполномоченный банк, который ведет паспорт данной сделки. Кроме этого, при расчетах нерезидента Б за полученные услуги резидент А представляет в уполномоченный банк справки о поступлении валюты (валюты РФ или иного государства согласно условиям внешнеэкономического контракта).

Данные справки являются предметом повышенного внимания при проверках со стороны органов Росфиннадзора. Почему?

В Кодексе об административных правонарушениях РФ предусмотрена ст. 15.25. Данная статья применяется органами Росфиннадзора очень формально, так как формулировка статьи 15.25 КоАП РФ в совокупности со ст. 2.1 КоАП РФ и формулировками Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» позволяет практически безнаказанно обвинять компанию-резидента в административных нарушениях. Что означают, например, оценочные положения Закона о необходимости принятия резидентом ВСЕХ зависящих мер по соблюдению административных правил? Доводил ли когда-либо Росфиннадзор официально до сведения компаний-экспортеров исчерпывающий перечень ВСЕХ зависящих мер, за неисполнение которых чиновники Росфиннадзора на протяжении многих лет выписывают штрафы, ссылаясь на это формальное основание? Между тем, штрафы за нарушение ст. 15.25 КоАП РФ, повторим, весьма и весьма суровые. Так, нерезидент Б может несвоевременно рассчитаться с резидентом А по внешнеэкономическому контракту, а согласно действующей правоприменительной практике, которую защищает в арбитражных судах Росфиннадзор, виновным необходимо признавать резидента А и, соответственно, штрафовать резидента А на сумму от  $\frac{3}{4}$  до 100 % от несвоевременно полученной выручки по внешнеэкономическому контракту. Штрафы назначаются даже в случаях, когда на момент проверки расчет между резидентом А и нерезидентом Б фактически произведен и со стороны нерезидента Б есть объяснение причин, по которым расчеты по сделке между А и Б не могли быть произведены раньше. На практике – это многомиллионные штрафы. По наблюдениям многих авторов [1, 3, 4, 10], данная проблема существует и, на наш взгляд, уже давно могла бы привлечь внимание ответственного законодателя, но по разным причинам этого не происходит. Следствием рекордов по собираемости административных штрафов является иная реальность – значительная часть российских компаний после проверок Росфиннадзора вынуждена либо прекращать деятельность, либо даже не пытается думать о налаживании новых деловых отношений с иностранными партнерами, так как даже крупные холдинги не всегда способны выстроить системы внутреннего контроля за движением отчетных справок и денежных средств по внешнеэкономическим сделкам в строжайшем соответствии с установленными в праве РФ требованиями, которые зачастую очень вольно интерпретируются чиновниками Росфиннадзора.

Причин такого состояния дел несколько: это и недостаточная квалификация со стороны персонала обслуживающих банков, когда сотрудники банков, зачастую без опыта работы во внешнеэкономической деятельности, берут на себя смелость консультировать клиентов на основании противоречивых инструкций; и недостаточная квалификация собственного персонала компаний-резидентов; и банальное несовершенство построенных систем внутреннего контроля, когда нерезидент Б не платит, просит подождать резидента А, а резидент А соглашается на отсрочку платежа без требования от нерезидента Б формальных изменений во внешнеэкономическом контракте, так как сохранение успешно развивающегося бизнеса в РФ дорогого стоит. Также не переоценивать безупречность и самих административных правил, установленных в праве РФ. Иногда даже десятикратное прочтение отдельных правил не совсем

безграмотными исполнителями не прибавляет никакого понимания, что же конкретно требует исполнять тот или иной административный орган<sup>3</sup>. Для того, чтобы построить внутренние системы контроля и непрерывно следить за формированием никому по существу не нужных справок-пустографок, требуются кадры с повышенной квалификацией, которых у малых или средних предприятий, как правило, нет в достаточном количестве. Органы РОСФИННАДЗОРА знают это и в своих административных постановлениях чем только не обосновывают значимость своей работы якобы для государства и общества<sup>4</sup>. Вместе с тем, масштабное административное преследование российских компаний-резидентов в сугубо узковедомственных интересах того или иного органа исполнительной власти за формальные незначительные нарушения действующих норм и правил может погубить не только сферу частной предпринимательской инициативы, но и попытки государства построить качественно новую экономическую систему, в которой государственные служащие должны быть заинтересованы помогать развиваться предприятиям-налогоплательщикам, а не чинить им искусственные проверки в целях «подловить» предприятие на невыполнении той или иной второстепенной формальной обязанности.

О масштабности административного преследования компаний-резидентов со стороны органов РОСФИННАДЗОРА свидетельствует количество (по несколько тысяч в год!) дел<sup>5</sup>, ежегодно рассматриваемых на уровне первых, апелляционных, кассационных и надзорных инстанций в системе арбитражных судов РФ, предметом спора в которых являются, как правило, общественно неопасные малозначительные и/или невиновные нарушения подзаконных нормативных актов, регулирующих внешнеэкономическую деятельность.

Как мы покажем ниже, одним из доказательств такого необоснованного вмешательства органов РОСФИННАДЗОРА в договорные отношения и экономическую активность частных лиц, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность в соответствии с правом РФ, является достаточно высокая удельная доля обращений российских компаний (резидентов) в арбитражные суды с заявлениями о признании незаконными административных постановлений органов РОСФИННАДЗОРА в отношении определенных составов правонарушений, образующих в совокупности статью 15.25 КоАП РФ, удовлетворенных арбитражными судами в пользу российских компаний (резидентов) по одному или одновременно нескольким правовым основаниям:

а) **отсутствие события правонарушения**, т.е. отсутствие объективной стороны правонарушения в поведении российской компании (резидента);

б) **отсутствие вины**, т.е. отсутствие субъективной стороны правонарушения в формально противоправном поведении российской компании (резидента);

в) **истечение срока давности** (один год) для привлечения к административной ответственности со дня совершения административного правонарушения;

<sup>3</sup> Например, правильно определить признаки противоправного неисполнения резидентом обязанности «обеспечить получение от нерезидента валютной выручки в сроки, предусмотренные внешнеэкономическим контрактом» (п. 1 ч. 1 ст. 19 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле») и признаки противоправного неисполнения резидентом обязанности «получить от нерезидента валютную выручку в установленный срок» (ч. 4 ст. 15.25 КоАП РФ), т.е. правильно определить, чем смысл в выражении «обеспечить получение выручки» отличается от смысла в выражении «получить выручку», долгое время не могли даже многие судьи арбитражных судов – делали многочисленные ошибки в обосновании судебных решений по данной категории административных дел. В этой связи Президиуму Высшего Арбитражного Суда РФ потребовалось в 2009 и 2010 гг. дважды разъяснять в своих постановлениях, какой правильный вывод необходимо делать нижестоящим арбитражным судам из системного анализа названных правовых норм.

<sup>4</sup> Например, во многих постановлениях РОСФИННАДЗОРА можно встретить следующее универсальное обоснование законности административного решения: «Целью Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» является обеспечение реализации единой государственной валютной политики, а также устойчивости валюты РФ и стабильности внутреннего валютного рынка РФ как факторов прогрессивного развития национальной экономики и международного экономического сотрудничества. Существенная угроза охраняемым государством общественным отношениям по осуществлению валютного контроля заключается в пренебрежительном отношении резидента (нарушителя) к требованиям публичного права, к исполнению своей публично-правовой обязанности – обязанности исполнять требования валютного законодательства РФ. О высокой степени общественной опасности посягательства на интересы государства в области реализации единой государственной валютной политики, обеспечения устойчивости валюты РФ и стабильности внутреннего валютного рынка, свидетельствует значительный размер штрафа и длительный срок давности привлечения к административной ответственности. Безразличное отношение резидента к исполнению своих обязанностей в сфере валютного регулирования представляет собой существенную угрозу охраняемым правом общественным отношениям. Правонарушение в виде нарушения валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования посягает на установленный порядок осуществления валютных операций, цель установления такого порядка – обеспечение экономической безопасности РФ, а также защита внутреннего рынка РФ».

<sup>5</sup> Эта статистика находится в открытом доступе, например, в справочной правовой системе Консультант плюс, а также ее можно получить из первичного источника официальной информации: база данных Высшего Арбитражного Суда РФ, электронная картотека арбитражных дел <http://kad.arbitr.ru/>.

г) нарушение установленного законом порядка привлечения к административной ответственности;

д) освобождение от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения.

Характерной особенностью данной категории административных дел (ст. 15.25 КоАП РФ) является чрезмерный формализм в применении законодательства РФ со стороны органов Росфиннадзора, вынуждающий субъектов внешнеэкономической деятельности искать защиту в судах РФ, апеллируя, прежде всего, к здравому смыслу и целям применения права, которое, как известно, в долгосрочной перспективе не может выступать надежным прикрытием антисоциальных чиновничьих поступков. Однако, практически во всех случаях, Росфиннадзор пытается оправдать свой формализм высокой степенью общественной опасности посягательств на интересы государства в области реализации единой государственной валютной политики, обеспечения устойчивости валюты РФ и стабильности валютного рынка. Но так ли это на самом деле? Решения арбитражных судов в пользу организаций, добросовестно исполняющих многочисленные и противоречивые обязанности в данной сфере правового регулирования, со всей очевидностью свидетельствуют об обратном.

На наш взгляд, удивительно, что чиновники Росфиннадзора не спешат вносить коррективы в административную практику своего ведомства даже после официальных разъяснений Высшим Арбитражным Судом РФ правовых позиций по сложным вопросам применения административного законодательства РФ.

При рассмотрении дел на уровне первичных административных инстанций, например, крайне редко принимается во внимание анализ правовых норм, устанавливающих в праве РФ обязанности и ответственность резидента за невыполнение обязанности, содержащейся в п. 1 ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 10 декабря 2003 г. №173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», который дан Президиумом Высшего Арбитражного Суда РФ. Так, в одном из постановлений Президиума ВАС РФ дано повторное, предельно четкое разъяснение порядка применения статьи 15.25 КоАП РФ<sup>6</sup>.

«... В силу пункта 1 части 1 статьи 19 Федерального закона от 10.12.2003 №173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (далее – Закон о валютном регулировании, Закон) при осуществлении внешнеторговой деятельности резиденты, если иное не предусмотрено данным Законом, обязаны в сроки, предусмотренные внешнеторговыми договорами (контрактами), обеспечить получение от нерезидентов на свои банковские счета в уполномоченных банках иностранной валюты или валюты Российской Федерации, причитающейся в соответствии с условиями указанных договоров (контрактов) за переданные нерезидентам товары, выполненные для них работы, оказанные им услуги, переданные им информацию и результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них.

Согласно части 4 статьи 15.25 КоАП РФ невыполнение резидентом в установленный срок обязанности по получению на свои банковские счета в уполномоченных банках иностранной валюты или валюты Российской Федерации, причитающихся за переданные нерезидентам товары, выполненные для нерезидентов работы, оказанные нерезидентам услуги либо за переданные нерезидентам информацию или результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц и юридических лиц в размере от трех четвертых до одного размера суммы денежных средств, не зачисленных на счета в уполномоченных банках.

Системный анализ названных правовых норм позволяет сделать вывод о том, что получение резидентом валютной выручки с превышением срока, предусмотренного контрактом, по причине несвоевременной оплаты нерезидентом, **при отсутствии фактов противоправного поведения резидента, препятствующего получению валютной выручки на свои банковские счета в уполномоченных банках**, не образует объективной стороны состава правонарушения, установленного частью 4 статьи 15.25 КоАП РФ».

Однако даже после повторного официального разъяснения Высшего Арбитражного Суда РФ о порядке применения норм административного законодательства РФ органы Росфиннадзора ничего по существу не изменили в практике контроля валютных операций, совершаемых российскими компаниями (резидентами), что подтверждается устойчивым сохранением высокого уровня

<sup>6</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 30.03.2010 №15970/09 по порядку применения ст. 15.25 КоАП РФ было вынесено высшей судебной инстанцией по разрешению данной категории споров повторно после разъяснения правовой позиции ВАС РФ по аналогичному вопросу годом ранее в постановлении Президиума ВАС РФ от 28.04.2009 №15714/08.

количества исков российских компаний (резидентов) к органам РОСФИННАДЗОРА с требованием об отмене необоснованных административных постановлений<sup>7</sup>.

В общем виде выявленные проблемы мы формулируем следующим образом.

1. В современных условиях действующее законодательство РФ о валютном регулировании и валютном контроле является неэффективным и концептуально устаревшим инструментом государственного регулирования внешнеэкономической деятельности российских компаний-резидентов, в капитале которых государство не принимает никакого участия. Многие нормы не пересматривались в течение многих лет либо, если и пересматривались, то формально и несистемно. С каждым годом, с учетом принимаемых новых норм, они мешают тем, кто еще способен работать в этих условиях, все больше и больше. На федеральном уровне нет инициативы разобраться, действительно ли новые составы правонарушений и суровые штрафы способствуют решению проблемы, или, наоборот, усложняют систему, делая область правового регулирования любых доходных видов предпринимательской деятельности заведомо недоступной для понимания и правильного исполнения.

2. Никакой, даже самый подробный закон не может действовать автоматически, т.е. без людей. Люди принимают законы и люди должны следить, чтобы законы не вступали в противоречие со здравым смыслом. Следовательно, действия должностных лиц в органах власти, наделенных ответственными полномочиями, должны оцениваться регулярно и объективно в рамках вневедомственного контроля. Ведомственный контроль не дает никаких значимых результатов. Количество контролирующих лиц умножается, их компетенция зачастую не на должном уровне. В сложившейся системе власти РФ недостаточно организационных звеньев, непрерывно и эффективно действующих в интересах модернизации системы административных норм и правил.

3. Решение накапливающихся в системе противоречий только через суд – изначально неверное направление. Суды перегружены разрешением споров, которые, в принципе, не должны выходить на уровень судебных разбирательств. Исполнительная власть на всех уровнях проявляет неспособность предметно, по делу вести диалог с представителями компаний, а представители компаний не считают возможным тратить дорогое время на просвещение представителей власти по элементарным вопросам, так как общая тенденция показывает, что внутри административных органов на руководящих позициях практически нет способных работников, объективно заинтересованных в генерировании общественно-полезных изменений в системе в целом.

4. Кадры, как и в прежние времена, решают все, а обученные, квалифицированные и ориентированные на созидание кадры могут решать еще больше. Однако, существующая система подбора и воспитания кадров во внутриведомственных административных элитах не способна расставить на командные высоты людей, любящих Россию больше, чем собственный капитал.

Несмотря на то, что история мировой экономики наглядно подтверждает малопродуктивность, а чаще и контрпродуктивность административных методов регулирования деятельности экономических субъектов, данные методы невозможно полностью игнорировать в системе государственного управления, особенно на современном этапе развития российского общества. Вместе с тем, последнее не означает, что эффективность деятельности административных органов не может быть оценена вовсе, в том числе методами экономического анализа, хотя бы и с условно принятой точностью в расчетах, учитывая в данном случае повышенную сложность предмета и целей оценки.

При этом мы понимаем, что проблема низкой эффективности государства (в данном случае государства, представленного органами РОСФИННАДЗОРА) не сводится к проблеме отдельных государственных служащих. Бессистемная замена одних госработников на других принципиально ничего не может усовершенствовать. Таким образом, это ложная проблема и ложная цель. Реальная проблема низкоэффективного управления состоит в низкоэффективной системе правил ведения общих дел. Совершенствование данной системы есть настоящая цель и надежный показатель последовательности любых государственных реформ [8].

Объем данной статьи, к сожалению, не позволяет дать количественную и качественную характеристику административной практики органов РОСФИННАДЗОРА по каждому из десяти федеральных судебных округов, действующих в системе арбитражных судов РФ (Волго-Вятский округ, Восточно-Сибирский округ, Дальневосточный округ, Западно-Сибирский округ, Московский округ, Поволжский округ, Северо-Западный округ, Северо-Кавказский округ, Уральский округ, Центральный округ). Однако, учитывая, что выявленные в результате исследования тенденции и закономерности не зависят от территориальных границ конкретных судебных округов, полагаем, что полный

<sup>7</sup> См. данные Высшего Арбитражного Суда РФ, зарегистрированные по данной категории споров в электронной картотеке арбитражных дел <http://kad.arbitr.ru/>.

анализ административных споров, рассмотренных арбитражными судами первой, апелляционной и кассационной инстанции (каждое дело проанализировано по всей иерархии инстанций) в двух из десяти федеральных судебных округов, а именно в Восточно-Сибирском и Центральном арбитражных округах<sup>8</sup>, достаточно объективно формирует общее представление о масштабе исследуемой проблемы и направлениях ее решения.

За период с 2008 по 2012 гг. (по состоянию на 31.03.2012) в арбитражных судах Восточно-Сибирского и Центрального арбитражных округов рассмотрено **2464** спора между компаниями (резидентами), осуществляющими внешнеэкономическую деятельность, и органами РОСФИННАДЗОРА по всем составам правонарушений по ст. 15.25 КоАП РФ (часть 1, часть 2, часть 3, часть 4, часть 5, часть 6), т.е. в среднем арбитражные суды всех инстанций данных арбитражных округов рассматривали ежемесячно **не менее 48 дел** данной категории споров. Учитывая, что после первой инстанции достаточно большое количество дел данной категории споров рассматривалось в установленном порядке и вышестоящими судами (арбитражными судами апелляционной, кассационной и надзорной инстанции), общее количество рассмотрений **2464** споров составляет существенно большую величину – **3920**. Со стороны компаний (резидентов) в судебных заседаниях участвовало **1179** представителей при рассмотрении дел в арбитражном суде первой инстанции, **500** представителей – в апелляционной инстанции и **106** – в кассационной инстанции. Со стороны органов РОСФИННАДЗОРА в судебных заседаниях участвовало **1299** представителей при рассмотрении дел в арбитражном суде первой инстанции, **433** представителя – в апелляционной инстанции и **113** – в кассационной инстанции. Общее количество судей всех инстанций, вовлеченных в судебные процессы, в результате которых было рассмотрено **2464** дела, составляет **2534** судей по первой инстанции, **1049** судей по апелляционной инстанции, **279** судей по кассационной инстанции и **58** судей по надзорной инстанции. При этом также важно учитывать, что каждое судебное заседание протоколировали и технически обеспечивали секретари судебных заседаний, а при подготовке дела помощь судьям оказывали штатные помощники судей. Таким образом, если за основу расчетов количества затраченных человеко-дней принять норматив **5 дней**, который предусмотрен законодательством РФ для составления судебного акта судьями арбитражных судов, и этот же норматив **5 дней** применить к временным затратам представителей компаний (резидентов) и органов РОСФИННАДЗОРА на минимально необходимую подготовку к судебным заседаниям, тогда общее количество человеко-дней, потраченных со всех сторон на участие в судебных заседаниях, в которых рассматривались дела данной категории споров, составит **37750** человеко-дней<sup>9</sup>. Это тридцать семь тысяч семьсот пятьдесят человеко-дней безыдейно потраченного квалифицированного труда! В масштабах страны такого рода потери превышают сотни тысяч человеко-дней. На наш взгляд, государству РФ, российским компаниям, осуществляющим внешнеэкономическую деятельность, и обществу в целом нужно вдуматься в эти цифры и постараться решить очевидный вопрос – действительно ли в новой экономике XXI века экономические успехи государства могут настолько серьезно зависеть от масштаба и формальной полноты административного контроля и надзора за внешнеэкономической деятельностью частных лиц?

По результатам рассмотрения споров компаний (резидентов) с органами РОСФИННАДЗОРА в **1244** случаях, что составляет 50 % от общего количества дел, компании (резиденты) смогли защититься от необоснованных административных постановлений органов РОСФИННАДЗОРА о привлечении компаний (резидентов) к административной ответственности.

Общая сумма административных штрафов, изначально наложенных на компании-резидентов чиновниками РОСФИННАДЗОРА по итогам административных проверок за указанный выше пери-

<sup>8</sup> Восточно-сибирский арбитражный округ. Федеральный арбитражный суд ВСО (официальный сайт - <http://fasvso.arbitr.ru/>) осуществляет проверку решений, принятых арбитражными судами Забайкальского края, Иркутской области, Красноярского края, Республики Бурятия, Республики Саха (Якутия), Республики Тыва, Республики Хакасия и судебных актов арбитражных апелляционных судов, образованных в данном судебном округе (3-й и 4-й арбитражные апелляционные суды).

Центральный арбитражный округ. Федеральный арбитражный суд ЦО (официальный сайт - сайт - <http://fasvco.arbitr.ru/>) осуществляет проверку решений, принятых арбитражными судами Белгородской области, Брянской области, Воронежской области, Калужской области, Курской области, Липецкой области, Орловской области, Рязанской области, Смоленской области, Тамбовской области, Тульской области и судебных актов арбитражных апелляционных судов, образованных в данном судебном округе (19-й и 20-й арбитражные апелляционные суды).

<sup>9</sup> Эта величина затрат рассчитана без учета временных затрат помощников, секретарей и других технических исполнителей, а также без учета временных затрат со стороны компаний-резидентов и органов РОСФИННАДЗОРА на досудебной стадии урегулирования формальных по существу разногласий, противоречиво и неполно урегулированных в нормах законодательства РФ о валютном регулировании и валютном контроле. И это, повторим, величина затрат только по 2 из 10 федеральных судебных округов в системе арбитражных судов РФ, проанализированных в ходе настоящего исследования.

од составила **738 539 910 руб. 46 коп.**, т.е. в среднем **299 732 руб. 10 коп.** номинальной суммы административного штрафа в расчете на одно судебное дело. При этом сумма административных штрафов по административным постановлениям, оставленным в силе (т.е. по 50% дел от общего количества дел), составила **343 996 511 руб. 80 коп.**, соответственно, сумма денежных средств, сохраненных в бюджетах компаний (резидентов) составила **394 543 398 руб. 66 коп.**, т.е. в стоимостном выражении соотношение доходов в бюджет, причитающихся от административных штрафов, и возвратов из бюджета по результатам судебного оспаривания необоснованных постановлений органов РОСФИННАДЗОРА составляет **46,6%** к **53,4%**. Это свидетельствует о высокой доле необоснованных претензий к российским компаниям (резидентам) со стороны чиновников органов РОСФИННАДЗОРА по результатам административных проверок.

Если анализировать данную категорию арбитражных дел более детально по структуре дел, то на часть 1 ст. 15.25 КоАП РФ приходится **129** споров, на часть 2 – **0** споров, на часть 3 – **0** споров, на часть 4 – **225** споров, на часть 5 – **99** споров, на часть 6 – **2011** споров.

Наиболее частыми бесспорными основаниями для отмены незаконных и необоснованных административных постановлений судьи арбитражных судов указывали в своих судебных актах следующие основания (в порядке убывания, начиная с основания, наиболее часто цитируемого в судебных актах):

- 1) освобождение от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения – **774** случая прямого цитирования в судебных актах данного основания;
- 2) отсутствие события правонарушения, т.е. отсутствие объективной стороны правонарушения в поведении российской компании (резидента) – **648** случаев;
- 3) нарушение установленного законом порядка привлечения к административной ответственности – **244** случая;
- 4) отсутствие вины, т.е. отсутствие субъективной стороны правонарушения в формально противоправном поведении российской компании (резидента) – **117** случаев;
- 5) истечение срока давности (один год) для привлечения к административной ответственности со дня совершения административного правонарушения – **28** случаев.

Можно ли при таком положении дел российским компаниям (резидентам) или их зарубежным партнерам что-то серьезно планировать при ведении на территории РФ внешнеэкономической деятельности? На наш взгляд, нет<sup>10</sup>.

В публикациях по исследуемой проблематике есть очень точные оценки<sup>11</sup> сложившейся весьма нездоровой ситуации в области валютного контроля, осуществляемого силами чиновников РОСФИННАДЗОРА:

1. Как показывает практика, предусмотренные санкции могут быть не адекватны тяжести совершенных правонарушений. Нередки случаи, когда сумма валютной операции, отчетность по которой представлена с нарушением порядка или срока, имеет небольшой размер, при этом размер штрафа, полагающегося за этот проступок, будет многократно превышать сумму самой операции, что представляется несправедливым и способствует дискредитации валютного контроля как государственной функции.

2. Незначительными зачастую являются нарушения, допускаемые при оформлении паспортов сделок, при этом тяжесть наказания не всегда соответствует их общественной опасности.

3. У органов РОСФИННАДЗОРА есть возможность по своей инициативе применять в особых случаях ст. 2.9 КоАП РФ (малозначительность), но, как показывает практика, освобождение от административной ответственности по ст. 15.25 КоАП РФ за малозначительностью имеет место не часто.

4. Законодателю необходимо пересмотреть меру административной ответственности по ряду норм КоАП РФ, так как существующие санкции не всегда способствуют достижению целей административного наказания. Излишне суровое наказание за мелкие нарушения валютного законода-

<sup>10</sup> Результаты настоящего исследования позволяют увидеть конкретные системные проблемы в сложившейся практике государственного регулирования экономики и частично объяснить причины отнюдь не объективного характера, удерживающие Россию на 120-м месте в глобальном рейтинге стран по условиям ведения бизнеса. В феврале текущего года в ту пору премьер-министр РФ Владимир Путин говорил о том, что перед Россией стоит задача в ближайшие несколько лет войти в число стран с наиболее привлекательным деловым климатом и подняться на 20-е место со 120-го по условиям ведения бизнеса. На наш взгляд, без концептуального пересмотра административного законодательства РФ в экономической области и одновременно с этим целей и задач административной практики органов государственного управления преодолеть путь в 100 ступеней вверх практически невозможно.

<sup>11</sup> Даже со стороны представителей главного надзорного органа в РФ (прокуратуры), как, например, в работе помощника Дмитровского городского прокурора Московской области, советника юстиции Л.Д. Вильде [2].



тельства будет лишь провоцировать недовольство со стороны участников валютных сделок и явится дополнительным аргументом для сторонников отмены валютного контроля.

5. Явным недостатком статьи 15.25 КоАП РФ является несоответствие отдельных ее положений отраслевому валютному законодательству.

6. До настоящего времени не осуществлено, в связи с чем очевиден вывод об отсутствии, надлежащего мониторинга валютного и связанного с ним административного законодательства, что может иметь негативные последствия в ходе правоприменения.

7. В целях укрепления законности и правопорядка в валютной сфере существует необходимость совершенствования действующего административного законодательства.

На наш взгляд, обобщенные в ходе исследования исходные данные, количественная и качественная характеристики административной практики органов РОСФИННАДЗОРА по составам правонарушений, предусмотренных ст. 15.25 КоАП РФ, указывают на необходимость кардинальных изменений административной практики органов РОСФИННАДЗОРА, в том числе путем разработки изменений в соответствующие положения действующего законодательства РФ о валютном регулировании и валютном контроле. Однако, очевидно, что до начала разработки конкретных изменений в отраслевом экономическом законодательстве РФ, на уровне Правительства РФ должны быть выработаны общие цели и принципы, по которым в ближайшее время сможет работать новое правительство.

В результате проведенного исследования нами сделан ряд наблюдений, из которых следует, что вероятность защиты компании (резидента) от необоснованных требований со стороны РОСФИННАДЗОРА выше в тех случаях, когда компания (резидент) изначально при формировании системы управления внешнеэкономической деятельностью предусматривает подсистему упреждающего внутрикорпоративного контроля за внешнеэкономическими сделками.

В качестве необходимых элементов такой подсистемы желательно предусмотреть следующие **организационные решения:**

1) наличие в компании, как минимум, одного специалиста, владеющего проблематикой вопросов, урегулированных в базовом Федеральном законе «О валютном регулировании и валютном контроле»;

2) наличие разработанного положения (рабочей инструкции, или карты процесса) о порядке согласования в компании внешнеэкономических контрактов, которым предусмотрено, что ни один контракт компании с действующими или потенциальными иностранными партнерами не должен заключаться без согласования его условий со специалистом, ответственным в компании за обеспечение соответствия деятельности компании (в части ведения внешнеэкономической деятельности) требованиям законодательства РФ о валютном регулировании и валютном контроле;

3) наличие в системе документооборота компании правил обособленного учета входящей и исходящей корреспонденции по внешнеэкономической деятельности и исполнительной документации по внешнеэкономическим контрактам;

4) наличие в компании регулярно проверяемого (не реже чем 1 раз в месяц) свода требований законодательства РФ к порядку оформления и представления в уполномоченный банк паспортов сделок и других документов при осуществлении валютных операций по внешнеэкономическому контракту;

5) наличие в действующей системе менеджмента качества самостоятельного процесса по осуществлению внутрикорпоративного контроля за внешнеэкономическими сделками, взаимосвязанного с другими процессами СМК, и максимально приближенных к практике работы компании критериев качественного исполнения данного процесса (для возможности проведения независимого аудита созданной подсистемы).

Анализ арбитражных дел по спорам с органами РОСФИННАДЗОРА, завершенных в пользу компаний (резидентов), также позволяет обобщить меры, которые компаниям (резидентам) желательно предпринимать **на стадии подготовки внешнеэкономического контракта:**

1) перед подписанием внешнеэкономического контракта необходимо проверить надежность иностранного делового партнера, его финансовое положение, кредитную историю, коммерческую репутацию, учредительные документы, разрешительную документацию (при наличии) и полномочия лиц, представляющих компанию-нерезидента в планируемой внешнеэкономической сделке;

2) предусмотреть на стадии переговоров и прописать во внешнеэкономическом контракте четкий исполнительный механизм всей сделки;

3) предусмотреть во внешнеэкономическом контракте формы расчетов, которые максимально могут снизить риск неисполнения нерезидентом обязанности по оплате товаров (работ, услуг) в соответствии с условиями контракта;

4) согласовать в качестве существенного условия планируемой сделки условия внешнеэкономического контракта, регулирующие различные способы обеспечения исполнения обязательств компанией-нерезидентом в соответствии с правом, которое стороны согласовали в качестве регулирующего права для конкретной внешнеэкономической сделки (например, условие о банковской гарантии, залоге, поручительстве, задатке и др. способах обеспечения исполнения обязательств);

5) предусмотреть в условиях внешнеэкономического контракта положения о неустойке (штрафах, пени) за просрочку исполнения денежных обязательств со стороны компании-нерезидента (наличие такого условия в контракте позволяет более эффективно формировать правовую позицию для защиты компании-резидента от необоснованных требований органов РОСФИННАДЗОРА в судебном порядке);

6) исключить из условий внешнеэкономического контракта любые положения, регулирующие право компании-нерезидента на проведение зачета во взаиморасчетах по внешнеэкономической сделке (поскольку правила о зачете денежных обязательств при совершении валютных операций в иностранной валюте или в валюте РФ существенно по-иному урегулированы в законодательстве РФ о валютном регулировании и валютном контроле, чем в аналогичном законодательстве большинства экономически развитых стран);

7) проверить наличие в проекте внешнеэкономического контракта всей информации, необходимой для заполнения паспорта сделки по факту заключения данного контракта, и в случае отсутствия полноты сведений своевременно запросить у иностранного контрагента копии необходимых документов (как правило, это очень важно для начала работы с компаниями-нерезидентами, не имеющими постоянного представительства на территории РФ).

Проведенное исследование указывает, на наш взгляд, на актуальную научную проблему межотраслевого характера. В современном Государстве Российском давно наступил тот момент, когда принятие органами государственной власти все более новых нормативных требований, указаний, инструкций и т.д., сочетающееся с нарастающим объемом неустраняемых противоречий с ранее принятыми нормативно-правовыми актами, не приводит к ожидаемому повышению эффективности государственного регулирования крупных экономических процессов. С одной стороны, это свидетельствует о значительной утрате механизмов мотивации персонала органов государственной власти к полезной долгосрочной системной работе. С другой стороны, говорит о снижении у управленческого аппарата уровня концептуального понимания направлений модернизации всей системы управления в РФ, в том числе и из-за недостатка четкой формализации конкретных проблем, требующих точного оперативного решения.

Анализ конкретной административной практики, непосредственно влияющей на качество инвестиционного климата в РФ, показывает, что выявленная проблема является весьма актуальной. И не только в части несовершенств в административной практике органов РОСФИННАДЗОРА. По нашему убеждению, экономическая наука современной России должна сегодня не только признать нарастающий объем противоречий между формально установленными целями и фактическими результатами деятельности государственных органов, регулирующих крупные экономические процессы, но и выработать концептуально иные принципы моделирования государства (как системообразующего экономического субъекта) в новом экономическом пространстве.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Авдеев В.* Ответственность за нарушения в области валютного регулирования // *Бухгалтер и закон.* 2010. № 10.
2. *Вильде Л.* Вопросы совершенствования нормы об административной ответственности за нарушение валютного законодательства и актов органов валютного регулирования // *Налоги.* 2011. № 25.
3. *Граль Т.* Экспортеры в группе риска! // *Консультант.* 2010. № 21.
4. *Кожина А.* Нормы валютного регулирования и валютного контроля // *Клуб главных бухгалтеров.* 2010. № 11.
5. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / *А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило и др.; Под общ. ред. Н.Г. Салищевой.* М.: Проспект, 2011.
6. *Куликов А.* Резиденты и нерезиденты как участники валютных правоотношений // *Финансовое право.* 2011. № 4.
7. *Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е.* Административная ответственность: учебно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Чаннова. М.: Волтерс Клувер, 2010.
8. *Наумов С.В.* Совершенствование государственного и муниципального управления на основе плана экономики общественных затрат. Волгоград: Изд-во ГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы», 2004.

- 
9. *Нечипоренко Е., Сараев Д.* Административная ответственность за нарушение валютного законодательства // Финансовая газета. 2006. № 25–26.
  10. *Паневина Е.* Репатриция валютной выручки // ЭЖ-Юрист. 2010. № 47.
  11. *Шохина Э.* Валютное законодательство: проблемные аспекты // Внешнеторговое право. 2010. № 2.