



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 5-КАДПР25-77-К2

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

17 декабря 2025 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Кирейковой Г.Г., судей Горчаковой Е.В. и Чучуновой Н.С. рассмотрела в открытом судебном заседании кассационное представление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации И.В. Ткачёва на решение Головинского районного суда города Москвы от 22 ноября 2022 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 19 сентября 2023 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 24 апреля 2024 года по административному делу № 2а-577/2022 по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Гремми-А» к Управлению внутренних дел по Северному административному округу Главного Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Москве о признании незаконным решения об отказе в возврате части суммы уплаченных административных штрафов.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В. и объяснения представителя общества с ограниченной ответственностью «Гремми-А» Зангиевой Ф.А., поддержавших кассационное представление, возражения относительно его доводов представителя Управления внутренних дел по Северному административному округу Главного Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Москве Курсаева А.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

вступившими в законную силу постановлениями судьи Савеловского районного суда города Москвы по делам об административных правонарушениях от 11 августа 2022 года № 05-1655/2022, от 12 августа 2022 года 05-1660/2022 и № 05-1662/2022 общество с ограниченной ответственностью «Гремми-А» (далее также – Общество) за незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина признано виновным в совершении административных правонарушений, предусмотренных частью 4 статьи 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), и подвергнуто административному наказанию в виде административных штрафов в размере 250 000 руб., 490 000 руб., 490 000 руб. соответственно, то есть общий размер административного штрафа составил 1 230 000 руб.

Правонарушения выявлены в результате выездной проверки, проведённой на основании распоряжения Управления внутренних дел по Северному административному округу Главного Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Москве (далее также – УВД по САО ГУ МВД России по городу Москве).

22 августа 2022 года Общество уплатило административные штрафы в полном размере, перечислив денежные средства тремя платёжными поручениями на счёт УВД по САО ГУ МВД России по городу Москве.

На следующий день, 23 августа 2022 года, Общество обратилось к начальнику названного Управления с заявлением о возврате излишне уплаченных платежей в сумме 615 000 руб. (зарегистрировано под № 3/22772142893), ссылаясь на то, что в силу части 1³⁻³ статьи 32.2 КоАП РФ имело право уплатить штрафы в размере половины суммы наложенного административного штрафа.

24 августа 2022 года врио главного бухгалтера Централизованной бухгалтерии УВД по САО ГУ МВД России по городу Москве направил Обществу информацию о рассмотрении обращения, содержащую решение об отказе в его удовлетворении на том основании, что положения части 1³⁻³ статьи 32.2 КоАП РФ не распространяются на административные правонарушения, предусмотренные частью 4 статьи 18.15 КоАП РФ.

Считая такое решение неправильным, Общество обратилось в суд с административным иском о признании его незаконным, обосновывая требования тем, что штрафы уплачены в течение 20 дней после вынесения постановлений о привлечении Общества к административной ответственности в полном размере ошибочно.

Решением Головинского районного суда города Москвы от 22 ноября 2022 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 19 сентября 2023 года, в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 24 апреля 2024 года судебные акты оставлены в силе.

В поданном в Верховный Суд Российской Федерации кассационном представлении заместителем Генерального прокурора Российской Федерации ставится вопрос об отмене судебного решения, апелляционного и кассационного определений и о принятии по административному делу нового судебного акта об удовлетворении административного иска.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационного представления по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано, определением от 21 ноября 2025 года кассационное представление передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, далее также – КАС РФ).

Такие нарушения норм материального права судами допущены.

Согласно части 1³⁻³ статьи 32.2 КоАП РФ, введённой в действие с 25 июля 2022 года Федеральным законом от 14 июля 2022 года № 290-ФЗ, при уплате административного штрафа за административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, лицом, привлечённым к административной ответственности за совершение данного административного правонарушения, либо иным физическим или юридическим лицом не позднее двадцати дней со дня вынесения постановления о наложении административного штрафа административный штраф может быть уплачен в размере половины суммы наложенного административного штрафа, за исключением административных правонарушений, предусмотренных статьями 13.15, 13.37, 14.31, 14.31.2, частями 5 – 7 статьи 14.32, статьями 14.33, 14.56, 15.21, 15.30, 19.3, частями 1 – 8.1, 9.1 – 39 статьи 19.5, статьями 19.5.1, 19.6, 19.7⁵⁻², 19.8 – 19.8.2, 19.23, частями 2, 3 статьи 19.27, статьями 19.28, 19.29, 19.30, 19.33, 19.34, 20.3, частью 2 статьи 20.28 названного кодекса (норма приведена в редакции, действовавшей на момент возникновения спорных отношений).

Суд первой инстанции пришёл к выводу об отсутствии у административного ответчика правовых оснований для возврата денежных средств, счёл оспариваемое решение правомерным, мотивируя тем, что

Обществом административные штрафы уплачены в размере, определённом судьёй при рассмотрении дел об административных правонарушениях, Общество не воспользовалось предоставленной приведённым выше законоположением льготой, постановления о привлечении к административной ответственности не изменены и не отменены.

Судебная коллегия по административным делам Московского городского суда апелляционную жалобу Общества оставила без удовлетворения, указала, что предусмотренное КоАП РФ право при соблюдении установленных им условий уплатить административный штраф в размере половины суммы, определённой в постановлении о привлечении к административной ответственности, не свидетельствует о том, что фактически штраф уплачен административным истцом в размере большем, чем установлено законом, в связи с чем излишне уплаченным признан быть не может.

Суд кассационной инстанции доводы административного истца о незаконности судебного решения и апелляционного определения признал несостоятельными.

Проверив административное дело, обсудив доводы кассационного представления и возражения на них, Судебная коллегия приходит к выводу о необходимости удовлетворения представления.

При рассмотрении административного дела об оспаривании решения органа, лица, наделённых государственными или иными публичными полномочиями, суд выясняет соблюдение требований нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия административного ответчика и порядок его принятия, основания для принятия оспариваемого решения, если они предусмотрены нормативными правовыми актами, а также соответствие содержания оспариваемого решения нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения (часть 9 статьи 226 КАС РФ).

В части 8 статьи 226 КАС РФ указано, что суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении, и выясняет обстоятельства, перечисленные в частях 9 и 10 названной статьи, в полном объёме.

Верховный Суд Российской Федерации в постановлении Пленума от 27 сентября 2016 года № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» подчеркнул, что при рассмотрении административного дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделённых отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих суд не вправе признать обоснованным оспариваемое решение, действие, бездействие и отказать в признании их незаконными, ссылаясь на наличие установленных им иных оснований (обстоятельств) для принятия подобного решения (абзацы второй и третий пункта 61).

Как следует из содержания оспариваемого решения, заявление Общества оставлено без удовлетворения в связи с тем, что положения части 1³⁻³ статьи 32.2 КоАП РФ не распространяются на лиц, совершивших административные правонарушения, предусмотренные частью 4 статьи 18.15 названного кодекса.

Несмотря на то, что федеральный законодатель не исключил из сферы действия части 1³⁻³ статьи 32.2 КоАП РФ состав правонарушения, предусмотренный частью 4 статьи 18.5 КоАП РФ, то есть приведённое в оспариваемом решении основание для отказа в удовлетворении заявления Общества не соответствует закону, суды первой и апелляционной инстанций отказали в удовлетворении административного иска, признав его правильным по иному основанию – уплаченный в установленном в постановлении о привлечении к административной ответственности размере штраф не является излишне уплаченным платежом, подлежащим возврату.

Между тем судами первой, апелляционной и кассационной инстанций не были учтены следующие нормы права.

КоАП РФ, устанавливая в разделе V правила исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, не регулирует отношения, касающиеся возврата уплаченного административного штрафа, не содержит понятия «излишне уплаченный платёж».

Вопросы возврата излишне уплаченных платежей в бюджет разрешены Бюджетным кодексом Российской Федерации в статье 40¹, положения которой распространяются на платежи, осуществляемые в том числе во исполнение норм КоАП РФ (пункт 4 этой статьи).

Названной статьёй определено, что излишне уплаченный платёж в бюджет подлежит возврату, в частности, по заявлению плательщика платежей в бюджет в течение 30 календарных дней со дня регистрации такого заявления администратором доходов бюджета, осуществляющим бюджетные полномочия по принятию решения о возврате излишне уплаченных платежей в бюджет, если иное не предусмотрено законодательными актами Российской Федерации (пункт 1 статьи 40¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Бюджетный кодекс Российской Федерации штрафы, которые должны быть уплачены юридическим или физическим лицом в соответствии с законом, в том числе установленные КоАП РФ, относит к неналоговым доходам, подлежащим зачислению в бюджеты различных уровней (подпункт 1 пункта 4 статьи 20, абзац пятый пункта 3 статьи 41, статья 46).

Анализ приведённых законоположений с учётом установленных судами фактических обстоятельств позволяет сделать заключение, что административный штраф, уплаченный Обществом в течение двадцати дней со дня вынесения постановления о его наложении ошибочно в полном размере, в части, превышающей половину его назначенного размера, является излишне уплаченным платежом.

Исходя из части 1³⁻³ статьи 32.2 КоАП РФ правовое регулирование направлено на стимулирование привлечённых к административной ответственности лиц к добровольному исполнению наложенных административных наказаний в виде штрафа.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 18 июля 2024 года № 39-П, проверяя конституционность названной нормы, отметил, что цель установления законодателем возможности льготной (в половинном размере) уплаты административного штрафа, как она была указана в пояснительной записке к законопроекту, впоследствии ставшему Федеральным законом от 14 июля 2022 года № 290-ФЗ, состояла в либерализации административной ответственности за совершение административных правонарушений в области предпринимательской деятельности и в снижении административной нагрузки на хозяйствующих субъектов; данное законоположение следует рассматривать с позиции предоставления хозяйствующим субъектам дополнительных гарантий при привлечении к административной ответственности.

Таким образом, положения закона, предусматривающие право лица, привлечённого к административной ответственности, уплатить административный штраф в размере половины назначенной суммы, не могут рассматриваться как не подлежащие применению вследствие того, что лицо, привлечённое к административной ответственности, не реализовало такое право в связи с неосведомлённостью о его наличии либо в связи с ошибкой при осуществлении платежа, о которой было незамедлительно сообщено административному органу.

Материалами административного дела подтверждается, что Общество уплатило назначенные ему штрафы с соблюдением установленных частью 1³⁻³ статьи 32.2 КоАП РФ условий и обратилось к административному ответчику с заявлением о возврате излишне уплаченных денежных средств на следующий день после осуществления платежа, обосновав свою просьбу допущенной ошибкой.

При таких данных оспариваемое решение административного органа нельзя признать законным.

Более того, отказ удовлетворить заявление Общества не соответствует нормативным правовым актам, регулирующим возникшие между сторонами отношения.

В статье 160¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации указано, что решение по вопросу о возврате излишне уплаченных платежей принимает администратор доходов бюджета и представляет поручение в орган Федерального казначейства для осуществления возврата в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации (абзац четвёртый пункта 2).

Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 27 сентября 2021 года № 137н утверждены Общие требования к возврату излишне уплаченных (взысканных) платежей.

Названный документ определяет правила подачи заявления о возврате излишне уплаченного платежа, регламентирует порядок действий администратора бюджета по рассмотрению этого заявления и основания принятия соответствующего решения.

По настоящему административному делу бюджетные полномочия администратора доходов бюджета бюджетной системы Российской Федерации осуществляет УВД по САО ГУ МВД России по городу Москве (пункт 20 Положения об Управлении внутренних дел по Северному административному округу Главного Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Москве, утверждённого приказом врио начальника поименованного органа от 1 августа 2017 года № 282).

В силу предписаний подпункта 32 пункта 16 названного выше положения решение о возврате излишне уплаченных платежей принимает начальник УВД по САО ГУ МВД России по городу Москве.

Между тем решение по заявлению Общества принято врио главного бухгалтера Централизованной бухгалтерии УВД по САО ГУ МВД России по городу Москве, то есть должностным лицом, не имеющим на это полномочий.

Приведённые федеральные нормы при рассмотрении настоящего административного дела судами также не были применены.

Поскольку обжалуемые судебные акты судами приняты с существенными нарушениями норм материального права, которые повлияли на исход административного дела, судебное решение, апелляционной и кассационное определения нельзя признать законными, они подлежат отмене.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев кассационное представление, вправе отменить судебные акты судов первой, апелляционной и кассационной инстанций и принять новое решение, не передавая административное дело на новое рассмотрение, если допущена ошибка в применении и (или) толковании норм материального права (пункт 5 части 1 статьи 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Суд удовлетворяет заявленные требования о признании оспариваемого решения незаконным, если оно не соответствует нормативным правовым актам и нарушает права, свободы и законные интересы административного истца (пункт 1 части 2 статьи 227 КАС РФ).

С учётом изложенного, и того, что имеющие значение для правильного разрешения возникшего спора обстоятельства подтверждаются материалами административного дела, требования Общества подлежат удовлетворению.

Верховный Суд Российской Федерации в пункте 26 постановления Пленума от 28 июня 2022 года № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» указал, что, признав оспоренное решение незаконным, суд независимо от того, содержатся ли соответствующие

требования в административном иске, вправе указать административному ответчику на необходимость принятия решения о восстановлении права, устранения допущенного нарушения, совершения им определённых действий в интересах административного истца в случае, если установлены все обстоятельства, служащие основанием материальных правоотношений.

Исходя из приведённого разъяснения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает возможным обязать административного ответчика рассмотреть заявление Общества в установленном порядке.

Руководствуясь статьями 327, 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Головинского районного суда города Москвы от 22 ноября 2022 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 19 сентября 2023 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 24 апреля 2024 года отменить, принять новое решение.

Административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью «Гремми-А» удовлетворить.

Признать незаконным оформленное в виде письма от 24 августа 2022 года № 3/227721428931 решение Управления внутренних дел по Северному административному округу Главного Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Москве об отказе в удовлетворении заявления общества с ограниченной ответственностью «Гремми-А» о возврате половины суммы уплаченных административных штрафов по постановлениям судьи Савеловского районного суда города Москвы от 11 августа 2022 года по делу об административном правонарушении № 05-1655/2022, от 12 августа 2022 года по делам об административных правонарушениях № 05-1660/2022 и 05-1662/2022.

Обязать начальника Управления внутренних дел по Северному административному округу Главного Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Москве рассмотреть заявление общества с ограниченной ответственностью «Гремми-А», зарегистрированное 23 августа 2022 года под № 3/227721428931.

Председательствующий

Судьи

