ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ23-845

Р Е Ш Е Н И Е
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 11 декабря 2023 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.
при секретаре Вознесенской Н.Г.
с участием прокурора Слободина С.А.,
рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Москва Китчен Хаус», общества с ограниченной ответственностью «Москоу-Дэсижн» о признании частично недействующим пункта 9.10 Регламента Федеральной налоговой службы, утверждённого приказом Федеральной налоговой службы от 17 февраля 2014 г. № ММВ-7-7/53@,

установил:

приказом Федеральной налоговой службы (далее также – ФНС России) от 17 февраля 2014 г. № ММВ-7-7/53@ утверждён Регламент Федеральной налоговой службы (далее также – Регламент). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) 27 мая 2014 г., регистрационный номер 32450, опубликован 4 июня 2014 г. в «Российской газете», № 124.

Согласно пункту 9.10 Регламента руководитель утверждает положение о территориальном налоговом органе в соответствии с типовым положением о территориальном налоговом органе, утверждённым приказом Министерства финансов Российской Федерации (пункт 9.9 постановления Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»).

Общество с ограниченной ответственностью «Москва Китчен Хаус», общество с ограниченной ответственностью «Москоу-Дэсижн» (далее

также – ООО «Москва Китчен Хаус» и ООО «Москоу-Дэсижн» соответственно) обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании частично недействующим пункта 9.10 Регламента, ссылаясь на его противоречие подпункту 10.2 пункта 10 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 (далее – Положение о Минфине России), на наличие внутренних противоречий в оспариваемом Регламенте, на правовую неопределённость, а также на отсутствие заключения антикоррупционной экспертизы Генеральный прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации в отношении оспариваемого нормативного правового акта.

По мнению административных истцов, пункт 9.10 Регламента противоречит пункту 9.12 Регламента, который по своему содержанию соответствует полномочиям Министра финансов Российской Федерации, определенным Правительством Российской Федерации в подпункте 10.2 пункта 10 Положения о Минфине России.

Административные истцы полагают, что по смыслу пункта 8 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» с учётом приказа Министерства финансов Российской Федерации от 17 июля 2014 г. № 61н «Об утверждении Типовых положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы» положения о территориальных органах Федеральной налоговой службы носят нормативный характер и являются нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, затрагивающими права, свободы и обязанности человека и гражданина (налогоплательщиков), устанавливающими правовой статус организаций или имеющими межведомственный характер. Однако налоговые органы не имеют права на нормативно-правовое регулирование в сфере бюджетной, налоговой, аудиторской деятельности, бухгалтерского учёта и бухгалтерской отчётности, за исключением случаев, которые определены в пункте 4 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации.

В обоснование своих требований административные истцы указывают, что ООО «Москва Китчен Хаус» состоит на налоговом учёте в ИФНС № 31 по г. Москве, ООО «Москоу-Дэсижн» состоит на налоговом учёте в ИФНС по Ленинскому району г. Екатеринбурга. Поскольку положения о вышеуказанных территориальных налоговых органах утверждены руководителями УФНС по субъектам Российской Федерации, это входит в противоречие с Положением о Министерстве финансов Российской Федерации, что означает правовую неопределённость для административных истцов – налогоплательщиков, нарушает их законный интерес в части вопроса, являются ли территориальные налоговые органы надлежащим образом и в соответствии с требованиями

Положения о Министерстве финансов Российской Федерации уполномоченными на осуществление мер налогового контроля в отношении административных истцов.

Федеральная налоговая служба, Министерство финансов Российской Федерации (далее также – Минфин России) и Министерство юстиции Российской Федерации в письменных возражениях на административное исковое заявление указали, что Регламент утверждён федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемое нормативное положение соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административных истцов.

В судебном заседании представители административных истцов общества с ограниченной ответственностью «Москва Китчен Хаус», общества с ограниченной ответственностью «Москоу-Дэсижн» Миролевич А.В. и Горохов И.М. поддержали заявленное требование.

Представители Федеральной налоговой службы Шагинян Н.А. и Денисаев М.А., представитель Министерства финансов Российской Федерации Шиляев А.П. не признали административный иск.

Министерство юстиции Российской Федерации в письменном отзыве заявило о рассмотрении административного искового заявления по существу без участия его представителя.

Выслушав объяснения представителей общества с ограниченной ответственностью «Москва Китчен Хаус», общества с ограниченной ответственностью «Москоу-Дэсижн» Миролевича А.В. и Горохова И.М., возражения представителей Федеральной налоговой службы Шагинян Н.А. и Денисаева М.А., представителя Министерства финансов Российской Федерации Шиляева А.П., обсудив письменный отзыв Министерства юстиции Российской Федерации, проверив оспариваемое положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Правительство Российской Федерации, осуществляющее в силу части 1 статьи 110 Конституции Российской Федерации исполнительную власть в Российской Федерации наряду с иными федеральными органами исполнительной власти, на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 1 статьи 1, части 1–2 статьи 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Аналогичное правовое регулирование актов Правительства Российской Федерации было закреплено частью 2 статьи 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», утратившего силу в связи с принятием названного Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ.

Пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30, которое утверждает Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (далее – Типовой регламент № 30), поручено федеральным органам исполнительной власти до 1 марта 2005 г. разработать свои регламенты в соответствии с Типовым регламентом № 30 и утвердить их в установленном порядке.

Регламенты федерального министерства, государственного комитета, федеральной службы и федерального агентства разрабатываются ими на основе федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства, положения о федеральном органе исполнительной власти и Типового регламента № 30 и утверждаются руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти (пункт 1.2 Типового регламента № 30).

Согласно пункту 1.2 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 (далее – Типовой регламент № 452), регламент федерального органа исполнительной власти разрабатывается в соответствии с федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, положением о соответствующем федеральном органе исполнительной власти и на основе Типового регламента № 30 и Типового регламента № 452.

Исходя из положений пункта 1 статьи 4 Налогового кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с пунктом 1 Положения о Минфине России, данное министерство, являющееся федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере налоговой деятельности, в пределах своей компетенции издаёт нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогообложением и со сборами, которые не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах.

В соответствии с Положением о Федеральной налоговой службе, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 (далее – Положение о ФНС России), названная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим, в частности, функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов, сборов и страховых взносов, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных

обязательных платежей (абзац первый пункта 1). Федеральная налоговая служба находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации (пункт 2). ФНС России не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, а также управление государственным имуществом и оказание платных услуг (пункт 7).

ФНС России, реализуя предоставленные полномочия, утвердило Регламент.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Регламента соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила).

В пункте 10 Правил предусмотрено, что государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведёт Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, и включает: правовую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации; антикоррупционную экспертизу этого акта; принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта; присвоение регистрационного номера; занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (пункт 11 Правил).

Из материалов административного дела усматривается, что по результатам проведённой правовой и антикоррупционной экспертиз Минюстом России нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 27 мая 2014 г.

Следовательно, оспариваемый нормативный правовой акт разработан и утверждён компетентным федеральным органом исполнительной власти в пределах полномочий, предоставленных ему законом, и с соблюдением порядка издания нормативного правового акта, требований, установленных для его государственной регистрации и опубликования. Поэтому доводы

административных истцов об отсутствии у ФНС России компетенции на издание оспариваемого акта являются несостоятельными.

Регламент Федеральной налоговой службы разработан в соответствии с федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Положения о ФНС России, Типового регламента № 30 и Типового регламента № 452 (пункт 1.1 Регламента).

В силу пункта 5.6 Типового регламента № 30 руководитель федерального органа исполнительной власти утверждает положение о территориальном органе этого федерального органа исполнительной власти.

Полномочия территориальных органов федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федеральных министерств, и руководителей указанных территориальных органов определяются соответствующим федеральным министром (пункт 5.8 Типового регламента № 30).

Пунктом 9.9 Типового регламента № 452 установлено, что руководитель федеральной службы или федерального агентства, находящихся в ведении федерального министерства, утверждает положение о территориальном органе в соответствии с типовым положением о территориальном органе соответствующей федеральной службы или федерального агентства, утверждённым приказом федерального министерства.

Оспариваемый пункт 9.10 Регламента соответствует приведённым положениям нормативных актов Правительства Российской Федерации не только потому, что он содержит в себе отсылочную норму к этому положению, но и поскольку буквальный анализ его содержания указывает на отсутствие в нём правовых норм, отличных от нормативного регулирования правоотношений в сфере организации деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Доводы административных истцов о несоответствии оспариваемого положения подпункту 10.2 пункта 10 Положения о Минфине России несостоятельны, поскольку основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Следует учитывать, что во исполнение подпункта 10.2 пункта 10 Положения о Минфине России, относящего, в частности, к полномочиям министра утверждение положения о территориальных органах федеральных служб и федерального агентства, подведомственных поименованному министерству, утверждён приказ Министерства финансов Российской Федерации от 17 июля 2014 г. № 61н «Об утверждении Типовых положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы». Названный нормативный акт, зарегистрированный в Минюсте России 30 октября 2014 г., регистрационный номер 34539, содержит в себе типовые положения об инспекциях и межрегиональных инспекциях Федеральной налоговой службы.

Анализ нормативного содержания подпункта 10.2 пункта 10 Положения о Минфине России указывает на то, что его реализация в рассматриваемом по настоящему административному делу аспекте правоотношений возможна в

виде издания типового положения как формы родового понятия «положение», поскольку именно пункт 9.9 Типового регламента № 452, будучи в том числе взаимосвязанным с пунктом 1.2 данного типового регламента, указывает на то, что Правительством Российской Федерации как правотворческим органом приняты равнозначные нормативные акты, при этом Положение о Минфине России не является специальным законодательством в отношении Типовых регламентов № 30 и № 452.

Таким образом, Регламент в оспариваемой части соответствует действующему законодательству Российской Федерации и не препятствует реализации прав налогоплательщиков, соответствует требованию правовой определённости и по своему содержанию не допускает неоднозначного толкования.

Основанием для признания оспариваемого нормативного правового акта не действующими полностью или в части согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

В связи с этим довод административных истцов о несоответствии оспариваемого положения пункту 9.12 Регламента подлежит отклонению, как неправильный, поскольку эти предписания являются частями одного нормативного правового акта и имеют одинаковую юридическую силу.

Доводы административных истцов, как изложенные в самом административном исковом заявлении, так и приведённые в судебном заседании, по существу сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием, а также к отстаиванию позиции фактически о внесении целесообразных, с их точки зрения, изменений в действующее регулирование в части необходимости установления иного порядка реализации полномочий федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, отличного от существующего.

Исходя из конституционного принципа разделения властей вопросы о принятии нормативных правовых актов, внесении в них изменений и дополнений относятся к исключительной компетенции соответствующих органов государственной власти, и суд не вправе возлагать на них обязанность по осуществлению нормативно-правового регулирования.

Как разъяснил Верховный Суд Российской Федерации в подпункте «а» пункта 28 постановления Пленума от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, её субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Иные доводы административных истцов направлены на оценку правильности выбора и применения норм права определённым правоприменителем в отношениях с их участием и связаны с необходимостью установления конкретных фактических обстоятельств, что не входит в предмет рассмотрения по настоящему административному делу. Правоприменительные решения, с которыми административный истец выражает несогласие, могут быть обжалованы в порядке, предусмотренном законом.

По приведённым выше мотивам изложенные в административном исковом заявлении доводы ООО «Москва Китчен Хаус», ООО «Москоу-Дэсижн» не могут являться основанием для удовлетворения административного иска.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Москва Китчен Хаус», общества с ограниченной ответственностью «Москоу-Дэсижн» о признании частично недействующим пункта 9.10 Регламента Федеральной налоговой службы, утверждённого приказом Федеральной налоговой службы от 17 февраля 2014 г. № ММВ-7-7/53@, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации В.С. Кириллов