ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-25

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 29 февраля 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Зинченко И.Н.,
	Ксенофонтовой Н.А.
при секретаре	Шолгиной Н.И.
с участием прокурора	Похлеба Т.И.

рассмотрела 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@

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Москва Китчен Хаус», общества с ограниченной ответственностью «Москоу-Дэсижн» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2023 г. по делу № АКПИ23-845, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя административных истцов Горохова И.М., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Федеральной налоговой службы Денисаева М.А., Министерства финансов Российской Федерации Шиляева А.П., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Похлеба Т.И., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Федеральной налоговой службой (далее также – ФНС России) приказом от 17 февраля 2014 г. № ММВ-7-7/53@ (далее – Приказ № ММВ-7-7/53@) утверждён Регламент Федеральной налоговой службы (далее также – Регламент), зарегистрированный в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) 27 мая 2014 г., регистрационный номер 32450 и опубликованный 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» (далее также – ООО «Москва Китчен Хаус»), общество с ограниченной ответственностью «Москоу-Дэсижн» (далее также – ООО «Москоу-Дэсижн») обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании частично недействующим пункта 9.10 Регламента. В обоснование заявленного требования указали, что оспариваемая норма противоречит подпункту 10.2 пункта 10 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 (далее также – Положение о Минфине России), пункту 9.12 Регламента, который по своему содержанию соответствует полномочиям Министра финансов Российской Федерации, определённым Правительством Российской Федерации в подпункте 10.2 пункта 10 Положения о Минфине России, создаёт правовую неопределённость и нарушает их права и законные интересы. Также в административном иске ссылались на отсутствие заключения антикоррупционной экспертизы в отношении оспариваемого Регламента.

По мнению административных истцов, положения о территориальных органах Федеральной налоговой службы носят нормативный характер, 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, и согласно подпункту 10.13 пункта 10 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации подлежат утверждению нормативными приказами Министра финансов Российской Федерации. Считают, что 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.

Административный ответчик ФНС России, заинтересованные лица Министерство финансов Российской Федерации (далее также – Минфин России), Минюст России в возражениях на административное исковое заявление

ссылались на то, что Регламент принят федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, в оспариваемой части соответствует действующему законодательству и не нарушает права и законные интересы административных истцов.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2023 г. в удовлетворении административного искового заявления ООО «Москва Китчен Хаус», ООО «Москоу-Дэсижн» отказано.

В апелляционной жалобе административные истцы, не соглашаясь с таким решением суда, просят его отменить, в связи с неправильным применением и истолкованием судом норм материального права, нарушением норм процессуального права, несоответствием выводов суда обстоятельствам дела, и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленного требования.

В обоснование жалобы общества указали, что Положение о Федеральной налоговой службе, утверждённое постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 (далее – Положение о ФНС России), Положение о Минфине России, применённые судом первой инстанции в данном деле, не прошли государственную регистрацию в Минюсте России, в связи с чем согласно пунктам 8, 10 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» они не влекут правовых последствий, не могут служить основанием для регулирования рассматриваемых правоотношений и, следовательно, на них нельзя ссылаться при разрешении спора; проведение правовой и антикоррупционной экспертизы оспариваемого акта не подтверждено надлежащими доказательствами; суд неверно истолковал Типовые регламенты, утверждённые постановлениями Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 и от 28 июля 2005 г. № 452, признав, что Положение о Минфине России не является специальным законодательством в отношении названных регламентов; судом в нарушение требований процессуального законодательства не проведена подготовка административного дела к судебному разбирательству, в результате административные истцы были лишены возможности заявлять ходатайства об истребовании необходимых для разрешения данного дела доказательств.

ФНС России и Минфин России в возражениях на апелляционную жалобу с её доводами не согласились, считают, что решение суда является законным и обоснованным, правовых оснований для его отмены или изменения в апелляционном порядке не имеется.

Минюст России направил письменные возражения на апелляционную жалобу, в которых просит о проведении судебного заседания в отсутствие представителя министерства, указав, что поддерживает свою позицию, изложенную в отзыве на административное исковое заявление.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания

нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. При разрешении данного административного дела суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что такое основание для признания пункта 9.10 Регламента в оспариваемой административными истцами части недействующим отсутствует.

Налоговым кодексом Российской Федерации закреплено, что налоговые органы составляют единую централизованную систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации налогов, сборов, страховых взносов, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации иных обязательных платежей. В указанную систему входят федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов, сборов, страховых взносов, и его территориальные органы (пункт 1 статьи 30).

Правительством Российской Федерации изданы: постановление от 19 января 2005 г. № 30, которым утверждён Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (далее – Типовой регламент № 30) (пункт 1) и поручено федеральным органам исполнительной власти до 1 марта 2005 г. разработать свои регламенты в соответствии с названным регламентом и утвердить их в установленном порядке (пункт 2); постановление от 28 июля 2005 г. № 452 об утверждении Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти (далее – Типовой регламент № 452), устанавливающего общие правила внутренней организации федеральных органов исполнительной власти и применяющегося совместно с Типовым регламентом № 30.

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

В пункте 1.2 Типового регламента № 452 предписано, что 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.

В соответствии с пунктом 1 Положения о ФНС России Федеральная налоговая 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. 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 названного положения).

На основании пункта 2 Положения о Минфине России и пункта 2 Положения о ФНС России Федеральная налоговая служба находится в ведении Минфина России.

Разрешая данное дело, суд обоснованно исходил из того, что оспариваемый административными истцами в части Регламент принят ФНС России при реализации требований действующего законодательства и предоставленных Положением о ФНС России полномочий, в соответствии с Типовыми регламентами № 30 и 452; порядок государственной регистрации Регламента, его официального опубликования и вступления в силу был соблюдён. Положения 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», 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 подготовки нормативных правовых актов), Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, нарушены не были.

Судом первой инстанции проверялись доводы административных истцов о нарушении процедуры принятия нормативного правового акта (изложенные также и в апелляционной жалобе) по мотиву отсутствия правовой и антикоррупционной экспертизы оспоренного Регламента и обоснованно признаны несостоятельными.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Минюстом России, который ведёт Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, и включает в себя: правовую экспертизу соответствия правового акта законодательству Российской Федерации; антикоррупционную экспертизу этого акта; принятие решения о необходимости его государственной регистрации; присвоение регистрационного номера; занесение данного акта в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (пункт 11 Правил подготовки нормативных правовых актов). Из материалов административного дела видно, что Приказ № ММВ-7-7/53@ был представлен на государственную регистрацию в Минюст России в порядке, установленном Правилами подготовки нормативных правовых актов, и

по результатам согласования, проведения правовой и антикоррупционной экспертиз был зарегистрирован 27 мая 2014 г., регистрационный номер 32450.

На основании Типового регламента № 30 руководитель федерального органа исполнительной власти утверждает положение о территориальном органе этого федерального органа исполнительной власти (пункт 5.6). 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).

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.

Из содержания указанных норм следует, что полномочия по утверждению положения о территориальном органе, входящем в состав федерального органа, делегировано действующим законодательством руководителям соответствующих федеральных служб.

Проанализировав пункт 9.10 Регламента на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции пришёл к правомерному выводу о том, что предписание данного пункта о наделении руководителя ФНС России правом на утверждение положения о территориальном налоговом органе в соответствии с типовым положением о территориальном налоговом органе, утверждённым приказом Минфина России основано на приведённых выше положениях нормативных актов Правительства Российской Федерации и не противоречит им, так как содержит в себе отсылочную норму к пункту 9.9 Типового регламента № 452 и к Положению о Минфине России.

Довод административных истцов о несоответствии пункта 9.10 Регламента подпункту 10.2 пункта 10 Положения о Минфине России, устанавливающему, что Министр финансов Российской Федерации утверждает положения о структурных подразделениях министерства, о территориальных органах федеральных служб и федерального агентства, подведомственных министерству, обоснованно признан судом несостоятельным, как основанный на ошибочном толковании норм материального права, поскольку оспариваемое предписание Регламента корреспондирует положениям пункта 9.9 Типового регламента № 452, взаимосвязано с пунктом 1.2 этого типового регламента и не изменяет правового регулирования в сфере организации деятельности федеральных органов исполнительной власти. Как правильно указано судом в решении, Положение о Минфине России не является специальным законодательством по отношению к Типовым регламентам № 30 и 452.

При разрешении данного дела, суд принял во внимание, что во исполнение подпункта 10.2 пункта 10 Положения о Минфине России утверждён приказ Министерства финансов Российской Федерации от 17 июля 2014 г.

№ 61–н «Об утверждении Типовых положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы», который содержит в себе типовые положения об инспекциях и межрегиональных инспекциях Федеральной налоговой службы и подлежит применению в отношении неограниченного круга лиц.

Доводы в апелляционной жалобе о нарушении и неправильном применении судом норм материального права, в частности о недопустимости применения при разрешении данного дела Положений о Минфине России и о ФНС России, в связи с отсутствием их государственной регистрации в Минюсте России, а также о неправильном истолковании судом Типовых регламентов № 452 и 30, ошибочны и не могут повлечь отмену принятого судом решения. Вопреки утверждениям административных истцов в апелляционной жалобе, судом принято решение с учётом правовых норм, регулирующих рассматриваемые правоотношения, при правильном их толковании.

Утверждения в апелляционной жалобе о неопределённости пункта 9.10 Регламента ошибочны, так как содержание оспариваемого пункта отвечает критериям ясности, недвусмысленности и не допускает неоднозначного толкования в правоприменительной практике. Как правильно указано судом в решении, административные истцы, указывая на неопределённость оспариваемой нормы Регламента и её незаконность, фактически ставят вопрос о несогласии с действующим правовым регулированием и его целесообразностью, разрешение которого не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации. При рассмотрении дел в порядке абстрактного нормоконтроля Верховный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права и вопросы о целесообразности того или иного варианта регулирования с точки зрения необходимости внесения изменений в нормативный правовой акт не рассматривает.

Изложенные административными истцами в апелляционной жалобе доводы о незаконности оспариваемого предписания Регламента повторяют доводы административного искового заявления, которые были проверены судом первой инстанции при разрешении данного дела, и им дана соответствующая оценка с приведением мотивов, подробно изложенных в обжалуемом решении.

Установив, что пункт 9.10 Регламента не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, следовательно, прав и законных интересов административных истцов в указанном ими аспекте не нарушает, суд правомерно, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал в удовлетворении заявленного требования.

Выводы суда первой инстанции, изложенные в обжалованном решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству. Доводы в апелляционной жалобе о необоснованности таких выводов суда направлены на их переоценку, основаны на ошибочном толковании норм материального и процессуального права и не свидетельствуют о незаконности обжалуемого решения суда.

Доводы административного истца в апелляционной жалобе о том, что суд первой инстанции в нарушение требований процессуального законодательства не провёл надлежащую подготовку по данному административному делу, не

назначил и не провёл предварительное судебное заседание, не рассмотрел и не разрешил ходатайства административных истцов, опровергаются материалами данного административного дела, в частности: содержанием определения Верховного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2023 г. (л.д. 1, 2), из которого усматривается, что подготовка административного дела к судебному разбирательству проведена судом в соответствии с требованиями действующего процессуального законодательства (статьи 21, 29, 127, 132–135, 139 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации); протоколом судебного заседания от 11 декабря 2023 г., из содержания которого следует, что ходатайства административных истцов об истребовании документов, о привлечении к участию в деле заинтересованного лица являлись предметом обсуждения в суде первой инстанции и правильно отклонены, как не имеющие правового значения при рассмотрении и разрешении административного дела об оспаривании нормативного правового акта (л.д. 231–233).

Решение суда первой инстанции отвечает требованиям Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в нём дан подробный правовой анализ обжалуемых административным истцом нормативных положений, получили оценку доводы, имеющие значение для настоящего дела. Каких-либо процессуальных нарушений, влекущих отмену обжалуемого решения, судом допущено не было.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2023 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Москва Китчен Хаус», общества с ограниченной ответственностью «Москоу-Дэсижн» – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии И.Н. Зинченко

Н.А. Ксенофонтова