



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ23-1084

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

19 февраля 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Кириллова В.С.
Сибиле Г.В.
Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Климентова Ивана Сергеевича о признании недействующим приказа Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 1 сентября 2004 г. № 234 «Об утверждении Методических рекомендаций по заполнению типовой формы реестра требований кредиторов»,

установил:

приказом Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 1 сентября 2004 г. № 234 (далее – Приказ № 234), утверждены Методические рекомендации по заполнению типовой формы реестра требований кредиторов (далее – Методические рекомендации).

Согласно пункту 1.5 Методических рекомендаций фамилия, имя и отчество кредитора – физического лица, руководителя (уполномоченного представителя) кредитора – юридического лица, наименование кредитора – юридического лица указываются в соответствующих графах таблиц типовой формы реестра полностью, без сокращений, в соответствии с данными, заявленными кредитором.

Сведения об уполномоченных органах вносятся в реестр по тем же правилам, что и соответствующие сведения о кредиторах – юридических лицах.

Пунктом 1.7 Методических рекомендаций предусмотрено, что место нахождения кредитора – юридического лица (адрес места нахождения), адрес

для направления почтовых уведомлений, контактные телефоны указываются в соответствующих графах в соответствии с данными, заявленными кредитором.

Адрес состоит из следующих полей: почтового индекса, наименования государства, наименования субъекта административно-территориального деления, населённого пункта, названия улицы, номера дома, строения, корпуса, квартиры, разделённых запятыми.

В конце каждой страницы реестра требований кредиторов арбитражный управляющий указывает свои фамилию, имя, отчество, ставит подпись и дату (пункт 1.15 Методических рекомендаций).

Климентов И.С., являющийся членом Некоммерческого партнёрства «Саморегулируемая организация арбитражных управляющих Центрального федерального округа», обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим Приказа № 234, ссылаясь на то, что оспариваемый правовой акт имеет нормативный характер, обязательный для исполнения арбитражными управляющими, но в нарушение части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, 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» (далее – Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763) 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, не зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации и официально не опубликован. При этом нарушение своих прав и законных интересов административный истец связывает с приведёнными выше положениями пунктов 1.5, 1.7 и 1.15 Методических рекомендаций, которые считает противоречащими пункту 2 статьи 54, пункту 3 статьи 1473 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункту 1 статьи 4 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», пункту 1 статьи 4 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», подпунктам «а», «в» пункта 1 статьи 5 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», приказу Минэкономразвития России от 1 сентября 2004 г. № 233 «Об утверждении Типовой формы реестра требований кредиторов».

В обоснование своего требования Климентов И.С. указывает, что Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Омской области составлен протокол об административном правонарушении от 16 ноября 2023 г. по части 3 статьи 14.13 КоАП РФ, при этом ему вменяется нарушение пунктов 1.5, 1.7 и 1.15 Методических рекомендаций.

Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации преобразовано в Министерство экономического развития Российской Федерации (далее также – Минэкономразвития России).

Министерство экономического развития Российской Федерации в письменных возражениях указало, что оспариваемый акт издан компетентным федеральным органом исполнительной власти, носит рекомендательный характер и не содержит правовых норм, обязательных для неопределённого круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение и направленных на регулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений, в связи с этим не требуется его государственная регистрация и официальное опубликование; положения пунктов 1.5, 1.7 и 1.15 Методических рекомендаций соответствуют действующему законодательству Российской Федерации и не нарушают прав и законных интересов административного истца.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) в письменном отзыве выразило позицию, что оспариваемый акт носит рекомендательный характер и не требует государственной регистрации (письмо Минюста России от 30 сентября 2004 г. № 07/9272-ЮД).

В судебном заседании представители административного истца Кныш Т.И. и Васнецов Е.В. поддержали заявленное требование.

Представители Минэкономразвития России Бедина М.Л. и Гайдук А.В. возражали против удовлетворения административного иска.

Министерство юстиции Российской Федерации, надлежащим образом извещённое о времени и месте рассмотрения дела, заявило о рассмотрении административного искового заявления по существу без участия его представителя.

Выслушав объяснения представителей административного истца Кныш Т.И. и Васнецова Е.В., возражения представителей Министерства экономического развития Российской Федерации Бединой М.Л. и Гайдук А.В., обсудив письменный отзыв Министерства юстиции Российской Федерации, проверив оспариваемый акт на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободин С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Согласно абзацу второму пункта 2 статьи 29 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (в редакции, действовавшей на день издания Приказа) Правительство Российской Федерации утверждает общие правила деятельности арбитражного управляющего, касающиеся содержания и порядка ведения реестра требований кредиторов, подготовки, организации и проведения собраний кредиторов и комитетов кредиторов, подготовки отчётов арбитражного управляющего.

Пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 9 июля 2004 г. № 345 «Об утверждении Общих правил ведения

арбитражным управляющим реестра требований кредиторов» Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации поручено разработать в месячный срок совместно с Министерством юстиции Российской Федерации и утвердить типовую форму реестра требований кредиторов и методические рекомендации по её заполнению.

Соответствующая типовая форма реестра требований кредиторов и Методические рекомендации утверждены приказом Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 1 сентября 2004 г. № 233 (зарегистрирован в Минюсте России 17 сентября 2004 г. № 6032) (далее – Приказ № 233) и Приказом № 234.

В силу пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2004 г. № 187 «Вопросы Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации», действовавшего на день издания Приказа № 234, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации являлось федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления.

Аналогичное положение в настоящее время предусмотрено пунктом 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437.

Следовательно, Приказ № 234 издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти при реализации предоставленных полномочий.

Согласно пункту 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации 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» признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нём правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределённого круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений (абзац первый). Вместе с тем признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом (абзац второй).

Существенными признаками, характеризующими акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются: издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной

деятельности в отношении неопределённого круга лиц (пункт 3 поименованного постановления).

Таким образом, для установления нормативного характера правового акта имеет значение его содержание.

В соответствии с пунктом 8 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию в Минюсте России, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Исходя из содержания пункта 10 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

В соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (в редакции, действовавшей на день издания Приказа № 234) нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений (пункт 2); 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 (пункт 10); государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведёт Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (пункт 11); акт, признанный Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимся в государственной регистрации, подлежит опубликованию в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, утвердившим акт. При этом порядок вступления данного акта в силу также определяется федеральным органом исполнительной власти, издавшим акт (пункт 17); федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной

регистрации, только после их регистрации и официального опубликования. При нарушении указанных требований нормативные правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут (пункт 19).

В силу пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (в редакции, действовавшей на день издания Приказа № 234) разъяснения о применении поименованных правил даёт Минюст России.

На день издания оспариваемого акта действовали Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённые приказом Минюста России от 14 июля 1999 г. № 217, согласно подпункту «д» пункта 15 которых акты рекомендательного характера не подлежали представлению на государственную регистрацию.

Пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (в действующей редакции) установлено, что методические указания по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти утверждает Минюст России.

В случае воспроизведения в акте отдельных положений документов органов, признанных не нуждающимися в государственной регистрации, либо ссылки на них необходимо указывать их название, наименование органа, издавшего (принявшего) акт, дату издания (принятия), номер, а также дату и номер письма Министерства юстиции Российской Федерации, которым документ признан не нуждающимся в государственной регистрации (пункт 34 Методических указаний по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, утверждённых приказом Минюста России от 31 августа 2023 г. № 222).

Как следует из материалов административного дела, Приказ № 234 был представлен на государственную регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации в порядке, установленном Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

По результатам правовой экспертизы Приказа № 234 Министерство юстиции Российской Федерации установило, что названный приказ не содержит нормативных предписаний и как акт рекомендательного характера возвращён без рассмотрения письмом от 30 сентября 2004 г. № 07/9272-ЮД.

Общие правила ведения арбитражным управляющим реестра требований кредиторов утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июля 2004 г. № 345.

Методические рекомендации, утверждённые Приказом № 234, согласно содержанию пункта 1.1, разработаны во исполнение пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 9 июля 2004 г. № 345 и содержат рекомендации по порядку заполнения арбитражными управляющими Типовой формы реестра требований кредиторов.

Анализ Методических рекомендаций, включая положения, с которыми административный истец связывает нарушение своих прав, позволяет сделать вывод, что данный акт не содержит обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределённый круг лиц.

Методические рекомендации разработаны для оказания методической помощи арбитражным управляющим при заполнении типовой формы реестра требований кредиторов, самостоятельного регулирования не устанавливаются, базируются на действующем нормативном правовом регулировании.

Учёт таких рекомендаций позволяет арбитражным управляющим нивелировать риски, связанные с претензиями со стороны лиц, участвующих в деле о банкротстве, ввиду неоднозначного истолкования данных, содержащихся в реестре требований кредиторов, неполнотой, недостоверностью, несвоевременностью раскрытия сведений.

Таким образом, не являясь по своей правовой природе нормативным правовым актом, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, Методические рекомендации не подлежали государственной регистрации по Правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, их издание не требовало официального опубликования в порядке, предусмотренном Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763. В связи с этим доводы административного истца о нарушении процедуры принятия и опубликования данного акта являются неправильными и подлежат отклонению.

Вместе с тем, поскольку такой акт федерального органа исполнительной власти не прошёл государственную регистрацию и не был официально опубликован, он в силу общих требований пункта 10 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 не влечёт правовых последствий, как не вступивший в силу, и не может служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в нём предписаний, на подобный акт нельзя ссылаться при разрешении споров.

При установленных обстоятельствах Методические рекомендации не вводят нового правового регулирования, не изменяют и не прекращают действия иных нормативных правовых актов, подлежащих применению к рассматриваемым правоотношениям.

Кроме того, содержания пунктов 1.5, 1.7 и 1.15 Методических рекомендаций не содержат положений, входящих в противоречие с пунктом 2 статьи 54, пунктом 3 статьи 1473 Гражданского кодекса Российской Федерации, пунктом 1 статьи 4 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью», пунктом 1 статьи 4 Федерального закона «Об акционерных обществах», подпунктами «а», «в» пункта 1 статьи 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и

индивидуальных предпринимателей», Типовой формы реестра требований кредиторов, утверждённой Приказом № 233.

Приведённые пункты Методических рекомендаций устанавливают равные рекомендации для указания наименования всех кредиторов, в том числе кредиторов, у которых в силу закона отсутствует сокращённое фирменное наименование, направлен на обеспечение достаточного и достоверного информирования. При этом отсутствие в Типовой форме реестра требований кредиторов граф для даты, подписи, фамилии, имени и отчества арбитражного управляющего не свидетельствует о невозможности проставления даты, фамилии, имени, отчества и подписи арбитражного управляющего, а также толковаться как противоречие нормам действующего законодательства.

Утверждения административного истца о нарушении его прав фактически мотивированы несогласием с конкретными решениями и действиями должностных лиц, разрешение вопросов о законности и обоснованности которых не входит в предмет рассмотрения Верховного Суда Российской Федерации по настоящему административному делу.

При указанных обстоятельствах правовых оснований для удовлетворения административного иска, предусмотренных пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не имеется.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Климентова Ивана Сергеевича о признании недействующим приказа Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 1 сентября 2004 г. № 234 «Об утверждении Методических рекомендаций по заполнению типовой формы реестра требований кредиторов» 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