



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ26-288

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

22 июля 2026 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.
при секретаре Вознесенской Н.Г.
с участием прокурора Клевцовой Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Щербины Владислава Алексеевича о признании частично недействующим абзаца первого пункта 8.18 Регламента Министерства финансов Российской Федерации, утверждённого приказом Министерства финансов Российской Федерации от 14 сентября 2018 г. № 194н,

установил:

приказом Министерства финансов Российской Федерации (далее также – Минфин России, Министерство) от 14 сентября 2018 г. № 194н утверждён Регламент Министерства финансов Российской Федерации (далее – Регламент). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) 10 октября 2018 г., регистрационный номер 52385, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 11 октября 2018 г.

Согласно абзацу первому пункта 8.18 Регламента поступившие в Минфин России обращения, относящиеся к вопросам правоприменительной практики, руководители структурных подразделений направляют в федеральные службы в соответствии с их компетенцией и информируют об этом заявителей.

Щербина В.А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании частично недействующим абзаца первого пункта 8.18 Регламента, ссылаясь на то, что оспариваемая норма противоречит подпункту 2 пункта 1 статьи 21, пункту 1 статьи 34² Налогового

кодекса Российской Федерации и нарушает его право на разъяснение налогового законодательства при возникновении неустранимых сомнений при применении, поскольку отсутствие письменных разъяснений препятствует добросовестным налогоплательщикам правильно, своевременно и в полном объеме исполнить свои обязанности по начислению и уплате налогов и сборов.

В обоснование заявленного требования административный истец указывает, что его обращение по вопросу разъяснения положений законодательства Российской Федерации о налогах и сборах было необоснованно перенаправлено в налоговый орган по месту регистрации налогоплательщика для дачи ему ответа по существу поставленных в обращении вопросов, ввиду чего административный истец после получения ответа из налогового органа полагает, что разъяснения положений законодательства Российской Федерации о налогах и сборах на поставленные вопросы именно Минфином России ему даны не были. Кроме того, у административного ответчика отсутствует право переадресовывать вопросы, касающиеся правоприменения налогового законодательства, для рассмотрения в федеральные службы.

В письменных возражениях Министерство финансов Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации указали, что Регламент принят федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемое нормативное положение соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Административный истец Щербина В.А. в судебное заседание, о котором извещён надлежащим образом, не явился, уполномоченного представителя не направил, представив ходатайство о рассмотрении дела без его личного участия.

Представитель Министерства финансов Российской Федерации Шиляев А.П., и представитель Министерства юстиции Российской Федерации Николаев С.В., не признали административный иск.

Обсудив доводы административного истца Щербины В.А., выслушав возражения представителя Министерства финансов Российской Федерации Шиляева А.П., представителя Министерства юстиции Российской Федерации Николаева С.В., проверив оспариваемые положения нормативного правового акта на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленных требований отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» федеральным органам исполнительной власти предписано до 1 марта 2005 г. разработать свои

регламенты в соответствии с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утверждённым данным постановлением (далее – Типовой регламент № 30), и утвердить их в установленном порядке.

Согласно пункту 1.2 Типового регламента № 30 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 названного типового регламента и утверждаются руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Исходя из положений пункта 1 статьи 4 Налогового кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с пунктом 1 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329, Минфин России, являющийся 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.

Минфин России координирует и контролирует деятельность находящихся в его ведении Федеральной налоговой службы, Федеральной пробирной палаты, Федеральной службы по контролю за алкогольным и табачным рынками, Федеральной таможенной службы, Федерального казначейства и Федерального агентства по управлению государственным имуществом (пункт 2 указанного положения).

Минфин России, реализуя предоставленные полномочия, утвердил 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.

Таким образом, оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным федеральным органом исполнительной власти при реализации предоставленных полномочий. Порядок принятия, государственной регистрации и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административным истцом.

Доводы административного истца о противоречии абзаца первого пункта 8.18 Регламента положениям Налогового кодекса Российской Федерации являются несостоятельными, поскольку основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Исходя из положений пункта 1 статьи 30 Налогового кодекса Российской Федерации, статей 1 и 2 Закона Российской Федерации от 21 марта 1991 г. № 943-І «О налоговых органах Российской Федерации» налоговые органы составляют единую централизованную систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, состоящую из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, и его территориальных органов.

Законодательно закреплённое единство системы налоговых органов предполагает ведомственную субординацию территориальных налоговых органов – налоговых инспекций по отношению к федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному по контролю и надзору в области налогов и сборов, – Федеральной налоговой службе.

В налоговой сфере принятие актов информационно-разъяснительного характера предусмотрено положениями Налогового кодекса Российской Федерации в их системной взаимосвязи: к числу обязанностей налоговых органов относится информирование налогоплательщиков о законодательстве о налогах и сборах (подпункт 4 пункта 1 статьи 32), а Министерство финансов Российской Федерации даёт письменные разъяснения по вопросам применения законодательства о налогах и сборах, которыми налоговые органы обязаны руководствоваться (подпункт 5 пункта 1 статьи 32 и пункт 1 статьи 34²). С указанными законоположениями согласуется полномочие Федеральной налоговой службы, находящейся в ведении Министерства финансов Российской Федерации и на которую возложены полномочия по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, помимо информирования налогоплательщиков о законодательстве о налогах и сборах, давать налогоплательщикам письменные разъяснения по вопросам, отнесённым к сфере её деятельности (пункты 1 и 2, подпункты 5.6 и 6.3 Положения о Федеральной налоговой службе, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506).

Праву налогоплательщиков получать от Министерства финансов Российской Федерации письменные разъяснения по вопросам применения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, от финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований – по вопросам применения соответственно законодательства субъектов Российской Федерации о налогах и сборах и нормативных правовых актов муниципальных образований о местных налогах и сборах (подпункт 2 пункта 1 статьи 21 Налогового кодекса Российской Федерации) корреспондирует обязанность финансовых органов давать налогоплательщикам и налоговым агентам письменные разъяснения по вопросам их компетенции (статья 34² Налогового кодекса Российской Федерации).

Вопреки доводам административного истца положения статьи 34² Налогового кодекса Российской Федерации не устанавливают запрет и не исключают перенаправление обращения налогоплательщика по вопросам, касающимся конкретной хозяйственной ситуации и практического правоприменения в зависимости от конкретной области деятельности обратившегося налогоплательщика, в другой федеральный орган, к компетенции которого отнесены поставленные в обращении вопросы.

Рассмотрение и разрешение таких обращений урегулировано иными нормами действующего законодательства Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 утверждён Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти (далее – Типовой регламент № 452), который устанавливает общие правила внутренней организации федеральных органов исполнительной власти и применяется совместно с Типовым регламентом № 30 (пункт 1.1).

Типовой регламент № 30 устанавливает общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами (пункт 1.1).

В силу пункта 1.2 Типового регламента № 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.

Наряду с положениями, предусмотренными Типовым регламентом № 30 и Типовым регламентом № 452, федеральный орган исполнительной власти может включать в свой регламент иные положения по вопросам, не урегулированным указанными типовыми регламентами.

Таким образом, регламенты федеральных органов исполнительной власти, регулирующие деятельность этих органов при осуществлении закреплённых за ними полномочий и функций, должны быть изданы в соответствии с федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, данными типовыми регламентами и соответствующими положениями об органах применительно к конкретному федеральному органу исполнительной власти, что, в свою очередь, позволяет прийти к выводу о том, что содержание и действие оспариваемого пункта 8.18 Регламента не ограничивается положениями только пункта 1 статьи 34² Налогового кодекса Российской Федерации.

Согласно абзацу второму пункта 12.2 Типового регламента № 452 обращения, поступившие в федеральное министерство, могут направляться для рассмотрения и ответа заявителю в находящиеся в ведении федерального министерства федеральные службы и федеральные агентства, их

территориальные органы, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Пунктом 12.4 Типового регламента № 452 предусмотрено, что разъяснение законодательства Российской Федерации, практики его применения, а также толкование норм, терминов и понятий осуществляются федеральными органами исполнительной власти по обращениям в случаях, если на них возложена соответствующая обязанность или если это необходимо для обоснования решения, принятого по обращению (абзац первый). В случае если поставленные в обращениях вопросы не входят в компетенцию федерального органа исполнительной власти, руководители структурных подразделений федерального органа исполнительной власти направляют такие обращения в 7-дневный срок с даты их регистрации в соответствующий орган государственной власти, орган местного самоуправления или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращениях вопросов, с уведомлением заявителей, направивших обращения, о переадресации обращений, за исключением случая, когда текст обращения не поддается прочтению (абзац третий).

При этом абзац четвертый этого же пункта Типового регламента № 452 допускает направление копии обращения в несколько государственных органов и органы местного самоуправления в случае, если решение поставленных в обращении вопросов относится к компетенции нескольких органов государственной власти, органов местного самоуправления или должностных лиц.

В силу абзаца второго пункта 11.5 Типового регламента № 30 письменные обращения, содержащие вопросы, не входящие в компетенцию федерального органа исполнительной власти, направляются им в течение 7 дней с даты их регистрации в соответствующий орган государственной власти, орган местного самоуправления или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением заявителя, направившего обращение, о переадресации обращения. Направление обращений в другой федеральный орган исполнительной власти осуществляется в электронной форме с использованием системы межведомственного электронного документооборота или в форме документов на бумажном носителе.

Тождественные правила в отношении запросов граждан информации у государственных органов установлены в пункте 15.6 Типового регламента № 452.

Подпунктами «в» и «е» пункта 15.11 Типового регламента № 452 установлено, что информация о деятельности федерального органа исполнительной власти (его территориального органа) не предоставляется в случае, если: запрашиваемая информация не относится к деятельности федерального органа исполнительной власти (его территориального органа), в который поступил запрос; в запросе ставится вопрос о правовой оценке актов, принятых федеральным органом исполнительной власти (его территориальным

органом), проведении анализа деятельности федерального органа исполнительной власти (его территориального органа) либо подведомственных организаций или проведении иной аналитической работы, непосредственно не связанной с защитой прав направившего запрос пользователя информации.

Указанные положения допускают перенаправление обращений граждан и организаций в иные государственные органы и органы местного самоуправления в соответствии с их компетенцией для предоставления ответов по существу на поступившие обращения.

Оспариваемая норма Регламента принята в целях реализации приведённых выше предписаний и не противоречит им.

Пункт 8.18 Регламента включён в главу VIII «Порядок взаимодействия Министерства и находящихся в его ведении федеральных органов исполнительной власти, а также порядок осуществления Министерством полномочий по координации и контролю деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти», которой урегулированы отношения по взаимодействию Минфина России с подведомственными ему государственными органами при осуществлении ими функций и полномочий, и действует в системном единстве с пунктом 8.1 Регламента, предусматривающим осуществление Министерством координации и контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти, находящихся в его ведении, то есть с федеральными службами.

Оспариваемое нормативное правовое регулирование направлено на обеспечение полного, всестороннего и своевременного рассмотрения поступивших в Минфин России обращений федеральными службами в соответствии с их компетенцией, что согласуется с пунктом 1 части 1 статьи 10 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Следует отметить, что в соответствии с абзацем третьим пункта 8.18 Регламента при необходимости руководители структурных подразделений могут запрашивать для информации копии ответов федеральных служб заявителям.

Кроме того, названной цели способствуют закреплённые в пункте 8.19 Регламента положения о направлении федеральными службами поступивших обращений в Минфин России в случае необходимости разрешения вопроса о компетенции рассмотрения обращения.

Таким образом, оспариваемое положение соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, является ясным и определённым, не влечёт нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца в указанном им аспекте.

Федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, который мог бы вступить в противоречие с абзацем первым пункта 8.18 Регламента, не имеется.

Доводы административного истца фактически сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием, а также к отстаиванию позиции о

внесении целесообразных, с его точки зрения, изменений в действующее законодательство, что не может служить правовым основанием для удовлетворения иска.

Учитывая, что абзац первый пункта 8.18 Регламента в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного иска следует отказать.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Щербины Владислава Алексеевича о признании частично недействующим абзаца первого пункта 8.18 Регламента Министерства финансов Российской Федерации, утверждённого приказом Министерства финансов Российской Федерации от 14 сентября 2018 г. № 194н, 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