

Разъяснение закона искажает его смысл и грозит штрафами. Пять оснований, чтобы его оспорить

Основной вопрос: какие обстоятельства помогут оспорить акт с нормативными свойствами? Как быть, если закону противоречат отдельные положения спорного документа? Нужно обжаловать его целиком или в части?

Решение: признать недействующим акт с нормативными свойствами можно по процессуальным и материальным основаниям. Если орган нарушил порядок издания акта, суд удовлетворит иск. Но, чтобы выиграть спор, лучше привести максимальное количество доводов. Например, выявить противоречия в спорном акте, привлечь к участию в деле третье лицо, которое даст разъяснения о несоответствии акта закону.

Многочисленные письма ФНС, Минфина, приказы таможенной службы, разъяснения и рекомендации, которые на самом деле носили обязательный характер, создавали множество проблем. Их положения не всегда соответствовали действительному смыслу разъясняемых ими норм, но компании были обязаны исполнять требования под угрозой налоговых доначислений, штрафов и других санкций. Выхода не было, поскольку механизм, который позволил бы признать такие акты недействительными, отсутствовал. Проблему решил Конституционный суд (постановление КС РФ от 31.03.15 № 6-П). Он признал незаконным положения закона, которые запрещали оспаривать акты с нормативными свойствами (п. 1 ч. 4 ст. 2 Федерального конституционного закона от 05.02.14 № 3-ФКЗ «О Верховном суде РФ»). К ним относятся документы, которые:

- содержат обязательное разъяснение (нормативное толкование);
- по формальным требованиям (форме, субъекту, порядку принятия, регистрации и опубликования) не признаются нормативными актами;
- противоречат действительному смыслу закона;
- нарушают права участников рыночных отношений.

Таковыми актами считаются документы, которые рассчитаны на многократное применение, содержат обязательные предписания и воздействуют на поведение лиц (абз. 2 п. 4.2 постановления КС РФ от 31.03.15 № 6-П «По делу о проверке кон-



Александр Киселев,
юрист Практики по проектам
в энергетике юридической
фирмы VEGAS LEX

ституционности...»). Чаще всего они издаются в виде писем, разъяснений, рекомендаций. Благодаря постановлению Конституционного суда компании получили еще один механизм защиты своих прав.

ОСНОВАНИЕ 1. Нарушен порядок опубликования акта

Закон устанавливает порядок и форму издания актов (указ Президента РФ от 23.05.96 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов...»). Документы подлежат государственной регистрации. Если государственный орган нарушил порядок и не опубликовал документ официально, такой акт можно признать недействующим.

ПРИМЕР ИЗ ПРАКТИКИ

Фабула дела: административный истец просил признать недействующими Методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, утвержденные приказом Минрегиона России от 27.12.11 № 613 (далее – рекомендации).

Позиция истца: он указал, что спорный документ лишает жителей муниципальных образований права решать вопросы местного значения. Кроме того, министерство нарушило порядок принятия рекомендаций.

Позиция суда: первая инстанция посчитала, что спорный акт содержит только рекомендации. Они применяются полностью или частично для разработки норм и правил благоустройства, а значит, не подлежат государственной регистрации.

Апелляция отменила решение. Суд установил, что рекомендации формально не считаются нормативным актом, но обладают нормативными свойствами. Результаты правовой экспертизы показали, что отдельные положения рекомендаций содержат нормативные предписания, затрагивающие права и свободы граждан и организаций. Они сформулированы как нормативные и обязывают обеспечивать уборку, создавать защитные зеленые полосы и т.д. Это значит, что министерство должно было соблюсти установленный порядок их издания (п. 8 Указа Президента РФ от 23.05.96 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов...»).

Суд посчитал, что рекомендации не соответствуют своему названию. Акт содержит нормы, имеющие все признаки нормативно-правовых, в связи с чем рассматриваемый правовой акт подлежал регистрации в Минюсте России и официальному опубликованию. Минстрой России издал приказ, которым признал не подлежащим применению акт, утвердивший рекомендации (приказ Минстроя России от 05.02.16 № 59/пр «О признании не подлежащим применению...»).

Реквизиты документа: апелляционное определение ВС РФ от 17.12.15 № АПЛ15-557.

В рассмотренном примере нормативные свойства акта определили результаты экспертизы. Однако есть практика, где суд сделал вывод о наличии таких свойств самостоятельно на основе анализа спорного документа. Например, суд исследовал положения акта и посчитал, что они нарушают права и законные интересы истца.



Nota bene!

Прежде чем противопоставлять закону спорное разъяснение, нужно выяснить, соблюдался ли порядок его принятия. Если полномочный орган издал толкование, письмо или другой акт с нормативными свойствами в обход установленной процедуры, суд вправе признать такой акт недействующим.



Nota bene!

Если закону противоречат отдельные положения ненормативного акта, можно оспорить его в части (апелляционное определение ВС РФ от 12.05.16 № АПЛ16-124).

Оспариваемый документ не прошел государственную регистрацию в Минюсте России и не был официально опубликован в установленном порядке. Такой документ подлежит признанию недействующим со дня вступления решения суда в законную силу (п. 1 ч. 2 ст. 215 КАС РФ). Суд признал недействующим оспариваемый акт (решение ВС РФ от 18.04.16 по делу № АКПИ16-166).

ОСНОВАНИЕ 2. Разъяснение носит обязательный характер, а не рекомендацию

Прежде чем требовать в суде признать недействующими разъяснения или толкования, нужно проанализировать спорный акт. Суд может квалифицировать письмо не как акт с нормативными свойствами, а как мнение госоргана. Суд откажет в иске, если оспариваемый документ не имеет нормативных свойств (п. 2 ч. 5 ст. 217.1 КАС РФ).

Если акт обладает только частью нормативных свойств, признать его недействующим также не получится. Например, истец оспаривал акт Минэкономразвития и ФАС России. Свои требования заявитель мотивировал тем, что закон не наделяет ответчиков обязанностями по разъяснению законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг. Письмо, которое издали ФАС России и Минэкономразвития, нарушает права и законные интересы истца в сфере экономической деятельности. Суд отказал в иске. Он выяснил, что письмо не обладает нормативными свойствами. Оно касается неограниченного круга лиц, но положения письма не имеют самостоятельного общеобязательного характера. Сведения о применении разъяснений территориальными органами ФАС России отсутствуют. Письмо не направлялось для исполнения в адрес нижестоящих органов, не содержало санкций за его неприменение.

Истец считал, что принявшие спорный акт органы не обладали для этого необходимыми правами. Однако Минэкономразвития России участвует в выработке

Госорган может отозвать разъяснение, и тогда суд прекратит дело

Суд не дает оценку утратившим силу документам.

Суд отказывает в принятии иска, если оспариваемый акт с нормативными свойствами не нарушает либо иным образом не затрагивает права, свободы и законные интересы истца (п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ). В частности, орган, который принял спорный акт с нормативными свойствами, может отозвать его на момент обжалования. Например, суд прекратил производство по делу об оспаривании письма ФНС России, поскольку служба уже проинформирова-

ла территориальные инспекции об отзыве с исполнения письма, которое стало причиной судебного спора. К моменту рассмотрения дела акт с нормативными свойствами, который нарушал права истца, утратил силу и не должен был применяться. Суд указал, что акты, действие которых прекратилось, не создают гражданских прав и обязанностей и не могут повлечь нарушений охраняемых законом прав и свобод (определение ВС РФ от 14.09.15 № АКПИ15-764).

государственной политики и нормативного регулирования сферы закупок товаров, работ, услуг (п. 1 Положения о Министерстве экономического развития РФ, утв. постановлением Правительства РФ от 05.06.08 № 437). ФАС России – уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, который осуществляет функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением (п. 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утв. постановлением Правительства РФ от 30.06.04 № 331). Закон не наделяет их правом давать разъяснения касательно применения Федерального закона от 05.04.13 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок . . .». Но ответчики вправе излагать свою позицию по результатам рассмотрения поступающих обращений. Спорное письмо – это обобщенный ответ и мнение административных ответчиков. Таким образом, заявление о нормативных предписаниях оспариваемого письма не соответствует действительности (решение ВС РФ от 11.04.16 № АКПИ16-53).

Подтвердить нормативные свойства спорного акта поможет третье лицо. Например, на Министерство юстиции РФ закон возложил проведение правовой экспертизы правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ (постановление Правительства РФ от 03.06.95 № 550 «О дополнительных функциях Министерства юстиции РФ»). Его необходимо привлечь для участия в деле. Как правило, такие организации вовлечены во множество споров и не обеспечивают явку представителя, но могут направить письменные пояснения. Например, Министерство юстиции РФ, привлеченное в качестве заинтересованного лица, направило в суд письменные пояснения. Оно указало, что оспариваемый акт затрагивает права налогоплательщиков и обладает нормативными свойствами. Кроме того, министерство указало, что подобные акты не могут быть подписаны директором департамента Минфина России, в связи с чем Министерство юстиции подготовило письмо в Минфин России об отзыве спорного акта с исполнения (апелляционное определение ВС РФ от 12.05.16 № АПЛ16-124).

ОСНОВАНИЕ 3. Разъяснение имеет неоднозначный характер

Встречаются ситуации, когда разъяснения законов вызывают новые вопросы. В результате территориальные органы, которым направляются такие документы, толкуют их по-разному. Это вызывает противоречия в их деятельности и недовольство компаний. Организации обращаются в суды, которые так же неоднозначно толкуют разъяснения. Например, компания оспаривала пункт письма ФНС. Ссылаясь на его положения, территориальная ИФНС проверила уплату налогов по сделкам с взаимозависимыми лицами. Суд посчитал, что оспариваемое разъяснение не дает инспекциям право осуществлять проверку полноты исчисления и уплаты налогов в связи с совершением подобных сделок (решение ВС РФ от 01.02.16 по делу № АКПИ15-1383). В другом деле суд посчитал, что территориальная ИФНС законно проверила сделки (постановление АС Московского округа от 26.01.16 по делу № А40-71494/2015). Таким образом, одно письмо ФНС стало причиной разных результатов проверок и противоречивых судебных решений. Точку в этом

Интересный вопрос

Что делать, если Минюст отозвал акт, который разъяснял спорные правоотношения?

В этой ситуации есть два варианта действий. Во-первых, нужно проверить, не принят ли новый акт вместо отмененного. Во-вторых, если подготовить разъяснения не удастся, организация может сослаться на другие источники. Например, Минфин указал, что после отзыва письма, разъясняющего применение статьи 342 НК РФ, нужно руководствоваться судебной практикой, в том числе определениями ВАС РФ (письмо ФНС России от 11.06.15 № ГД-4-3/10174 «О налоге на добычу полезных ископаемых»).

Процесс



Nota bene!

Доказывать законность актов с нормативными свойствами закон возлагает на орган, который принял спорный документ (ч. 2 ст. 62 КАС РФ).

вопросе поставил Верховный суд в ходе рассмотрения дела об спаривании акта с нормативными свойствами. Он указал, что спорный пункт письма нужно трактовать во взаимосвязи с другими положениями документа. Системный анализ подтверждает, что письмо дает право территориальным ИФНС при проведении выездных и камеральных проверок применять методы для проверок сделок между взаимозависимыми лицами. Суд посчитал необходимым исключить спорный абзац из письма (апелляционное определение ВС РФ от 12.05.16 № АПЛ16-124).

ОСНОВАНИЕ 4. Акт содержит требования, которых нет в законе

Если в результате толкования на участников правоотношения возлагаются дополнительные обязанности, заинтересованные лица вправе оспорить такие акты. Например, суд признал недействующим абзац четвертый подпункта 1.3 пункта 1 письма Минэкономразвития России № 23275-ЕЕ/Д28и. ФАС России № АЦ/45739/15 от 28.08.15.

Разъяснение предъявляло дополнительные требования к участникам закупок. Оно указывало на необходимость иметь опыт работы по текущему ремонту. Суд посчитал, что акт с нормативными свойствами выходит за рамки толкования и предъявляет новые требования. Это нарушает права участников торгов. Орга-

Рекомендации с признаками нормативно-правовых свойств можно признать недействующими

Если документ называется рекомендацией, это не означает, что он не содержит нормативных требований.


Лицо, чьи права нарушают рекомендации, изданные органами исполнительной власти, вправе оспорить такие акты. Для этого нужно выявить в спорном документе пункты, которые содержат предписания и обязывают лицо действовать определенным образом. Орган, который сформулировал спорные рекомендации, может указать на их рекомендательный характер и заявить, что положения документа не затрагивают права и обязанности лиц. Если довод противоречит содержанию документа, суд признает рекомендации недействующими по причине нарушения порядка регистрации. Например, заявитель просил признать недействующими Методические рекомендации по определению рыночной стоимости товаров... утв. начальником ЦЭКТУ 24.12.10 (далее – рекомендации). Таможенный эксперт применил их, чтобы определить стои-

мость ввозимого истцом товара. Ответчик считал, что спорный документ – рекомендации, на которые не распространяется порядок регистрации актов с нормативными свойствами (постановление Правительства РФ от 13.08.97 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки...»).

Суд проанализировал рекомендации. Он установил, что спорный документ содержит нормативные предписания, адресованные неопределенному кругу лиц и рассчитанные на неоднократное применение. Такой документ подлежит регистрации и официальному опубликованию. Ответчик нарушил предусмотренный законом порядок. Суд признал приказ, который ввел в действие спорные рекомендации, недействующим со дня вступления решения суда в законную силу (решение ВС РФ от 18.04.16 по делу № АКПИ16-166).

низации, не имеющие опыта, которого не требует закон, теряют право на участие в закупках на выполнение работ. Суд признал недействующим спорный пункт разъяснения (решение ВС РФ от 22.08.16 № АКПИ16-574).

ОСНОВАНИЕ 5. Орган, который издал спорный акт, превысил полномочия

Если акт с нормативными свойствами нарушает права, проверьте полномочия органа, который его издал. Если он вышел за рамки обязанностей, суд признает толкование незаконным. Например, компания обратилась в суд с заявлением. Она посчитала, что территориальное управление ФАС России превысило полномочия. Оно подготовило письмо, в котором сформулировало понятия методов профилактики, лечения, медицинской реабилитации в сфере охраны здоровья. Вместе с тем закон не наделял ФАС России полномочиями давать такие разъяснения (ст. 33 Федерального закона от 13.03.06 № 38-ФЗ «О рекламе»). Спорное письмо незаконно применялось территориальными управлениями ФАС России. В результате такой практики заявителя признали виновным в правонарушении и с него взыскали штраф. Суд удовлетворил иск. Он посчитал, что акт не соответствует действительному смыслу разъясняемых им положений, и признал его недействующим со дня вступления решения суда в законную силу (ст. 217.1 КАС РФ). 

практическое налоговое планирование

Знаем четыреста сравнительно честных способов экономии налогов

Евгений Тимин, главный редактор журнала
«Практическое налоговое планирование»

Убедитесь сами на e.nalogplan.ru

Оформите демодоступ на 3 дня и бесплатно
попробуйте как работает электронный журнал



РЕКЛАМА