



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ16-166

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

18 апреля 2016 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Иваненко Ю.Г.
при секретаре Полагаевой К.А.
с участием прокурора Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Михайлик О. [] С. [] о признании не действующим приказа Федеральной таможенной службы от 16 февраля 2011 г. № 329 «О введении в экспертную практику Центрального экспертно-криминалистического таможенного управления методических рекомендаций и методических пособий для исследования товаров (объектов)» в части пункта 16 приложения «Перечень методических рекомендаций и методических пособий для исследования товаров (объектов), подлежащих введению в экспертную практику Центрального экспертно-криминалистического таможенного управления» и Методических рекомендаций по определению рыночной стоимости товаров с учётом его количества, фактического состояния и иных факторов, влияющих на стоимость, при проведении товароведческих экспертиз в Центральном экспертно-криминалистическом таможенном управлении и экспертно-криминалистических службах – региональных филиалах ЦЭКТУ, утверждённых начальником ЦЭКТУ 24 декабря 2010 г.,

установил:

16 февраля 2011 г. Федеральной таможенной службой (далее – ФТС России) издан приказ № 329 «О введении в экспертную практику Центрального экспертно-криминалистического таможенного управления методических

рекомендаций и методических пособий для исследования товаров (объектов)» (далее – Приказ).

Пунктом 16 приложения «Перечень методических рекомендаций и методических пособий для исследования товаров (объектов), подлежащих введению в экспертную практику Центрального экспертно-криминалистического таможенного управления» (далее – приложение) к данному приказу в экспертную практику Центрального экспертно-криминалистического таможенного управления (далее – ЦЭКТУ) введены Методические рекомендации по определению рыночной стоимости товаров с учётом его количества, фактического состояния и иных факторов, влияющих на стоимость, при проведении товароведческих экспертиз в Центральном экспертно-криминалистическом таможенном управлении и экспертно-криминалистических службах – региональных филиалах ЦЭКТУ, утверждённые начальником ЦЭКТУ 24 декабря 2010 г. (далее – Методические рекомендации).

Методические рекомендации определяют порядок производства товароведческих экспертиз по определению рыночной стоимости товаров, осуществляемых ЦЭКТУ и экспертными службами – филиалами ЦЭКТУ ФТС России (далее – ЭКС), разработаны экспертно-криминалистической службой – региональным филиалом ЦЭКТУ г. Ростова-на-Дону, состоят из следующих 14 глав: 1 – «Введение»; 2 – «Термины и определения»; 3 – «Порядок назначения и проведения экспертиз по определению рыночной стоимости товаров»; 4 – «Проведение идентификации товаров»; 5 – «Методология проведения оценки товара»; 6 – «Ценовая информация, используемая при определении базовых цен в ходе проведения оценки»; 7 – «Определение рыночной стоимости товара с использованием сравнительного подхода»; 8 – «Принципы проведения корректировок базовых цен при использовании сравнительного подхода»; 9 – «Основные типы корректировок. Формы их применения»; 10 – «Расчёт рыночной стоимости единицы и партии оцениваемого товара при использовании сравнительного подхода»; 11 – «Определение рыночной стоимости товара с использованием затратного метода»; 12 – «Особенности определения рыночной стоимости товаров с ограниченной областью использования»; 13 – «Оформление заключения эксперта»; 14 – «Список использованных документов», и одного приложения «Форма протокола маркетингового исследования».

Михайлик О.С. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующим Приказа в части пункта 16 приложения и Методических рекомендаций, ссылаясь на их противоречие Указу 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 Правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённым

постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009. Своё требование мотивировала тем, что введённые в экспертную практику ЦЭКТУ Методические рекомендации содержат признаки нормативного правового акта, не зарегистрированы в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) и не опубликованы официально для всеобщего сведения, затрагивают её права и законные интересы, поскольку были применены при вынесении таможенным экспертом заключения от 7 сентября 2015 г. № [REDACTED] с целью определения рыночной (розничной) цены товаров в Китае по состоянию на 30 мая 2015 г., когда она перемещала товары через таможенную границу Таможенного союза.

В письменных возражениях на административное исковое заявление ФТС России просила в его удовлетворении отказать, считая, что Методические рекомендации являются организационным актом рекомендательного характера, относятся к служебной информации ограниченного распространения и не затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, не устанавливают правовой статус организаций, не имеют межведомственного характера, поэтому не подлежали государственной регистрации и опубликованию в установленном законом порядке.

Минюст России в письменных объяснениях указал, что Методические рекомендации, формально не являясь нормативным правовым актом, фактически содержат положения, обладающие нормативными свойствами и затрагивающие права граждан, рыночная стоимость товаров, определённая по результатам экспертизы, проводимой в соответствии с ними, является критерием привлечения к административной ответственности за недекларирование товаров при их перемещении через таможенную границу Таможенного союза, а также при исчислении размера административного штрафа, являющегося предметом административного правонарушения. ФТС России было предложено отменить пункт 16 приложения к Приказу и Методические рекомендации, которые не были в установленном порядке направлены в Минюст России на государственную регистрацию.

В судебном заседании представитель административного истца Антипов А.А. поддержал заявленное требование.

Представители ФТС России Валевская И.С. и Лебедева К.В. не признали административный иск.

Представитель Минюста России Бабченко В.Н. пояснил, что административный иск подлежит удовлетворению.

Выслушав объяснения представителя административного истца Антипова А.А., возражения представителей административного ответчика Валевской И.С., Лебедевой К.В., объяснения представителя Минюста России Бабченко В.Н., проверив оспариваемые положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей необходимым удовлетворить

заявленное требование, Верховный Суд Российской Федерации находит административный иск подлежащим удовлетворению.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Согласно пунктам 8, 9, 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» (далее – Указ 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. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в течение 10 дней после дня их государственной регистрации подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, издаваемом еженедельно государственным учреждением – издательством «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, и размещению (опубликованию) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Официальным также является указанный бюллетень, распространяемый в электронном виде федеральным государственным унитарным предприятием «Научно-технический центр правовой информации «Система» Федеральной службы охраны Российской Федерации и федеральными органами государственной охраны. 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.

Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила), 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 (пункт 10).

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Минюстом России, который ведёт Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (пункт 11).

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).

Существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления 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 (пункт 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»).

На день издания оспариваемого правового акта полномочия ФТС России как федерального органа исполнительной власти, осуществляющего, кроме прочего, функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями, были определены Положением о Федеральной таможенной службе, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2006 г. № 459, согласно которому ФТС России имела право организовывать проведение необходимых исследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований в установленной сфере деятельности (пункты 1, 6, подпункт 6.4).

Доводы возражений ФТС России о том, что оспариваемые административным истцом методические рекомендации представляют собой организационный акт рекомендательного характера, который не обладает признаками, присущими нормативному правовому акту, так как они не направлены на урегулирование общественных отношений либо изменение или прекращение существующих правоотношений, не содержат обязательных для неопределённого круга лиц правил поведения, рассчитанных на неоднократное применение, следует признать неправильными, поскольку они опровергаются содержанием Методических рекомендаций. При этом отсутствие

государственной регистрации Приказа и введённых им методических рекомендаций в Минюсте России, вопреки позиции ФТС России, не влияет на оценку нормативности содержащихся в них положений.

Анализ содержания оспариваемой части Приказа позволяет сделать вывод, что некоторые положения введённых им (пункт 1) для обязательного применения методических рекомендаций имеют нормативные предписания, адресованные неопределённому кругу лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

Исходя из главы 1 Методических рекомендаций объектами экспертной оценки являются материальные продукты в виде непродовольственных (промышленных) и продовольственных товаров, их потребительские свойства и качества, в отношении которых таможенным или иным правоохранительным органом назначена товароведческая экспертиза с целью определения их рыночной стоимости (цены) на конкретную дату.

По результатам товароведческой экспертизы (исследования) оформляется заключение эксперта, специалиста (глава 13).

В главе 2 Методических рекомендаций даны определения таких понятий, как «рыночная стоимость (цена) товара», «цена», «государственная регулируемая цена товара», «дата, на которую определяется стоимость товара», «базовая цена», «откорректированная базовая цена», «розничная цена», «оптовая цена», «идентичные товары», «однородные (аналогичные) товары», «торговая надбавка», «торговая скидка», «износ товара», «физический износ товара», «функциональный износ товара», «внешний износ товара», «затратный подход», «сравнительный подход», «утилизационная стоимость товара», «таможенная стоимость товара», «фактурная стоимость товара», «таможенные платежи» и «выпуск для внутреннего потребления». При этом в формулировках этих предписаний отсутствуют ссылки на нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие правоотношения, в которых используются подобные термины и определения.

Методическими рекомендациями определены случаи направления заданий (определений, постановлений) таможенными органами в ЦЭКТУ и ЭКС (глава 1), порядок назначения и проведения экспертиз по определению рыночной стоимости товаров, который помимо прочего включает в себя подготовку (при необходимости) запросов должностному лицу таможенного органа, назначившему проведение экспертизы, о предоставлении проб (образцов) товара, привлечении к проведению осмотра и исследований специалистов сторонних организаций (глава 3); для проведения идентификации товаров они устанавливают основные параметры товаров, влияющие на их стоимость (цену), процедуру отбора проб и образцов товаров для проведения экспертиз, процедуру осмотра товара и привлечения при необходимости специалистов, основание идентификации оцениваемого товара по документам (глава 4), определяют правила выбора экспертом источника ценовой информации и проведения им самостоятельного маркетингового исследования (глава 6) и правила определения рыночной стоимости товара с использованием

сравнительного подхода (глава 7), затратного подхода (глава 11), особенности определения рыночной стоимости товаров с ограниченной областью использования (глава 12), устанавливаются принципы проведения корректировок базовых цен при использовании сравнительного подхода (глава 8), формы применения экспертом основных типов корректировок (глава 9), формулы расчёта рыночной стоимости единицы товара на соответствующую дату (глава 10), правила оформления заключения эксперта, специалиста (глава 13).

Изложенные в них положения сформулированы как нормативные.

В частности, Методическими рекомендациями предписано, что при проведении экспертиз должностными лицами ЦЭКТУ и ЭКС необходимо максимально учитывать как все факторы, влияющие на стоимость исследуемых товаров, так и факторы, определяющие цену идентичных либо однородных товаров, которая используется в качестве базовой при проведении исследований, эти факторы в ходе экспертизы должны сопоставляться (абзац седьмой главы 5), при выборе источников ценовой информации эксперт придерживается принципа последовательности при выборе и применении источника (приоритет имеют публикуемые источники) (абзацы второй, третий главы 6), в первую очередь вносятся коэффициентные корректировки, затем стоимостные (абзац тринадцатый главы 8), расчёт откорректированной базовой цены с учётом корректировок производится по формуле, приведённой в них (пункт 9.12 главы 9), применение корректировок на стадии определения рыночной стоимости партии товара не допускается, все корректировки должны применяться экспертом на стадии определения рыночной стоимости единицы товара (последний абзац главы 10), величина таможенной стоимости на соответствующую дату должна быть письменно подтверждена таможенным органом (абзац седьмой главы 11), форма оформления заключения эксперта должна соответствовать формам, предусмотренным письмом ЦЭКТУ от 1 декабря 2008 г. № 01-15/2463 «О разъяснениях по подготовке заключения эксперта» (абзац седьмой главы 13).

Как следует из содержания Методических рекомендаций, обязательных для экспертной практики ЦЭКТУ и ЭКС, предусмотренные ими товароведческие экспертизы проводятся в отношении товаров, являющихся предметами таможенных правонарушений по делам об административных правонарушениях или уголовным делам, и товаров, оформляемых в таможенном отношении, а именно: при производстве по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 16.1, 16.2, 16.9, 16.16–16.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в процессе дознания по уголовным делам, в процессе проведения таможенного оформления и таможенного контроля товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации, в случае, если у таможенных органов возникают сомнения в декларируемой таможенной стоимости товаров, а также при рассмотрении сообщения о преступлении или осуществлении оперативно-розыскной деятельности (глава 1).

В силу части 1 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях изъятые вещи подлежат оценке в том числе в случае, если нормой об ответственности за административное правонарушение предусмотрено назначение административного наказания в виде административного штрафа, исчисляемого в величине, кратной стоимости изъятых вещей.

Частью 2 названной статьи закреплено, что стоимость изъятых вещей определяется на основании государственных регулируемых цен в случае, если таковые установлены. В остальных случаях стоимость изъятых вещей, за исключением изъятых товаров для личного пользования, перемещаемых физическими лицами через таможенную границу Таможенного союза, в отношении которых используется таможенная стоимость, определённая в соответствии с главой 49 Таможенного кодекса Таможенного союза, определяется на основании их рыночной стоимости. В случае необходимости стоимость изъятых вещей определяется на основании заключения эксперта.

С учётом изложенного следует сделать вывод о том, что Методические рекомендации содержат положения, имеющие признаки нормативно-правовых и затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, они подлежали регистрации в Минюсте России и официально опубликованию.

Однако в нарушение приведённых выше норм Конституции Российской Федерации, Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 и Правил Приказ и Методические рекомендации не прошли государственную регистрацию в Минюсте России и не были официально опубликованы в установленном порядке.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» разъяснил, если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим (в частности, несоблюдение предусмотренных правил введения нормативных правовых актов в действие), он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта (пункт 17).

При таких обстоятельствах согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Приказ в части пункта 16 приложения и Методических рекомендаций подлежит признанию не действующим со дня вступления решения суда в законную силу, поскольку до вынесения решения суда он применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций.

В соответствии с частью 1 статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стороне, в пользу которой состоялось

решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесённые по делу судебные расходы.

При подаче административного искового заявления Михайлик О.С. уплачена государственная пошлина в размере 300 (трёхсот) рублей согласно чеку-ордеру от 27 января 2016 г. Данные судебные расходы подлежат взысканию с административного ответчика в её пользу.

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

решил:

административное исковое заявление Михайлик О. [] С. [] удовлетворить.

Признать не действующим со дня вступления решения суда в законную силу приказ Федеральной таможенной службы от 16 февраля 2011 г. № 329 «О введении в экспертную практику Центрального экспертно-криминалистического таможенного управления методических рекомендаций и методических пособий для исследования товаров (объектов)» в части пункта 16 приложения «Перечень методических рекомендаций и методических пособий для исследования товаров (объектов), подлежащих введению в экспертную практику Центрального экспертно-криминалистического таможенного управления» и Методических рекомендаций по определению рыночной стоимости товаров с учётом его количества, фактического состояния и иных факторов, влияющих на стоимость, при проведении товароведческих экспертиз в Центральном экспертно-криминалистическом таможенном управлении и экспертно-криминалистических службах – региональных филиалах ЦЭКТУ, утверждённых начальником ЦЭКТУ 24 декабря 2010 г.

Взыскать с Федеральной таможенной службы в пользу Михайлик О. [] С. [] расходы по уплате государственной пошлины в сумме 300 (трёхсот) рублей.

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

[]
Ю.Г. Иваненко