ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ19-83

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 28 марта 2019 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Горшкова В.В.,
	Шамова А.В.
при секретаре	Горбачевой Е.А.
с участием прокурора	Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Нечаева Алексея Дмитриевича о признании недействующими пунктов 1, 3, 4 постановления Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 г. № 1365 и утверждённых данным постановлением Правил представления физическими лицами – резидентами налоговым органам отчётов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации

по апелляционной жалобе Нечаева А.Д. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 января 2019 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей Правительства Российской Федерации Шиляева А.П. и Матвиенко А.А., представителя Центрального банка Российской Федерации Семеновой М.В., возражавших против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

согласно пункту 1 постановления Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 г. № 1365 (далее – Постановление) данным нормативным правовым актом утверждены Правила представления физическими лицами – резидентами налоговым органам отчётов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации (далее также – Правила).

Пункт 3 Постановления предусматривает, что отчёты о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации представляются физическими лицами – резидентами налоговым органам в соответствии с Правилами, утверждёнными Постановлением, начиная с отчётности за 2015 год.

В случае закрытия физическими лицами – резидентами счетов (вкладов) в банках за пределами территории Российской Федерации в 2015 году положения абзаца третьего пункта 9 Правил, утверждённых данным Постановлением, не распространяются на указанных физических лиц – резидентов. Отчёты о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации представляются указанными физическими лицами – резидентами налоговым органам до 1 июня 2016 г. (пункт 4 Постановления).

Гражданин Нечаев А.Д. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующими пунктов 1, 3, 4 Постановления и утверждённых им Правил, ссылаясь на их противоречие частям 1, 3, 4, 6 статьи 4, части 7 статьи 12 Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (далее – Закон о валютном регулировании), статье 4 Федерального закона от 28 ноября 2015 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3.5 и 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 12 и 23 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле». В обоснование заявленного требования указал, что принятие оспариваемого нормативного правового акта нарушает конституционные принципы правовой определённости и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, поскольку Правительство Российской Федерации, нарушив процедуру его принятия, фактически придало Правилам и Закону о валютном регулировании обратную силу.

Нарушение своих прав административный истец связывает с тем, что в связи с неисполнением обязанности по представлению отчёта о движении денежных средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации за 2015 год постановлением начальника Межрайонной ИФНС России № 24 по Ростовской области от 25 декабря 2017 год № 154 он был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 6 статьи 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, с назначением наказания в виде

административного штрафа в размере 2000 руб. Данное постановление Нечаев А.Д. обжаловал в судебном порядке, однако его требования были оставлены без удовлетворения.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 16 января 2019 г. в удовлетворении административного искового заявления Нечаеву А.Д. отказано.

Не согласившись с таким решением, административный истец подал апелляционную жалобу, в которой поддерживает свою правовую позицию, изложенную в административном исковом заявлении, просит отменить решение суда, как незаконное и необоснованное, вынесенное при неправильном применении норм материального права и без учёта конкретных обстоятельств по делу, и принять по административному делу новое решение об удовлетворении его требований. В жалобе указано, что Центральный банк Российской Федерации не участвовал в согласовании окончательного доработанного варианта проекта Постановления, у Министерства финансов Российской Федерации отсутствовали правовые основания для согласования проекта Постановления с Центральным банком Российской Федерации, поскольку в силу части 7 статьи 12 Закона о валютном регулировании такой проект необходимо было согласовывать непосредственно Правительству Российской Федерации; выводы суда о том, что Правила распространяют своё действие на отношения, возникшие после его вступления в силу, а также о том, что пункт 4 Постановления носит льготный характер, не соответствуют фактическим обстоятельствам.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

Закон о валютном регулировании предусматривает обязанность физических лиц – резидентов представлять налоговым органам по месту своего учёта отчёты о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации по согласованию с Центральным банком Российской Федерации (абзац второй части 7 статьи 12).

Правительство Российской Федерации, реализуя предоставленные указанным федеральным законом полномочия, Постановлением утвердило Правила, устанавливающие порядок представления физическими лицами – резидентами налоговым органам по месту своего учёта отчётов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации, формы, сроки и порядок направления отчётов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации.

В соответствии с требованиями Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, проект Постановления с 12 по 18 августа 2015 г. был размещён на официальном интернет-сайте (regulation.gov.ru).

22 декабря 2015 г. нормативный правовой акт размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации»

(http://www.pravo.gov.ru) и 28 декабря 2015 г. опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации № 52 (часть I).

Следовательно, доводы административного истца о нарушении процедуры принятия оспариваемого нормативного правового акта являются несостоятельными.

Доводы Нечаева А.Д. о нарушении требований Закона о валютном регулировании о необходимости согласования нормативного правового акта с Центральным банком Российской Федерации судом первой инстанции проверялись и правомерно признаны необоснованными, так как опровергаются имеющимися в материалах дела документами: копией письма заместителя председателя Центрального банка Российской Федерации (Банка России) от 25 ноября 2015 г. № 014-12-1/10057 о согласовании проекта Постановления (л.д. 105); копией обращения Министра финансов Российской Федерации в Правительство Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 01-02-01/07-69814 о внесении проекта Постановления (л.д. 116,117), содержащего сведения о согласовании рассматриваемого документа.

Ссылки в апелляционной жалобе на то, что у Министра финансов Российской Федерации отсутствовали правовые основания для согласования проекта Постановления, что такой проект должен был направляться в Центральный банк Российской Федерации непосредственно Правительством Российской Федерации, лишены правовых оснований, поскольку Закон о валютном регулировании таких ограничений не содержит.

В силу пункта 1 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329, данное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим наряду с прочим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной и банковской деятельности.

Пунктом 10.8 данного положения установлено, что Министр финансов Российской Федерации вносит в Правительство Российской Федерации в том числе проекты нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения Министерства. При этом процедура подготовки и согласования проектов нормативных правовых актов, предусмотренная Регламентом Правительства Российской Федерации, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, а именно его пунктами 53–57, 91(1) – 91(4), была соблюдена.

В силу пункта 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет соответствие оспариваемого правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены изменения в часть 7 статьи 12 Закона о валютном регулировании, предусматривающие обязанность физических лиц – резидентов представлять налоговым органам по месту своего учёта отчёты о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации.

В силу части 3 статьи 4 указанного выше закона акты валютного законодательства Российской Федерации и акты органов валютного регулирования применяются к отношениям, возникшим после вступления указанных актов в силу, за исключением случаев, прямо предусмотренных названным Федеральным законом или иными федеральными законами. К отношениям, возникшим до вступления в силу соответствующих актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, указанные акты применяются в части прав и обязанностей, возникших после вступления их в силу.

Несоблюдение порядка представления отчётов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации и (или) подтверждающих банковских документов в соответствии с частью 6 статьи 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях влечёт наложение административного штрафа на граждан.

Суд первой инстанции правильно исходил из того, что предусмотренное пунктом 3 Постановления требование о необходимости представления физическими лицами – резидентами отчётов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации налоговым органам, начиная с отчётности за 2015 год, соответствует приведённому выше требованию закона и Закону о валютном регулировании и не может рассматриваться как придание обратной силы нормативному правовому акту, как ошибочно полагает административный истец.

Обязанность по представлению отчётов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации у физических лиц – резидентов возникает на основании поименованного выше закона, который вступил в силу 28 ноября 2015 года.

Таким образом, порядок распространяет своё действие на отношения, возникшие после его вступления в силу. Установление Правительством Российской Федерации сроков представления отчётности и периода, за который эта отчётность представляется, осуществлено в соответствии с требованиями законодательства, регулирующего правоотношения в рассматриваемой сфере.

Довод апелляционной жалобы о возникновении обязанности по представлению отчётов о движении средств по счёту (вкладу) в банке за пределами территории Российской Федерации за 2015 год по окончании этого года, не свидетельствует о незаконности решения суда, поскольку отчётный период 2015 года, по общему правилу, заканчивается 1 июня 2016 года (абзац третий части 8 статьи 12 Закона о валютном регулировании), следовательно, обязанность по представлению рассматриваемой отчётности предусмотрена с 2016 года.

Как правильно указал суд первой инстанции, возможность проведения контроля за движением средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации за период, предшествующий внесению изменений в Закон о валютном регулировании, соответствует валютному законодательству Российской Федерации и не может рассматриваться как придание обратной силы Постановлению и названному закону и как ухудшение правового положения физических лиц – резидентов, ограничение их права на пользование счетами (вкладами) в банках за пределами территории Российской Федерации. То обстоятельство, что физическим лицам вменена обязанность по представлению сведений, начиная с отчётности за 2015 год, не свидетельствует о придании обратной силы Постановлению, поскольку ответственность за неисполнение возложенных оспариваемыми положениями на физических лиц обязанностей наступает лишь за действия (бездействие), имевшие место после вступления в силу Постановления.

Довод Нечаева А.Д. о том, что оспариваемые положения нормативного правового акта подлежат признанию недействующими в связи с их противоречием статьям 1, 2, 6, 15, 17, 18, 19, 55 Конституции Российской Федерации не могут служить основанием для удовлетворения административного иска, поскольку в силу части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации рассмотрение дел о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных актов Правительства Российской Федерации относится к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

На основании части 5 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административные исковые заявления о признании нормативных правовых актов недействующими в порядке, предусмотренном названным кодексом, не подлежат рассмотрению в суде, если проверка конституционности этих правовых актов отнесена к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Ссылки административного истца в апелляционной жалобе на правовые позиции, высказанные Конституционным Судом Российской Федерации в различных судебных постановлениях, не могут свидетельствовать о незаконности обжалованного решения суда первой инстанции, поскольку основаны на иных, отличных от рассматриваемых правоотношениях и не имеют непосредственного отношения к рассматриваемому административному делу.

Из содержания пункта 4 Постановления следует, что данная норма носит льготный характер в части распространения требования о представлении физическими лицами – резидентами (в случае закрытия ими счетов (вкладов) в банках за пределами территории Российской Федерации в 2015 году) отчётов о движении средств по счетам (вкладам) в банках налоговым органам, следовательно, не может рассматриваться как нарушающая права граждан.

С учётом изложенного выше Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу, что нормы материального права, регулирующие рассматриваемые в данном деле правоотношения, применены и

истолкованы судом первой инстанции правильно, в соответствии с их содержанием, выводы суда о законности оспоренных положений мотивированы.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции правильно исходил из того, что Постановление принято Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных законом полномочий с соблюдением требований законодательства к форме нормативного правового акта, порядку принятия, опубликования и введения его в действие, оспоренные Правила нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не противоречат.

В апелляционной жалобе отсутствуют основания, предусмотренные законом для отмены решения суда в апелляционном порядке.

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

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 января 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Нечаева Алексея Дмитриевича – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии В.В. Горшков

А.В. Шамов