ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-341

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 28 сентября 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Манохиной Г.В.,
членов коллегии	Зайцева В.Ю.,
	Крупнова И.В.
при секретаре	Горбачевой Е.А.
с участием прокурора	Гончаровой Н.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Уварова Игоря Викторовича о признании недействующим абзаца восьмого письма Федеральной налоговой службы от 2 февраля 2021 г. № БС-4-11/1183@

по апелляционной жалобе Уварова И.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 1 июля 2021 г. по делу № АКПИ21-319, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения Уварова И.В., поддержавшего апелляционную жалобу, представителя Министерства финансов Российской Федерации Шиляева А.П., возражавшего против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Федеральная налоговая служба (далее также – ФНС России) в связи с принятием Федерального закона от 30 декабря 2020 г. № 502-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (далее – Закон № 502-ФЗ) 2 февраля 2021 г. издала письмо № БС-4-11/1183@ (далее – Письмо), касающееся вопросов подачи в

налоговый орган заявления о прекращении обязанности по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

В Письме, в частности, указано, что Законом № 502-ФЗ статья 6 и статья 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (далее – Закон об обязательном пенсионном страховании) дополнены положениями в части исключения из числа страхователей и застрахованных лиц адвокатов, являющихся получателями пенсии за выслугу лет или пенсии по инвалидности в соответствии с Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» (далее – Закон № 4468-I) и не вступивших добровольно в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию (абзац второй).

Для отнесения физического лица к пенсионеру, получающему пенсию за выслугу лет или по инвалидности, в соответствии с Законом № 4468-I и в целях прекращения у адвоката обязанности по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование ему необходимо обратиться в налоговый орган по месту жительства с заявлением о прекращении обязанности по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование по рекомендуемой форме (КНД 1150118) с представлением копии пенсионного удостоверения (абзац шестой).

В случае, если в пенсионном удостоверении не указано, что пенсия за выслугу лет или по инвалидности назначена в соответствии с Законом № 4468-I, то дополнительно представляется справка из федерального ведомства, осуществляющего его пенсионное обеспечение, о подтверждении факта получения пенсии в соответствии с Законом № 4468-I (абзац седьмой).

В абзаце восьмом Письма разъяснено, что в связи со вступлением Закона № 502-ФЗ в силу с 10 января 2021 г. у адвокатов, получающих пенсию за выслугу лет или по инвалидности в соответствии с Законом № 4468-I, обязанность по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование прекращается с 11 января 2021 г.

Уваров И.В., являющийся адвокатом с 2017 г. и получающий пенсию за выслугу лет на основании Закона № 4468-I с 2013 г., обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением, в котором просил признать недействующим абзац восьмой Письма. В обоснование заявления ссылался на то, что постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 28 января 2020 г. № 5-П (далее – Постановление № 5-П) подпункт 2 пункта 1 статьи 6, пункт 2^2 статьи 22 и пункт 1 статьи 28 Закона об обязательном пенсионном страховании, подпункт 2 пункта 1 статьи 419 Налогового кодекса Российской Федерации, часть 4 статьи 7 Закона № 4468-I, части 2, 3 статьи 8, часть 18

статьи 15 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (далее – Закон о страховых пенсиях) в их взаимосвязи с абзацем третьим пункта 1 статьи 7 Закона об обязательном пенсионном страховании признаны не соответствующими части 1 статьи 7, части 2 статьи 8, частям 1, 2 статьи 19, части 1 статьи 35, частям 1, 2 статьи 39, частям 2, 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они характеризуются неопределенностью нормативного содержания применительно к объему и условиям формирования и реализации в системе обязательного пенсионного страхования пенсионных прав адвокатов из числа военных пенсионеров, надлежащим образом исполняющих обязанности страхователя по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (пункт 2 резолютивной части Постановления № 5-П). В связи с этим административный истец полагал, что на основании статьи 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» положения законодательства, признанные Постановлением № 5-П не соответствующими Конституции Российской Федерации, не подлежат применению в действовавшей редакции с даты опубликования названного постановления, то есть с 30 января 2020 г. Следовательно, именно с этой даты прекратилась его обязанность по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование как адвоката, получающего пенсию на условиях и в порядке, предусмотренных Законом № 4468-I.

По мнению Уварова И.В., оспариваемое разъяснение о том, что обязанность адвокатов, получающих пенсию за выслугу в лет в соответствии с Законом № 4468-I, по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование прекращается с 11 января 2021 г., нарушает его право на снятие с учета в качестве плательщика страховых взносов на обязательное пенсионное страхование за 2020 г., поскольку поданные им в 2020 и 2021 гг. обращения в налоговый орган с целью реализации данного права были оставлены без удовлетворения со ссылкой на Письмо. Ввиду незаконного возложения на него обязанности по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в 2020 г. за административным истцом числится задолженность по уплате указанных взносов за 2020 г. в сумме 32 448 руб. и пени в сумме 174,68 руб.

Административные ответчики ФНС России и Министерство финансов Российской Федерации (далее – Минфин России), а также привлеченное к участию в деле в качестве заинтересованного лица Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) административный иск не признали, указав в письменных возражениях, что оспариваемое предписание Письма соответствует действительному смыслу разъясняемых законоположений, прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 1 июля 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе и письменных пояснениях к ней Уваров И.В., не соглашаясь с таким решением, просит его отменить, как незаконное и необоснованное, и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска.

Как указывает административный истец, суд не учел, что само по себе сохранение обязанности для адвокатов из числа военных пенсионеров по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (пункт 1 резолютивной части Постановления № 5-П) при отсутствии соответствующего правового механизма ее исполнения, который должен быть установлен законодателем, делает невозможным исполнение этой обязанности. В связи с изложенным Уваров И.В. считает, что разъяснения, содержащиеся в абзаце восьмом Письма и основанные исключительно на нормах Закона № 502-ФЗ без учета Постановления № 5-П, не соответствуют действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливают не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

Административный истец также просил направить запрос в Конституционный Суд Российской Федерации о разъяснении Постановления № 5-П относительно сохранения конституционно допустимой обязанности у адвокатов, получающих пенсию за выслугу в лет в соответствии с Законом № 4468-I, по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование со дня вступления в силу названного постановления.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу ФНС России и Минфин России просят в ее удовлетворении отказать, указав, что оснований для отмены или изменения решения суда первой инстанции не имеется.

Минюст России также представил письменные возражения на апелляционную жалобу, в которых поддержал свою позицию по данному делу, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу в отсутствие представителя министерства.

ФНС России, извещенная о месте и времени судебного заседания в установленном законом порядке, своего представителя в суд апелляционной инстанции не направила.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований к отмене решения суда первой инстанции не находит.

В пункте 3 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» разъяснено, что 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 неопределенного круга лиц.

Согласно статье 217[1] Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее также – акты, обладающие нормативными свойствами), рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 данного кодекса, с особенностями, определенными этой статьей (часть 1).

При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (часть 3).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд принимает одно из следующих решений: об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый акт полностью или в части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение, и о признании этого акта не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты; об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений (пункты 1, 2 части 5).

ФНС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов, сборов и страховых взносов, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей; бесплатно информирует (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов, плательщиков страховых взносов о действующих налогах, сборах и страховых взносах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов, сборов и страховых взносов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов, плательщиков страховых взносов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также предоставляет формы налоговой отчетности и разъясняет порядок их заполнения. ФНС России

осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и государственными внебюджетными фондами, общественными объединениями и иными организациями (пункты 1, 4, подпункт 5.6 пункта 5 Положения о Федеральной налоговой службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506).

Исходя из предписаний подпункта 6.4 пункта 6 названного положения ФНС России имеет право осуществлять контроль за деятельностью своих территориальных органов и подведомственных организаций, который может выражаться в том числе в виде доведения до территориальных органов писем, разъясняющих отдельные вопросы организации их работы.

Таким образом, Письмо, разъясняющее отдельные вопросы, связанные со вступлением в силу Закона № 502-ФЗ, и направленное для сведения в территориальные органы ФНС России, издано административным ответчиком в пределах его компетенции при реализации возложенных на него функций и задач.

Оспаривая абзац восьмой Письма, административный истец исходит из того, что на основании пункта 2 резолютивной части Постановления № 5-П во взаимосвязи с положениями статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» его обязанность по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование как адвоката, получающего пенсию на условиях и в порядке, предусмотренных Законом № 4468-I, прекратилась со дня вступления в законную силу названного постановления (то есть с 30 января 2020 г.), в то время как в соответствии с оспариваемым разъяснением данная обязанность прекращается с 11 января 2021 г. (после вступления в силу Закона № 502-ФЗ).

Между тем для правильного разрешения настоящего административного дела необходимо учитывать также пункт 1 резолютивной части Постановления № 5-П, согласно которому подпункт 2 пункта 1 статьи 6, пункт 2^2 статьи 22, пункт 1 статьи 28 Закона об обязательном пенсионном страховании, подпункт 2 пункта 1 статьи 419 Налогового кодекса Российской Федерации, часть 4 статьи 7 Закона № 4468-I, части 2, 3 статьи 8, часть 18 статьи 15 Закона о страховых пенсиях в их взаимосвязи с абзацем третьим пункта 1 статьи 7 Закона об обязательном пенсионном страховании признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они, признавая адвокатов из числа военных пенсионеров страхователями по обязательному пенсионному страхованию, возлагают на них обязанность по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование с целью обеспечения их права на получение обязательного страхового обеспечения по обязательному пенсионному страхованию.

В пункте 2 резолютивной части Постановления № 5-П указанные выше нормы федерального законодательства были признаны не соответствующими части 1 статьи 7, части 2 статьи 8, частям 1, 2 статьи 19, части 1 статьи 35, частям 1, 2 статьи 39, частям 2, 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они характеризуются неопределенностью нормативного содержания применительно к объему и условиям формирования и реализации в системе обязательного пенсионного страхования пенсионных прав адвокатов из числа военных пенсионеров, надлежащим образом исполняющих обязанности страхователя по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

Как следует из содержания Постановления № 5-П, Конституционным Судом Российской Федерации были выявлены пробелы в перечисленных нормах законодательства в части того, что условия для возникновения права на получение страховой пенсии по старости адвокатами из числа военных пенсионеров и приравненных к ним лиц при недостижении ими индивидуального пенсионного коэффициента заданной величины (не менее 30) и неприобретении страхового стажа необходимой продолжительности (не менее 15 лет) не позволяют рассчитывать данным лицам, достигшим общеустановленного пенсионного возраста 65 и 60 лет (мужчины и женщины соответственно), на получение страховой пенсии по старости, несмотря на добросовестную уплату указанными лицами в период осуществления ими деятельности в качестве адвокатов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. Следовательно, при недостижении названных условий адвокаты из числа военных пенсионеров и приравненных к ним лиц лишаются права на получение второго вида пенсии – страховой пенсии по старости.

Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что нормативное содержание положений подпункта 2 пункта 1 статьи 6, пункта 2^2 статьи 22, пункта 1 статьи 28 Закона об обязательном пенсионном страховании, подпункта 2 пункта 1 статьи 419 Налогового кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 7 Закона № 4468-I, частей 2, 3 статьи 8, части 18 статьи 15 Закона о страховых пенсиях в их взаимосвязи между собой, а также с абзацем третьим пункта 1 статьи 7 Закона об обязательном пенсионном страховании допускает возможность участия адвокатов из числа военных пенсионеров в системе обязательного пенсионного страхования в отсутствие гарантий предоставления им защиты от социальных страховых рисков.

В связи с отсутствием корреляции между порядком и условиями формирования и реализации пенсионных прав адвокатов из числа военных пенсионеров (приравненных к ним лиц) и иных категорий застрахованных граждан на получение страховой пенсии по старости Конституционный Суд Российской Федерации указал, что федеральному законодателю необходимо устранить подобные пробелы действующего законодательства в целях соблюдения государством гарантий на пенсионное обеспечение всех застрахованных граждан при достижении ими общеустановленного пенсионного возраста.

В пункте 3 резолютивной части Постановления № 5-П Конституционный Суд Российской Федерации предписал федеральному законодателю незамедлительно принять меры по устранению неопределенности нормативных предписаний приведенных выше законоположений применительно к объему, а также условиям формирования и реализации в системе обязательного пенсионного страхования пенсионных прав адвокатов из числа военных пенсионеров в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в названном постановлении.

Таким образом, суд первой инстанции правильно указал в решении, что само по себе наличие обязанности адвокатов из числа военных пенсионеров и приравненных к ним лиц по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование во взаимосвязи с наличием права таких лиц на одновременное получение двух пенсий (по государственному пенсионному обеспечению и страховой пенсии по старости) признано Конституционным Судом Российской Федерации не противоречащим Конституции Российской Федерации.

В целях исполнения Постановления № 5-П в качестве одной из мер по устранению выявленных Конституционным Судом Российской Федерации пробелов в законодательстве 30 декабря 2020 г. был принят Закон № 502-ФЗ.

Указанным законом внесены изменения в Закон об обязательном пенсионном страховании (статьи 6, 7 и 29), согласно которым адвокаты, получающие пенсию за выслугу лет или по инвалидности в соответствии с Законом № 4468-I, исключены из числа страхователей и застрахованных лиц с предоставлением им права добровольного вступления в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию.

Статьей 6 Федерального закона от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» определено, что федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу.

Закон № 502-ФЗ опубликован 30 декабря 2020 г. на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). С учетом того, что данный закон не содержит нормы об ином порядке его вступления в силу, он вступил в силу по истечении 10 дней после дня его официального опубликования, то есть 10 января 2021 г. Тем самым адвокаты из числа военных пенсионеров и приравненных к ним лиц, получающие пенсию в соответствии с Законом № 4468-I, освобождены от обязанности по уплате за себя страховых взносов на обязательное пенсионное страхование с названной даты.

Между тем в оспариваемом абзаце Письма указано, что такая обязанность адвокатов прекращается не с 10 января 2021 г., а с 11 января 2021 г. Данное разъяснение не может быть признано правильным, так как не

соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений.

С учетом изложенного абзац восьмой Письма в соответствующей части подлежит признанию не действующим со дня его принятия на основании пункта 1 части 5 статьи 217^1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а решение суда первой инстанции изменению.

В остальной части решение суда первой инстанции вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права.

Довод апелляционной жалобы о том, что само по себе сохранение обязанности для адвокатов из числа военных пенсионеров и приравненных к ним лиц по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование при отсутствии соответствующего правового механизма ее исполнения, который должен быть установлен законодателем, делает невозможным исполнение этой обязанности, не влечет отмену обжалуемого решения. Как уже отмечалось выше, Законом № 502-ФЗ, принятым во исполнение Постановления № 5-П, указанная категория адвокатов освобождена от обязанности по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование с 10 января 2021 г. При этом каких-либо положений, придающих ему обратную силу, названный закон не содержит. Следовательно, вопрос о сохранении данной обязанности на 2020 г. разрешен непосредственно законодателем и не может быть предметом настоящего спора, поскольку Верховный Суд Российской Федерации не наделен полномочиями по проверке федеральных законов на их соответствие Конституции Российской Федерации.

Ходатайство Уварова И.В. о направлении запроса в Конституционный Суд Российской Федерации о разъяснении Постановления № 5-П удовлетворению не подлежит, так как оснований для этого не усматривается. Определением от 8 июля 2021 г. № 1371-О-Р Конституционный Суд Российской Федерации уже отказал Морозовой О.В. в принятии к рассмотрению ходатайства о разъяснении названного постановления. Как отмечено в данном определении, необходимость разъяснения Постановления № 5-П Морозова О.В. связывает с сохранением за ней обязанности по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование за период с 2017 г. по 2020 г. (в свою очередь, административный истец ссылается на неправомерное сохранение за ним этой обязанности на 2020 г.), безотносительно к тому, что объем и условия формирования посредством уплаты страховых взносов ее пенсионных прав за указанный период, а равно порядок их реализации в системе обязательного пенсионного страхования федеральным законодателем не определен. Следовательно, формально ходатайствуя о разъяснении Постановления № 5-П, Морозова О.В. фактически ставит перед Конституционным Судом Российской Федерации вопрос о проверке конституционности Закона № 502-ФЗ, что, однако, возможно лишь в порядке, предусмотренном главой XII Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

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

определила:

апелляционную жалобу Уварова Игоря Викторовича удовлетворить частично. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 1 июля 2021 г. изменить, признать не действующим со дня принятия абзац восьмой письма Федеральной налоговой службы от 2 февраля 2021 г. № БС-4-11/1183@ в части, предусматривающей, что у адвокатов, получающих пенсию за выслугу лет или по инвалидности в соответствии Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей», обязанность по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование прекращается с 11 января 2021 г., а не с 10 января 2021 г.

В остальной части решение Верховного Суда Российской Федерации от 1 июля 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Уварова Игоря Викторовича – без удовлетворения.

Председательствующий Г.В. Манохина

Члены коллегии В.Ю. Зайцев

И.В. Крупнов