



ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Арбитражного суда Республики Коми о проверке конституционности части 2 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменения в статью 6 Федерального закона «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности»

город Санкт-Петербург

2 июля 2013 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи В.Г.Ярославцева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса Арбитражного суда Республики Коми,

у с т а н о в и л :

1. Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 217-ФЗ «О внесении изменения в статью 6 Федерального закона «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности» была изложена в новой редакции часть 3 статьи 6 Федерального закона от 10 мая 2010 года № 84-ФЗ «О дополнительном

социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности», определяющая объект обложения и базу для начисления взносов, за счет которых отдельным категориям работников организаций угольной промышленности, получающим пенсии, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации, выплачивается ежемесячная доплата к пенсии (статья 1).

В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации Арбитражный суд Республики Коми оспаривает конституционность части 2 статьи 2 Федерального закона от 18 июля 2011 года № 217-ФЗ, согласно которой действие положений части 3 статьи 6 Федерального закона «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности» в редакции данного Федерального закона распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2011 года.

Как следует из представленных материалов, в производстве Арбитражного суда Республики Коми находится дело по заявлению ОАО «Воркутауголь» о признании недействительным решения территориального органа Пенсионного фонда Российской Федерации о привлечении к ответственности за совершение нарушения законодательства Российской Федерации о страховых взносах. Этим решением обществу по результатам выездной проверки предложено уплатить задолженность по взносам на дополнительное социальное обеспечение отдельных категорий работников угольной промышленности в размере 15 224 201 рубль, а также доначисленные суммы пени и штрафа.

Заявитель утверждает, что подлежащая применению при рассмотрении данного дела часть 2 статьи 2 Федерального закона от 18 июля 2011 года № 217-ФЗ, как распространяющая новый порядок определения базы для начисления взносов на правоотношения, возникшие с 1 января 2011 года, противоречит статьям 55 и 57 Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая Российскую Федерацию правовым и социальным государством, политика которого

направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, закрепляет, что в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты, и гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности и в иных случаях, установленных законом (статья 1, часть 1; статья 7; статья 39, часть 1).

В соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в постановлениях от 16 декабря 1997 года № 20-П и от 18 марта 2004 года № 6-П, необходимым условием достижения целей социального государства, обязывающих Российскую Федерацию заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности, является развитие системы социального обеспечения, в рамках которой гражданам гарантируется осуществление конституционного права на социальное обеспечение, включающего право на получение пенсии в определенных законом случаях и размерах; при этом Конституция Российской Федерации непосредственно не предусматривает конкретные условия и порядок предоставления пенсий: государственные пенсии и социальные пособия, согласно ее статье 39 (часть 2), устанавливаются законом, в котором – с учетом специфики осуществляемой гражданами трудовой или служебной деятельности – определяются правовые основания назначения пенсий, их размеры, порядок исчисления и выплаты. Кроме того, как следует из статьи 39 (часть 3) Конституции Российской Федерации, не исключается и создание дополнительных форм социального обеспечения.

2.1. Пенсионное обеспечение работников организаций угольной промышленности осуществляется в настоящее время как в рамках обязательного пенсионного страхования – на основании федеральных законов от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ

«О трудовых пенсиях в Российской Федерации», так и посредством имеющего обязательный характер дополнительного пенсионного обеспечения – на основании Федерального закона «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности», который вступил в силу с 1 января 2011 года (статья 9).

Согласно Федеральному закону «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности» право на ежемесячную доплату к пенсии за счет взносов, уплачиваемых организациями угольной промышленности в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату доплаты к пенсии, имеют лица, работавшие в организациях угольной промышленности непосредственно полный рабочий день на подземных и открытых горных работах (включая личный состав горноспасательных частей) по добыче угля и сланца и на строительстве шахт не менее 25 лет либо не менее 20 лет в качестве работников ведущих профессий – горнорабочих очистного забоя, проходчиков, забойщиков на отбойных молотках, машинистов горных выемочных машин и получающие пенсии в соответствии с законодательством Российской Федерации при условии оставления ими работы, дающей право на доплату к пенсии (статья 1 и часть 6 статьи 4).

Следовательно, в отличие от трудовой пенсии, представляющей собой ежемесячную денежную выплату лицам, застрахованным в системе обязательного пенсионного страхования, в целях компенсации заработной платы или иного дохода, на которые начислялись соответствующие страховые взносы, ежемесячная доплата к пенсии предоставляется отдельным категориям работников организаций угольной промышленности, получающим пенсии в соответствии с законодательством Российской Федерации и которые не приобретают в системе дополнительного социального обеспечения статуса застрахованных. Соответственно, она не указана в числе видов обеспечения по обязательному социальному (пенсионному) страхованию, предусмотренных федеральными законами от

16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» и «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», поскольку имеет иную правовую природу, что подтверждается и порядком финансирования данной доплаты, а также механизмом определения размера взносов, за счет которых она выплачивается.

В силу статей 5–7 Федерального закона «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности» эти взносы уплачиваются работодателями – организациями, использующими труд названной категории работников, помимо начисляемых в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2009 года № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» страховых взносов, которые направляются на финансирование страховой и накопительной частей трудовых пенсий; исчисление ежемесячных платежей по этим взносам производится исходя из величины выплат и иных вознаграждений, начисленных с начала расчетного периода до окончания соответствующего календарного месяца в пользу работников, непосредственно занятых полный рабочий день на подземных и открытых горных работах (включая личный состав горноспасательных частей) по добыче угля и сланца и на строительстве шахт, и работников ведущих профессий – горнорабочих очистного забоя, проходчиков, забойщиков на отбойных молотках, машинистов горных выемочных машин, и тарифа взносов в размере 6,7 процента; Пенсионный фонд Российской Федерации, куда поступают эти взносы, обеспечивает их обособленный учет в целом по Российской Федерации.

Таким образом, ежемесячная доплата к пенсии, установленной лицам, работавшим в организациях угольной промышленности, имеет обособленный источник финансирования, формируемый за счет взносов, которые начисляются работодателями по дополнительному тарифу на фонд оплаты труда работающих представителей данной профессиональной группы, не

подлежат капитализации и направляются на финансирование ежемесячной доплаты к пенсии тем работникам организаций угольной промышленности, кто оставил работу, дающую право на получение доплаты к пенсии.

Размер этой доплаты определяется с учетом суммы фактически поступивших в Пенсионный фонд Российской Федерации средств на ее выплату, которая, в свою очередь, зависит от таких постоянно изменяющихся условий, как число организаций, использующих труд соответствующих категорий работников угольной промышленности, количество работающих на должностях, дающих право на доплату к пенсии, размер фонда оплаты труда и т.д., и ежеквартально корректируется также в зависимости от суммы фактически поступивших средств.

2.2. В первоначальной редакции Федеральный закон «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности» определял объект обложения и базу для начисления взносов на доплату к пенсии отдельным категориям работников угольной промышленности как объект обложения и базу для начисления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в Пенсионный фонд Российской Федерации, которые установлены Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (часть 3 статьи 6).

Соответственно, с 1 января 2011 года (момента вступления в силу данного Федерального закона) применительно к взносам, уплачиваемым организациями угольной промышленности, использовался порядок определения базы для начисления страховых взносов, установленный Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», который ограничивал ее предельную величину доходами в сумме 415 000

рублей в год нарастающим итогом на каждого застрахованного. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2010 года № 933 «О предельной величине базы для начисления страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с 1 января 2011 года» база для начисления страховых взносов с учетом ее индексации составляет в отношении каждого физического лица сумму, не превышающую 463 000 рублей нарастающим итогом с 1 января 2011 года.

Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 217-ФЗ изложена в новой редакции часть 3 статьи 6 Федерального закона «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности», в соответствии с которой объектом обложения и базой для начисления взносов являются объект обложения и база для начисления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в Пенсионный фонд Российской Федерации, которые установлены частями 1, 3 и 4 статьи 7 и частями 1, 3 и 6 статьи 8 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

В результате было исключено применение ограничения, установленного в отношении базы для начисления страховых взносов, применительно к начислению взносов для выплаты доплаты к пенсии отдельным категориям работникам организаций угольной промышленности.

Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 217-ФЗ вступил в силу с 22 июля 2012 года, а действие положений части 3 статьи 6 Федерального закона «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности» в редакции данного Федерального закона было распространено на правоотношения, возникшие с 1 января 2011 года.

В пояснительной записке к проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 6 Федерального закона «О дополнительном социальном

обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности» отмечалось, что применение предельной величины базы для начисления страховых взносов при расчете базы по взносам на доплату к пенсии отдельным категориям работников организаций угольной промышленности приводит к существенному уменьшению объема поступающих средств и, соответственно, к сокращению размера доплат к пенсиям указанным гражданам.

Таким образом, распространяя введенный Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 217-ФЗ порядок определения базы по взносам на выплату доплаты к пенсии отдельным категориям работников организаций угольной промышленности на правоотношения, возникшие с 1 января 2011 года, федеральный законодатель преследовал цель обеспечить формирование обособленного источника финансирования ежемесячной доплаты к пенсии в объеме, который позволил бы осуществлять ее выплату надлежащим образом, и тем самым защитить социальные права указанной категории работников, т.е. преследовал конституционно значимые цели.

3. Осуществляя правовое регулирование в той или иной сфере общественных отношений, федеральный законодатель связан конституционными требованиями к порядку принятия и содержанию федеральных законов, обязывающими его обеспечивать баланс конституционно значимых ценностей исходя из того, что в Российской Федерации как демократическом правовом государстве человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства (статья 1, часть 1; статья 2 Конституции Российской Федерации).

Одно из таких требований содержится в статье 57 Конституции Российской Федерации, запрещающей придавать обратную силу законам, устанавливающим новые налоги или ухудшающим положение налогоплательщиков. Этот запрет, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, призван обеспечить устойчивость в отношениях по налогообложению, придать уверенность налогоплательщикам в стабильности

их правового и экономического положения; вместе с тем иные помимо налогов либо сборов обязательные в силу закона публичные платежи в бюджет – не являющиеся налогами, а также не подпадающие под данное Налоговым кодексом Российской Федерации определение сборов и не указанные в нем в качестве таковых, но по своей сути представляющие собой именно фискальные сборы – не должны выводиться из сферы действия статьи 57 Конституции Российской Федерации и развивающих ее доктринальных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 8 октября 1997 года № 13-П и от 28 февраля 2006 года № 2-П). Приведенная правовая позиция может быть распространена и на аналогичные обязательные платежи публично-правового характера.

3.1. Конституционный Суд Российской Федерации ранее анализировал правовую природу взносов, за счет которых производится выплата ежемесячной доплаты к пенсии членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации.

В Постановлении от 17 июня 2013 года № 13-П Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что взносы на дополнительное социальное обеспечение членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, уплачиваемые в Пенсионный фонд Российской Федерации организациями, использующими труд указанной категории работников, не являясь налогами и не подпадая под данное Налоговым кодексом Российской Федерации определение сборов, по своему юридическому содержанию и социально правовой природе представляют собой обязательные целевые платежи публично-правового характера – они взыскиваются на началах обязательности, безвозвратности и индивидуальной безвозмездности.

Данный вывод в полной мере распространяется и на взносы на выплату доплаты к пенсии отдельным категориям работников организаций угольной промышленности, которые по своей сути аналогичны взносам, за счет

которых производится выплата ежемесячной доплаты к пенсии членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации.

3.2. В соответствии со статьей 7 Федерального закона «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности» расчетным периодом для исчисления и уплаты взносов на выплату доплаты к пенсии отдельным категориям работников организаций угольной промышленности признается календарный год, в течение которого по итогам каждого календарного месяца плательщики взносов производят исчисление ежемесячных платежей по взносам, исходя из величины выплат и иных вознаграждений, начисленных с начала расчетного периода до окончания соответствующего календарного месяца, и тарифа взносов; уплата ежемесячных платежей по взносам производится не позднее 15-го числа следующего календарного месяца; данные об исчисленных и уплаченных суммах ежемесячных платежей по взносам отражаются в расчете, представляемом плательщиком взносов до 1-го числа второго календарного месяца, следующего за отчетным периодом, которым признаются первый квартал, полугодие, девять месяцев и год, в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации по форме, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социального страхования (части 1 и 2). Из приведенных законоположений следует, что формирование базы для начисления этих взносов осуществляется нарастающим итогом на протяжении всего календарного года, а их уплата осуществляется в течение календарного года ежемесячными платежами.

С принятием Федерального закона от 18 июля 2011 года № 217-ФЗ формирование базы для начисления взносов на дополнительное социальное обеспечение отдельных категорий работников организаций угольной промышленности, в том числе в течение расчетного периода 2011 года, должно осуществляться без учета установленной частью 4 статьи 8 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации».

Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» предельной величины начисленных выплат и иных вознаграждений и, соответственно, плательщики взносов должны учитывать нарастающим итогом весь объем выплат и иных вознаграждений, начисленных за этот год в пользу работников определенных законом специальностей.

В результате федеральный законодатель увеличил базу для начисления взносов, уплачиваемых организациями угольной промышленности в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату доплаты к пенсии работников определенных законом специальностей.

Между тем, поскольку Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 217-ФЗ вступил в силу с 22 июля 2011 года и на указанную дату плательщиками, как правило, не была достигнута прежняя предельная величина базы для начисления взносов на дополнительное социальное обеспечение отдельных категорий работников организаций угольной промышленности, распространение его действия на правоотношения, возникшие с 1 января 2011 года, не повлекло за собой увеличения финансовых расходов на уплату взносов за уже прошедшие периоды и образования у них задолженности за эти периоды.

Соответственно, часть 2 статьи 2 Федерального закона от 18 июля 2011 года № 217-ФЗ по своему правовому эффекту не может рассматриваться как повлекшая такие же негативные последствия, что и часть 2 статьи 2 Федерального закона от 23 декабря 2010 года № 360-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации», которая распространила действие нового порядка определения базы для начисления взносов на выплату доплаты к пенсии членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации на уже практически заверченный расчетный период 2010 года и которая была признана Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 17 июня 2013 года № 13-П не соответствующей Конституции Российской

Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (часть 1), 54 (часть 2), 55 (часть 3) и 57, в той мере, в какой содержащееся в ней предписание придает обратную силу ухудшающим положение плательщиков взносов на доплату к пенсии членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации – организаций, использующих труд указанной категории работников, правилам определения базы для начисления этих взносов.

С учетом этих обстоятельств и принимая во внимание, что оспариваемое законоположение направлено на создание условий для выплаты ежемесячной доплаты к пенсии, установленной в соответствии с законодательством Российской Федерации, отдельным категориям работникам организаций угольной промышленности и тем самым – на достижение целей их дополнительного социального обеспечения, а также необходимость обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей, Конституционный Суд Российской Федерации приходит к выводу о том, что оснований для принятия запроса Арбитражного суда Республики Коми к рассмотрению не имеется.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Арбитражного суда Республики Коми, поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми такого рода обращения в Конституционный Суд Российской Федерации признаются допустимыми.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

№ 1051-О



В.Д.Зорькин