



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-724

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

19 ноября 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
судей Верховного Суда
Российской Федерации

Нефедова О.Н.,

Кириллова В.С.,

Корнелюк Е.С.

Томиной Д.Д.

Русакова И.В.,

при секретаре
с участием прокурора

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Строительно-Монтажное Управление – 32» о признании недействующим постановления Правительства Российской Федерации от 29 марта 2023 г. № 500 «О мерах по урегулированию задолженности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации, в 2023 и 2024 годах»,

установил:

29 марта 2023 г. Правительством Российской Федерации издано постановление № 500 «О мерах по урегулированию задолженности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации, в 2023 и 2024 годах» (далее также – Постановление), пунктом 1 которого установлено, что предусмотренные Налоговым кодексом Российской Федерации (далее также – НК РФ) предельные сроки направления требований об уплате задолженности и принятия решений о взыскании задолженности увеличиваются на 6 месяцев.

Согласно пункту 2 Постановления с 1 января 2023 г. по 31 декабря 2024 г. включительно пеня не начисляется на сумму недоимки в размере, не превышающем в соответствующий календарный день размер положительного сальдо единого налогового счета налогоплательщика, плательщика сборов, плательщика страховых взносов и (или) налогового агента, увеличенный на сумму, зачтенную в счет исполнения предстоящей обязанности по уплате конкретного налога, сбора, страховых взносов указанного лица.

Абзацем вторым пункта 3 Постановления установлено, что действие пункта 2 Постановления распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2023 г.

Общество с ограниченной ответственностью «Строительно-Монтажное Управление – 32» (далее также – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании Постановления недействующим, ссылаясь на нарушение установленной законом процедуры издания данного постановления и его несоответствие статьям 195, 196 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), пункту 3 статьи 46 НК РФ, Федеральному закону от 14 июля 2022 г. № 263-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 263-ФЗ), поскольку оспариваемым актом налоговым органам предоставляется возможность менять сроки и порядок как проведения проверочных мероприятий, так и предъявления требований, вводить разновременные периоды платежей. По мнению административного истца, распространение действия Постановления на взаимоотношения, возникшие до его принятия, ставит участников делового оборота в положение правовой неопределенности.

В обоснование требований указано на применение Постановления арбитражным судом при рассмотрении дела по заявлению Общества о признании задолженности по налоговым обязательствам безнадежной, об освобождении от обязательств по уплате в бюджет суммы безнадежных налоговых платежей.

Административный ответчик Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству финансов Российской Федерации (поручение от 27 сентября 2025 г. № ДГ-П13-35956), которое в письменных возражениях на административный иск просило отказать в удовлетворении заявленного требования, указавало, что Постановление издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, не противоречит действующему законодательству, не нарушает прав и законных интересов административного истца, не создает угрозы их нарушения на будущее время.

Общество, надлежащим образом извещенное о времени и месте судебного разбирательства, в судебное заседание представителя не направило.

В судебном заседании представитель Правительства Российской Федерации Шиляев А.П. поддержал правовую позицию, изложенную в

письменных возражениях, просил отказать в удовлетворении административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Нефедова О.Н., изучив доводы административного истца, заслушав пояснения представителя административного ответчика, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, проверив оспариваемый нормативный правовой акт на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Полномочия Правительства Российской Федерации как исполнительного органа государственной власти определены Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», статьей 5 которого закреплено, что Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение (часть 1). Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 2).

Пунктом 5 статьи 19 названного закона к полномочиям Правительства Российской Федерации в области бюджетной, финансовой и денежно-кредитной политики отнесены разработка и реализация налоговой политики.

Согласно пункту 3 статьи 4 НК РФ Правительство Российской Федерации вправе в 2020, 2022–2028 годах издавать нормативные правовые акты, предусматривающие: продление сроков направления и исполнения требований об уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, а также сроков принятия решений о взыскании налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов (подпункт 5); основания и условия неприменения или особенности применения способов обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов (подпункт 7).

Реализуя предоставленные законом полномочия, Правительство Российской Федерации издало Постановление, которое установило продление сроков направления требований об уплате задолженности по уплате налогов, сборов и страховых взносов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и сроков принятия решений о взыскании такой задолженности, а также особенности начисления с 1 января по 30 июня 2023 г. пени на сумму недоимки.

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 30 июня 2023 г. № 1077 и от 26 декабря 2023 г. № 2315 в пункт 2 Постановления внесены изменения в части продления срока, в течение которого не начисляется пеня на сумму недоимки в размере, определенном данным пунктом.

Положения 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» при издании Постановления и вносящих в него изменения актов соблюдены. Вопреки доводу административного ответчика регистрация оспариваемого нормативного правового акта в Министерстве юстиции Российской Федерации в силу названного указа Президента Российской Федерации не требуется.

Постановление 30 марта 2023 г. размещено на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и 3 апреля 2023 г. опубликовано в Собрании законодательства Российской Федерации.

Таким образом, Постановление утверждено Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных законом полномочий с соблюдением формы и порядка введения в действие.

Законодательство Российской Федерации о налогах и сборах состоит из Налогового кодекса Российской Федерации и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах, сборах, страховых взносах. Поименованный кодекс устанавливает систему налогов и сборов, страховые взносы и принципы обложения страховыми взносами, а также общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации (статья 1 НК РФ).

Акты законодательства о налогах и сборах, устраняющие или смягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах либо устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав налогоплательщиков, плательщиков сборов, плательщиков страховых взносов, налоговых агентов, их представителей, имеют обратную силу (пункт 3 статьи 5 НК РФ).

В силу абзаца первого пункта 5 статьи 5 НК РФ положения, предусмотренные этой статьей, распространяются также на издаваемые в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством о налогах и сборах нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, исполнительно-распорядительного органа федеральной территории «Сириус», если иное не предусмотрено данным пунктом.

Пунктом 1 статьи 72 НК РФ установлено, что исполнение обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов может обеспечиваться перечисленными в ней способами, в том числе пеней.

Пеней признается денежная сумма, которую налогоплательщик должен уплатить в бюджетную систему Российской Федерации в случае неисполнения обязанности по уплате причитающихся сумм налогов в установленные законодательством о налогах и сборах сроки (пункт 1 статьи 72 НК РФ).

Федеральным законом № 263-ФЗ усовершенствован порядок уплаты налогов, сборов и взносов путем введения с 1 января 2023 г. единого налогового платежа института единого налогового счета.

Согласно статье 11³ НК РФ, введенной указанным федеральным законом, единым налоговым платежом признаются денежные средства, перечисленные налогоплательщиком, плательщиком сбора, плательщиком страховых взносов, налоговым агентом и (или) иным лицом в бюджетную систему Российской Федерации на счет Федерального казначейства, предназначенные для исполнения совокупной обязанности налогоплательщика, плательщика сбора, плательщика страховых взносов, налогового агента, а также денежные средства, взысканные с налогоплательщика, плательщика сбора, плательщика страховых взносов и (или) налогового агента в соответствии с данным кодексом (пункт 1); единым налоговым счетом признается форма учета налоговыми органами: 1) денежного выражения совокупной обязанности; 2) денежных средств, перечисленных в качестве единого налогового платежа и (или) признаваемых в качестве единого налогового платежа (пункт 2); сальдо единого налогового счета представляет собой разницу между общей суммой денежных средств, перечисленных и (или) признаваемых в качестве единого налогового платежа, и денежным выражением совокупной обязанности (абзац первый пункта 3).

Положительное сальдо единого налогового счета формируется, если общая сумма денежных средств, перечисленных и (или) признаваемых в качестве единого налогового платежа, больше денежного выражения совокупной обязанности. При формировании положительного сальдо единого налогового счета не учитываются суммы денежных средств, зачтенные в счет исполнения соответствующей обязанности налогоплательщика, плательщика сбора, плательщика страховых взносов и (или) налогового агента. Отрицательное сальдо единого налогового счета формируется, если общая сумма денежных средств, перечисленных и (или) признаваемых в качестве единого налогового платежа, меньше денежного выражения совокупной обязанности (абзацы второй, третий пункта 3 статьи 11³ НК РФ).

Единый налоговый счет ведется в отношении каждого физического лица и каждой организации, являющихся налогоплательщиками, плательщиками сборов, плательщиками страховых взносов и (или) налоговыми агентами (в том числе при исполнении обязанности управляющего товарища, ответственного за ведение налогового учета в связи с выполнением договора инвестиционного товарищества) (пункт 4 статьи 11³ НК РФ).

Пунктом 5 статьи 11³ НК РФ закреплено, что совокупная обязанность формируется и подлежит учету на едином налоговом счете лица, указанного в пункте 4 данной статьи, в валюте Российской Федерации на основе документов, перечисленных в подпунктах 1–17 этого пункта.

По смыслу приведенных положений статьи 11³ НК РФ внесенные на единый налоговый счет налогоплательщика на основе документов, приведенных в пункте 5 этой статьи, суммы налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов признаются совокупной обязанностью налогоплательщика и, по сути, являются недоимкой.

Согласно статье 4 Федерального закона № 263-ФЗ сальдо единого налогового счета, формируемое 1 января 2023 г., представляет собой разницу

между излишне перечисленными денежными средствами и суммами неисполненных обязанностей с учетом особенностей, установленных частями 5 и 6 данной статьи (часть 4). В целях формирования 1 января 2023 г. сальдо единого налогового счета размер совокупной обязанности налогоплательщика, плательщика сбора, плательщика страховых взносов и (или) налогового агента по уплате налогов подлежит увеличению на сумму, соответствующую сумме уплаченных по состоянию на 31 декабря 2022 г. налогов, авансовых платежей по налогам, страховых взносов, срок представления налоговых деклараций (расчетов) по которым или направления налоговым органом сообщения об исчисленных суммах налогов наступает после 1 января 2023 г. При представлении налогоплательщиком, плательщиком сбора, плательщиком страховых взносов и (или) налоговым агентом в 2023 году соответствующих налоговых деклараций (расчетов) или направлении налоговым органом сообщений об исчисленных суммах налогов либо по истечении десяти дней со дня истечения установленного срока представления таких налоговых деклараций (расчетов) (в случае их непредставления в указанный срок) размер совокупной обязанности налогоплательщика, плательщика сбора, плательщика страховых взносов и (или) налогового агента по уплате налогов подлежит обратной корректировке на ранее увеличенную сумму (часть 6).

Закрепленный в пункте 2 Постановления механизм ограничения начисления пени на сумму средств, находящихся на едином налоговом счете налогоплательщика, представляющую собой авансовые по своему характеру платежи в счет предстоящей (будущей) уплаты налогов, сборов и страховых взносов в соответствующие бюджеты, зачтенные налоговым органом, установлен Правительством Российской Федерации в связи с введением с 1 января 2023 г. нового способа уплаты налогов посредством внесения таких обязательных платежей на единый налоговый счет налогоплательщика единым налоговым платежом в целях исключения случаев применения мер взыскания и излишнего начисления пени как штрафной санкции до завершения мероприятий по урегулированию состояния расчетов с бюджетами налогоплательщиков, плательщиков сборов, страховых взносов в условиях перевода порядка учета обязанностей налогоплательщиков и их исполнения на систему единого налогового счета.

Конституционный Суд Российской Федерации в ряде актов (решение от 1 октября 1993 г. № 81-р, постановления от 21 января 2010 г. № 1-П и от 15 февраля 2016 г. № 3-П, определения от 25 января 2007 г. № 37-О-О и от 23 апреля 2015 г. № 821-О) указывал, что придание обратной силы закону – исключительный тип его действия во времени, использование которого относится к прерогативе законодателя, при этом либо в тексте закона содержится специальное решение о таком действии во времени, либо в правовом акте о порядке вступления закона в силу имеется подобная норма. Законодатель, реализуя свое исключительное право на придание закону обратной силы, учитывает специфику регулируемых правом общественных отношений.

Распространение действия пункта 2 Постановления на правоотношения, возникшие с 1 января 2023 г. – даты начала нового налогового периода и начала действия Федерального закона № 263-ФЗ, согласуется с пунктом 3 статьи 5 НК РФ, поскольку направлено на улучшение положения налогоплательщиков.

Закрепленное в пункте 1 Постановления предписание об увеличении на 6 месяцев предусмотренных НК РФ предельных сроков направления требований об уплате задолженности и принятия решений о взыскании задолженности в полной мере соответствует пункту 3 статьи 4 НК РФ, наделяющему Правительство Российской Федерации полномочиями издавать нормативные правовые акты, предусматривающие продление сроков направления и исполнения требований об уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, а также сроков принятия решений о взыскании налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, и согласуется с положениями частей 17 и 18 статьи 4 Федерального закона № 263-ФЗ, предусматривающих меры принудительного взыскания налоговой задолженности со счетов налогоплательщиков, открытых в кредитных организациях, в том числе путем приостановления операций по счетам в порядке статьи 46 НК РФ.

Исходя из разъяснений, приведенных в подпункте «а» пункта 28 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», суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Перечисленным в административном иске нормам ГК РФ о сроках исковой давности и пункту 3 статьи 46 НК РФ реализованное Правительством Российской Федерации в оспариваемом постановлении продление предельных сроков направления требований об уплате задолженности и принятия решений о взыскании задолженности не противоречит.

Ссылки административного истца на то, что Постановление создает основу для злоупотребления правом налоговыми органами, лишены правовых оснований, поскольку оспариваемый акт имеет ограниченный период действия (с 1 января 2023 г. по 31 декабря 2024 г.) и тем самым не допускает его произвольного применения, в частности по вопросу начисления пени на платежи в счет предстоящей уплаты налогов, сборов и страховых взносов.

Как следует из содержания административного искового заявления, требование административного истца о признании Постановления недействующим обусловлено несогласием с принятым в отношении его судебным актом, что не свидетельствует о несоответствии оспариваемых положений нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, или об их правовой неопределенности, а проверка законности и

обоснованности такого судебного акта не входит в предмет судебного контроля по настоящему административному делу.

Постановление издано уполномоченным органом в установленном порядке и в пределах предоставленных полномочий, отвечает критерию правовой определенности норм и не допускает их произвольного толкования.

Учитывая изложенное, суд приходит к выводу, что оспариваемые нормативные положения соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают и не ограничивают прав административного истца в указанном им аспекте.

В силу пункта 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 признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

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

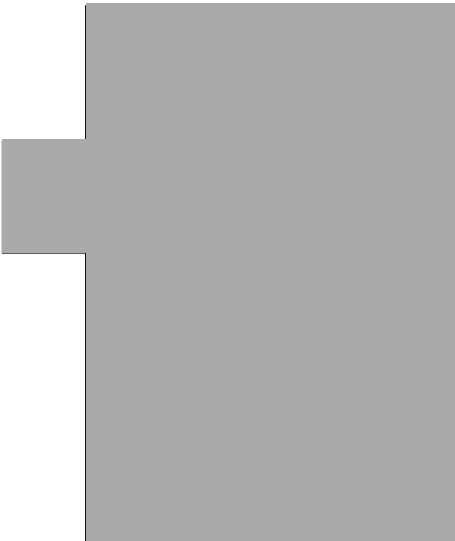
решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Строительно-Монтажное Управление – 32» о признании недействующим постановления Правительства Российской Федерации от 29 марта 2023 г. № 500 «О мерах по урегулированию задолженности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации, в 2023 и 2024 годах» отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации



О.Н. Нефедов

В.С. Кириллов

Е.С. Корнелюк