



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 22 и пункта 24 статьи 5 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования» в связи с запросами Арбитражного суда города Москвы и Арбитражного суда Пензенской области

город Санкт-Петербург

19 января 2016 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, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3¹ части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности подпункта «а» пункта 22 и пункта 24 статьи 5 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ «О внесении

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования».

Поводом к рассмотрению дела явились запросы Арбитражного суда города Москвы и Арбитражного суда Пензенской области. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку оба запроса касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим запросам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г.Ярославцева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Подпунктом «а» пункта 22 статьи 5 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования» из пункта 4 части 6 статьи 39 Федерального закона 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» было исключено положение об обязанности руководителя (заместителя руководителя) органа контроля за уплатой страховых взносов в ходе рассмотрения материалов проверки плательщика страховых взносов выявлять обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность за совершение правонарушения, предусмотренного данным Федеральным законом, а пунктом 24 той же статьи признана утратившей силу статья 44

«Обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за совершение правонарушения» данного Федерального закона, предусматривавшая, что обстоятельствами, смягчающими ответственность за совершение правонарушения, признаются: 1) совершение правонарушения вследствие стечения тяжелых личных или семейных обстоятельств; 2) совершение правонарушения под влиянием угрозы или принуждения либо в силу материальной, служебной или иной зависимости; 3) тяжелое материальное положение физического лица, привлекаемого к ответственности за совершение правонарушения; 4) иные обстоятельства, которые судом или органом контроля за уплатой страховых взносов, рассматривающим дело, могут быть признаны смягчающими ответственность (часть 1); обстоятельством, отягчающим ответственность за совершение правонарушения, признается совершение правонарушения лицом, ранее привлекаемым к ответственности за аналогичное правонарушение (часть 2); лицо, привлеченное к ответственности за совершение правонарушения, считается привлеченным к ответственности за это правонарушение в течение 12 месяцев со дня вступления в законную силу решения суда или органа контроля за уплатой страховых взносов (часть 3); обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность за совершение правонарушения, устанавливаются судом или органом контроля за уплатой страховых взносов, рассматривающим дело, и учитываются при привлечении к указанной ответственности (часть 4).

1.1. Арбитражный суд города Москвы оспаривает конституционность пункта 24 статьи 5 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ в связи с находящимся в его производстве делом по заявлению государственного бюджетного образовательного учреждения города Москвы «Средняя общеобразовательная школа № 2107» о признании незаконными в части размера штрафных санкций и об отмене в этой части решений Главного управления Пенсионного фонда Российской Федерации № 10 по городу Москве и Московской области о привлечении к ответственности в

виде штрафа на общую сумму 120 000 рублей по части 1 статьи 46 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования».

Как указывается в запросе, образовательное учреждение, не представившее в установленный срок расчет по начисленным и уплаченным страховым взносам, ссылалось на ряд смягчающих обстоятельств (затянувшаяся реорганизация, снос старого здания образовательного учреждения, отсутствие в штате бухгалтера, привлечение к ответственности за такое правонарушение впервые и т.д.), однако в связи с отменой оспариваемым законоположением статьи 44 названного Федерального закона у органов Пенсионного фонда Российской Федерации отсутствует обязанность устанавливать смягчающие ответственность обстоятельства, что, в свою очередь, лишает арбитражные суды возможности оценить принятые ненормативные акты на предмет соразмерности, справедливости и адекватности назначенной финансовой санкции.

По тем же основаниям оспаривает конституционность подпункта «а» пункта 22 и пункта 24 статьи 5 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ Арбитражный суд Пензенской области, в производстве которого находится дело по заявлению федерального казенного учреждения здравоохранения «Медико-санитарная часть № 58 Федеральной службы исполнения наказаний» о признании незаконным и отмене вынесенного управлением Пенсионного фонда Российской Федерации в городе Пензе решения о привлечении его к ответственности в виде штрафа в размере 60 825,48 рублей по части 1 статьи 47 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» (за неполную уплату страховых взносов).

Как указывается в запросе, медицинское учреждение в обоснование своей позиции ссылается на ряд смягчающих обстоятельств, в том числе на

совершение правонарушения впервые, а также на незамедлительную добровольную уплату сумм страховых взносов, начисленных по итогам проверки, однако арбитражные суды не могут учесть эти обстоятельства в связи с изменением оспариваемыми законоположениями пункта 4 части 6 статьи 39 и отменой статьи 44 данного Федерального закона.

Придя к выводу о том, что в вопросе о конституционности подпункта «а» пункта 22 и пункта 24 статьи 5 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ имеется неопределенность, Арбитражный суд города Москвы определением от 1 июля 2015 года и Арбитражный суд Пензенской области определением от 28 октября 2015 года приостановили производство по соответствующим делам и обратились в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации.

1.2. Как следует из статей 74, 101 и 102 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации по запросам судов проверяет конституционность оспариваемых нормативных положений в порядке конкретного нормоконтроля в той части, в какой они подлежат применению в находящемся в производстве суда деле, и принимает постановление только по предмету, указанному в запросе, оценивая как буквальный смысл проверяемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

По мнению заявителей, оспариваемые законоположения, как не допускающие для органов контроля за уплатой страховых взносов и судов возможность принимать во внимание смягчающие ответственность обстоятельства при назначении наказания плательщикам страховых взносов за совершение правонарушений, ответственность за которые установлена Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд

Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», противоречат статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Соответственно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются подпункт «а» пункта 22 и пункт 24 статьи 5 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ, как исключившие возможность установления в процессе правоприменения смягчающих ответственность обстоятельств и их учет при назначении наказания плательщикам страховых взносов за совершение правонарушений, ответственность за которые установлена Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования».

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию правовым и социальным государством, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью, достоинство личности охраняется государством, создаются условия для достойной жизни и свободного развития человека, каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 1, часть 1; статья 2; статья 7, часть 1; статья 21, часть 1; статья 39, часть 1).

В качестве основной организационно-правовой формы реализации указанных прав граждан выступает система обязательного социального страхования, которое представляет собой осуществляемое в соответствии с федеральным законом страхование работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения, в том числе по независящим от них обстоятельствам, и предполагает уплату лицами, признаваемыми страхователями, страховых взносов – обязательных платежей на обязательное социальное страхование (преамбула и статья 1

Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»).

В целях обеспечения исполнения плательщиками страховых взносов обязанности по уплате страховых взносов, которая вытекает в том числе из статьи 57 Конституции Российской Федерации, распространяющей свое действие на обязательные платежи публично-правового характера, а также возмещения ущерба, причиненного ее неисполнением, федеральный законодатель на основании статей 39 (часть 1), 57, 71 (пункт «в»), 72 (пункты «б», «ж» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации установил систему страховых сборов и предусмотрел меры государственного принуждения, которые могут быть как праввосстановительными, обеспечивающими исполнение плательщиками страховых взносов его обязанности по уплате страховых взносов, так и штрафными, возлагающими на нарушителей в качестве меры ответственности дополнительные выплаты.

При этом, в силу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в ряде его решений, в том числе в постановлениях от 15 июля 1999 года № 11-П, от 25 января 2001 года № 1-П, от 17 июля 2002 года № 13-П, от 19 марта 2003 года № 3-П, от 13 марта 2008 года № 5-П, от 27 мая 2008 года № 8-П, от 13 июля 2010 года № 15-П, от 18 мая 2012 года № 12-П, от 17 января 2013 года № 1-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 25 февраля 2014 года № 4-П, федеральный законодатель, осуществляя правовое регулирование оснований, условий и сроков привлечения к юридической ответственности в данной сфере, должен исходить из того, что юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями; наличие состава правонарушения является необходимым основанием для всех видов ответственности, а его признаки, как и содержание конкретных составов правонарушений должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости, в его

взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами ответственности; общепризнанным принципом привлечения к ответственности во всех отраслях права является наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. предусмотрено непосредственно в законе;

закрепляя и изменяя составы правонарушений и меры ответственности за их совершение, федеральный законодатель связан вытекающими из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации критериями необходимости, пропорциональности и соразмерности ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым целям, а также обязан соблюдать гарантированное статьей 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации равенство всех перед законом, означающее, что любое правонарушение и санкции за его совершение должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя непосредственно из текста соответствующей нормы – в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, – каждый мог предвидеть правовые последствия своих действий (бездействия);

предусматривая для совершивших правонарушения лиц наказания в виде штрафа и тем самым ограничивая гарантированные Конституцией Российской Федерации право собственности, предполагающее наличие находящейся под судебной защитой возможности иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 35, части 1, 2 и 3), и право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1), федеральный законодатель должен стремиться к тому, чтобы устанавливаемые им размеры штрафов в совокупности с правилами их наложения позволяли в каждом конкретном случае привлечения лица к ответственности обеспечивать адекватность

применяемого государственного принуждения всем обстоятельствам, имеющим существенное значение для индивидуализации ответственности и наказания за совершенное правонарушение;

конституционные требования справедливости и соразмерности определяют, по общему правилу, необходимость дифференциации юридической ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при выборе той или иной меры государственного принуждения.

Названные принципы привлечения к юридической ответственности в силу статей 8 (часть 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации в равной мере относятся ко всем физическим и юридическим лицам, которые являются плательщиками страховых взносов.

3. Неуплата или неполная уплата страхового взноса посягает не только на публичные имущественные отношения, связанные с формированием доходной части бюджетов государственных внебюджетных фондов, но и на отношения, связанные с дальнейшей страховой выплатой застрахованному лицу, которая напрямую зависит от размера уплаченных страховых взносов и периода их уплаты, что не может не приниматься во внимание законодателем при введении публично-правовой ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о страховых взносах.

3.1. Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» регулирует отношения, связанные с исчислением и уплатой (перечислением) страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации на обязательное пенсионное страхование, Фонд социального страхования Российской Федерации на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования на обязательное медицинское

страхование, а также отношения, возникающие в процессе осуществления контроля за исчислением и уплатой (перечислением) страховых взносов и привлечения к ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о страховых взносах (часть 1 статьи 1).

Названный Федеральный закон закрепляет понятие нарушения законодательства о страховых взносах, которым признается виновно совершенное противоправное деяние (действие или бездействие) плательщика страховых взносов или банка, за которое данным Федеральным законом установлена ответственность (часть 1 статьи 40), определяет субъектов этой ответственности, устанавливает юридическую конструкцию субъективной стороны (форма вины при совершении правонарушения, обстоятельства, исключаящие вину в совершении правонарушения), сроки давности привлечения к ответственности и другие основные положения, необходимые для привлечения нарушителя к указанной ответственности (статьи 41–52). Одновременно он отграничивает установленную им ответственность плательщиков страховых взносов и банков от административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о страховых взносах, которая осуществляется в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а также от иных видов ответственности. Так, согласно его статье 40 привлечение к ответственности за совершение правонарушений, предусмотренных данным Федеральным законом, осуществляется органами контроля за уплатой страховых взносов (часть 2), причем привлечение организации к ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о страховых взносах не освобождает ее должностных лиц при наличии соответствующих оснований от административной или иной ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации (часть 4).

Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации

Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» устанавливает особую ответственность плательщиков страховых взносов за правонарушения, выразившиеся в неисполнении возложенных на них обязанностей, как непосредственно связанные с недополучением государством страховых взносов (статья 47 «Неуплата или неполная уплата сумм страховых взносов») либо как создающие угрозу такого недополучения (часть 1 статьи 46 «Непредставление расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам»). Исходя из характера данных нарушений законодатель предусмотрел за их совершение санкции, призванные компенсировать причиненный имущественный вред, а также стимулировать плательщика сборов к исполнению возложенных на него обязанностей по представлению соответствующих расчетов, поскольку контроль за полнотой, правильностью и своевременностью уплаты страховых взносов возможен только на основе полной и своевременно представленной информации. Согласно части 1 статьи 46 данного Федерального закона непредставление плательщиком страховых взносов в установленный им срок расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам в орган контроля за уплатой страховых взносов по месту учета влечет взыскание штрафа в размере 5 процентов суммы страховых взносов, начисленной к уплате за последние три месяца отчетного (расчетного) периода, за каждый полный или неполный месяц со дня, установленного для его представления (но не более 30 процентов указанной суммы и не менее 1 000 рублей). В соответствии же с его статьей 47 неуплата или неполная уплата сумм страховых взносов в результате занижения базы для начисления страховых взносов, иного неправильного исчисления страховых взносов или других неправомерных действий (бездействия) плательщиков страховых взносов влечет взыскание штрафа в размере 20 процентов неуплаченной суммы страховых взносов, а если указанные деяния совершены умышленно, то они влекут взыскание штрафа в размере 40 процентов неуплаченной суммы страховых взносов.

Наряду с ответственностью за указанные нарушения названный Федеральный закон предусмотрел ответственность плательщиков страховых взносов за нарушения, объектом которых являются отношения управленческого характера (часть 2 статьи 46 и статья 48) и штраф за которые установлен в твердом размере, не зависит от размера неуплаченных или подлежащих уплате страховых взносов и не имеет компенсационной функции, а также ответственность банков (статьи 49–51).

3.2. Порядок производства по делам о нарушении законодательства Российской Федерации о страховых взносах также урегулирован непосредственно положениями Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», который, в частности, предусматривает, что вынесению решения о привлечении плательщика страховых взносов к ответственности предшествует рассмотрение руководителем (заместителем руководителя) органа контроля за уплатой страховых взносов материалов проверки; в ходе рассмотрения устанавливается, совершало ли лицо, в отношении которого составлен акт проверки, нарушения законодательства Российской Федерации о страховых взносах, образуют ли выявленные нарушения состав правонарушения, имеются ли основания для привлечения лица к ответственности за совершение правонарушения, а также выявляются обстоятельства, исключаящие вину лица в совершении правонарушения; по результатам рассмотрения материалов проверки указанное должностное лицо выносит решение о привлечении к ответственности либо об отказе в привлечении к ответственности за совершение правонарушения (статья 39).

До 1 января 2015 года действовала статья 44 названного Федерального закона, которая предполагала установление обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность за совершение

правонарушения, судом или органом контроля за уплатой страховых взносов, рассматривающим дело, и их учет при привлечении к ответственности (часть 4), причем перечень смягчающих обстоятельств носил открытый характер – в нем, в частности, было предусмотрено совершение правонарушения вследствие стечения тяжелых личных или семейных обстоятельств, под влиянием угрозы или принуждения либо в силу материальной, служебной или иной зависимости, тяжелое материальное положение физического лица, привлекаемого к ответственности за совершение правонарушения, а кроме того, суд или орган контроля за уплатой страховых взносов, рассматривающие дело, могли признать в качестве смягчающих и иные обстоятельства (часть 1).

В качестве отягчающих ответственность обстоятельств названный Федеральный закон рассматривал только одно обстоятельство – совершение правонарушения лицом, ранее привлекаемым к ответственности за аналогичное правонарушение, при этом лицо, привлеченное к ответственности за совершение правонарушения, считалось привлеченным к ответственности за это правонарушение в течение 12 месяцев со дня вступления в законную силу решения суда или органа контроля за уплатой страховых взносов (части 2 и 3 статьи 44). Каких-либо специальных правил учета отягчающих обстоятельств данный Федеральный закон не предусматривал, а соответственно, правоприменитель не мог назначить более высокий размер штрафа в случае наличия отягчающих обстоятельств, однако мог взвесить эти обстоятельства и обстоятельства, смягчающие ответственность, при решении вопроса о возможности снижения штрафа.

С принятием Федерального закона от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ указанная статья Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» утратила силу, а его статья 39 «Вынесение решения по результатам рассмотрения материалов проверки» подверглась изменениям: в настоящее

время руководитель (заместитель руководителя) органа контроля за уплатой страховых взносов (а значит, и суд) выявляет только обстоятельства, исключающие вину лица в совершении правонарушения (пункт 4 части 6 статьи 39). При этом он должен руководствоваться перечнем исключаящих вину лица обстоятельств, который закреплен в пунктах 1–3 части 1 статьи 43, тогда как согласно пункту 4 части 1 той же статьи суд вправе признать исключаящими вину лица в совершении правонарушения и иные обстоятельства, помимо указанных. Выявлять же обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность за совершение правонарушения, и учитывать их при назначении наказания руководитель (заместитель руководителя) органа контроля за уплатой страховых взносов не должен, в связи с чем и суд, по буквальному смыслу названных законоположений, при проверке законности и обоснованности решения о привлечении к ответственности также не может учесть такие обстоятельства и снизить размер назначенного наказания.

Как указывалось в пояснительной записке к проекту Федерального закона от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ, предложенные изменения направлены на совершенствование правового регулирования исчисления и уплаты страховых взносов и процедуры администрирования страховых взносов, однако в данном документе убедительное обоснование необходимости отмены законоположений, касавшихся обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность за совершение правонарушения в сфере законодательства Российской Федерации о страховых взносах, отсутствует. Между тем, поскольку в интересах плательщиков страховых взносов Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ введены правила предоставления им отсрочки (рассрочки) по уплате страховых взносов, пеней и штрафов (статьи 18¹–18⁵), можно предполагать, что федеральный законодатель преследовал цель ограничить дискрецию органа контроля за уплатой страховых взносов при назначении наказания плательщиком страховых взносов за совершение правонарушений,

ответственность за которые установлена Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования».

Таким образом, принимая Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ, федеральный законодатель упростил администрирование страховых взносов за счет упрощения порядка привлечения к ответственности и ограничил дискрецию органов контроля за уплатой страховых взносов, исходя из того что имеющихся и вновь введенных гарантий прав плательщиков страховых взносов достаточно для обеспечения их прав.

4. В силу положений Конституции Российской Федерации основанное на принципе справедливости требование соразмерности правовой ответственности совершенному правонарушению предполагает в качестве общего правила дифференциацию такой ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении наказания.

4.1. Конституционный Суд Российской Федерации ранее обращался к вопросу о допустимости использования не дифференцированных по размеру штрафов.

В Постановлении от 22 апреля 2014 года № 13-П Конституционный Суд Российской Федерации указал, что административные правонарушения, предусмотренные в частях 5 и 7 статьи 12.16, части 1² статьи 12.17, частях 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 КоАП Российской Федерации, относятся к наиболее распространенным, носят, по сути, очевидный характер, их объективная сторона как необходимый элемент состава (т.е. само противоправное деяние) относительно проста и сравнительно легко фиксируется, в том числе средствами видеонаблюдения; установленные ими безальтернативные размеры административных штрафов (в зависимости от состава правонарушения – от двух тысяч пятисот до пяти тысяч рублей)

согласуются с общим подходом федерального законодателя к установлению штрафных санкций за административные правонарушения в области дорожного движения, не превышают предусмотренный данным Кодексом максимальный размер административного штрафа для граждан, составляющий пять тысяч рублей (часть 1 статьи 3.5), а потому не требуют дифференциации, обязательной для административных штрафов, установленных за иные виды административных правонарушений, как правило, в значительно более высоких размерах, и являющейся их неотъемлемым конституционно значимым свойством.

По смыслу приведенной правовой позиции, установление в качестве наказания штрафа, размер которого является значительным, требует и введения правил его дифференциации в зависимости от характера совершенного правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя, его имущественного положения и иных имеющих существенное значение обстоятельств; такая дифференциация предполагает, по общему правилу, использование конструкции относительно определенной санкции с установлением нижнего и верхнего размера штрафа. Вместе с тем не исключает она и возможность назначения наказания ниже низшего предела санкции в случаях, связанных с характером совершенного правонарушения и его последствиями, личностью и имущественным положением привлекаемого к ответственности лица, а также с учетом иных смягчающих и отягчающих обстоятельств (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года № 4-П и от 25 февраля 2014 года № 4-П).

4.2. Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», закрепляя ответственность плательщиков страховых взносов за правонарушения, предусмотренные его статьями 46 и 47, предусматривает абсолютно определенные санкции и не предоставляет правоприменителю

дискреционной возможности варьировать размер наказания за конкретные правонарушения.

Так, за совершение правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 46, назначается штраф в размере 5 процентов суммы страховых взносов, начисленной к уплате за последние три месяца отчетного (расчетного) периода, за каждый полный или неполный месяц со дня, установленного для представления расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам, но не более 30 процентов указанной суммы и не менее 1 000 рублей. При этом 1 000 рублей представляет собой не нижний предел административного штрафа, а его минимальный размер, который применяется, если 5 процентов суммы страховых взносов, начисленной к уплате за последние три месяца отчетного (расчетного) периода, за каждый полный или неполный месяц со дня, установленного для его представления, составляет менее 1 000 рублей. Соответственно, 30 процентов – это максимальный размер суммы, которую могут составить 5 процентов суммы страховых взносов, начисленной к уплате за последние три месяца отчетного (расчетного) периода, за каждый полный или неполный месяц со дня, установленного для его представления. За правонарушение, предусмотренное статьей 47 названного Федерального закона, штраф составляет 20 процентов неуплаченной суммы страховых взносов, а в случае умышленного совершения правонарушения – 40 процентов.

Хотя установленные этим Федеральным законом наказания для плательщиков сборов ограничены максимальным пределом (30 процентов суммы страховых взносов, начисленной к уплате за последние три месяца отчетного (расчетного) периода, и 20 и 40 процентов неуплаченной суммы страховых взносов), они могут достигать значительных размеров. Предоставление же плательщикам сборов отсрочки (рассрочки) по уплате штрафов, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, будучи, по сути, лишь условием исполнения соответствующего

правоприменительного решения, никоим образом не влияет на размер штрафа, который подлежит уплате лицом, и, следовательно, в качестве действенного средства, позволяющего обеспечить индивидуализацию содержания (объема) ответственности и тем самым – соразмерность назначенного наказания, выступать не может (постановления от 17 января 2013 года № 1-П и от 25 февраля 2014 года № 4-П).

Данное правовое регулирование, обязывающее руководителя (заместителя руководителя) органа контроля за уплатой страховых взносов выявлять обстоятельства, исключающие вину лица в совершении правонарушения (пункт 4 части 6 статьи 39 названного Федерального закона), не позволяет учесть затруднительное финансовое и имущественное положение лица, совершившего нарушение законодательства Российской Федерации о страховых взносах, иные смягчающие ответственность обстоятельства, а потому не позволяет при определении меры ответственности избежать избыточного ограничения имущественных прав указанных лиц. Такой правовой механизм не способен в каждом конкретном случае привлечения лица к ответственности в полной мере обеспечить адекватность применяемого государственного принуждения всем обстоятельствам, имеющим существенное значение для индивидуализации ответственности и наказания за совершенное правонарушение, а следовательно, не достигает цели обеспечения баланса конституционно значимых целей и ценностей. Произведенная федеральным законодателем в статье 47 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» дифференциация ответственности в зависимости от того, совершено ли противоправное деяние умышленно или по неосторожности, также не свидетельствует о том, что в распоряжении правоприменителя имеется достаточно средств для индивидуализации ответственности.

Несмотря на то что в части 4 статьи 44 названного Федерального закона указывалось на необходимость учета смягчающих обстоятельств лишь на стадии привлечения лица к ответственности, арбитражные суды, ссылаясь на данное законоположение, устанавливали и учитывали смягчающие обстоятельства в делах об оспаривании решений органов Пенсионного фонда Российской Федерации о привлечении к ответственности плательщиков страховых взносов. Как отмечал Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, без оценки обстоятельств, смягчающих ответственность, у суда отсутствовали основания для признания обоснованным начисления штрафа (постановление от 16 июля 2013 года по делу № 1682/13). В частности, это имело место в делах о привлечении к ответственности таких плательщиков страховых взносов, как бюджетные учреждения (школы, детские сады и т.п.).

В то же время ничем не ограниченное усмотрение правоприменительных органов при снижении размера штрафа, без ясно сформулированных законодателем норм о минимальных границах такого снижения, создавало бы угрозу нарушения вытекающего из Конституции Российской Федерации общеправового критерия определенности и принципа юридического равенства, которое может быть обеспечено лишь при условии единообразного применения правовых норм, при их формальной определенности, точности, ясности, недвусмысленности и согласованности в системе действующего правового регулирования. Кроме того, необоснованно широкие пределы усмотрения при снижении размера штрафа в процессе правоприменения противоречили бы вытекающему из принципа справедливости принципу неотвратимости ответственности, а также целям наказания за нарушение положений законодательства Российской Федерации о страховых взносах, в том числе предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

4.3. Осуществляя регулирование налоговых отношений, схожих по правовой природе с отношениями по уплате страховых взносов на обязательное социальное страхование, закрепляя ответственность за аналогичные противоправные деяния и используя ту же конструкцию санкции, зависящую от размера подлежащей уплате или неуплаченной суммы, федеральный законодатель предусмотрел правила, позволяющие учитывать смягчающие ответственность за совершение налогового правонарушения обстоятельства. Такие обстоятельства устанавливаются судом или налоговым органом, рассматривающим дело, и учитываются при применении налоговых санкций (пункт 4 статьи 112 Налогового кодекса Российской Федерации). При наличии хотя бы одного смягчающего ответственность обстоятельства размер штрафа подлежит уменьшению не меньше чем в два раза по сравнению с размером, установленным соответствующей статьей Налогового кодекса (пункт 3 статьи 114).

В Федеральном законе «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» до внесения в него изменений Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ был использован иной подход, согласно которому снижение размера штрафа в связи с наличием смягчающих обстоятельств всецело отдавалось на усмотрение правоприменителя, который не был ограничен какими-либо критериями и в каждой конкретной ситуации самостоятельно определял размер снижения штрафа. При этом положения пункта 4 части 6 статьи 39 и статьи 44 названного Федерального закона о смягчающих обстоятельствах в действовавшей системе правового регулирования являлись единственным инструментом обеспечения соразмерности ответственности тяжести и последствиям правонарушений при уплате взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального

страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

То обстоятельство, что объектом противоправного посягательства в данном случае являются правоотношения по внесению платежей, направляемых не в бюджет Российской Федерации, а в фонды, действующие на основе принципов социального страхования и социальной солидарности граждан, за которых (или которыми) вносятся соответствующие взносы, в силу публичной природы этих фондов не может предопределять принципиально иной подход к публично-правовой ответственности за нарушения в этих правоотношениях по сравнению с ответственностью, установленной Налоговым кодексом Российской Федерации.

Отмена положений Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» о смягчающих обстоятельствах привела к отсутствию в действующей системе правового регулирования ответственности плательщиков страховых взносов какой бы то ни было возможности снизить размер штрафа, что не позволяет индивидуализировать наказание, учесть характер и степень вины нарушителя, иные заслуживающие внимание обстоятельства и тем самым приводит к нарушению прав плательщиков страховых взносов, обеспечиваемых конституционными принципами юридической ответственности, вытекающими из статей 1 (часть 1), 2, 8 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1–3) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

5. Таким образом, подпункт «а» пункта 22 и пункт 24 статьи 5 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования», как исключившие возможность при применении ответственности, установленной

Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», индивидуализировать наказание за нарушение установленных им требований с учетом смягчающих ответственность обстоятельств и тем самым приводящие к нарушению прав плательщиков страховых взносов, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 2, 8 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1–3) и 55 (части 2 и 3).

Данный вывод, однако, не означает восстановление действия положений Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» в том виде, в котором они применялись до утраты силы.

В целях достижения баланса конституционно значимых ценностей и в интересах субъектов права Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», считает возможным определить следующий порядок исполнения настоящего Постановления.

В силу принципов правовой определенности, справедливости, необходимости поддержания у граждан и их объединений доверия государству и охраняемому им правопорядку, вытекающих из статей 1 (часть 1), 15 (часть 1), 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 45 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, федеральный законодатель обязан определить порядок снижения размера штрафа за нарушение положений законодательства Российской Федерации о страховых взносах, с тем чтобы обеспечить как индивидуализацию ответственности, так и ее неотвратимость, в частности, в рамках своей дискреции установить органы, имеющие право снижать размер штрафа, условия снижения

размера штрафа, правила учета отягчающих и смягчающих ответственность обстоятельств при определении окончательного размера наказания, а также минимальный размер штрафа, ниже которого при любых обстоятельствах наказание назначено быть не может. Такой подход позволил бы обеспечить адекватность применяемого государственного принуждения всем обстоятельствам, имеющим существенное значение для ее индивидуализации, и избежать злоупотреблений при принятии решений о размерах штрафной санкции в конкретных делах.

Из этого же исходил Конституционный Суд Российской Федерации, определяя порядок исполнения Постановления от 25 февраля 2014 года № 4-П, которым были признаны неконституционными положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, не допускавшие – во взаимосвязи с закрепленными данным Кодексом общими правилами применения административных наказаний – назначения административного штрафа ниже низшего предела, указанного в соответствующей административной санкции, и не позволявшие тем самым учесть надлежащим образом характер и последствия совершенного административного правонарушения, степень вины привлекаемого к административной ответственности юридического лица, его имущественное и финансовое положение, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации административной ответственности обстоятельства и, соответственно, обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания. В данном Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации указал, что федеральный законодатель не лишен возможности закрепить – как на универсальной основе, так и применительно к отдельным видам административных правонарушений – предельный размер административного штрафа, назначаемого юридическому лицу, ниже которого его снижение не допускается.

В соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в Постановлении от 25 февраля 2014 года № 4-П, и учитывая особую роль суда как независимого и беспристрастного арбитра и вместе с тем наиболее компетентного в сфере определения правовой справедливости органа государственной власти, впредь до внесения в правовое регулирование надлежащих изменений принятие решения об учете смягчающих ответственность обстоятельств при применении санкций, предусмотренных Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» за нарушение положений законодательства Российской Федерации о страховых взносах, допускается только в исключительных случаях и только в судебном порядке: если санкция была применена должностным лицом фонда, суд (безотносительно к законодательному регулированию пределов его полномочий при судебном обжаловании решений о применении мер ответственности), рассмотрев соответствующее заявление привлекаемого к ответственности лица, не лишен возможности снизить размер ранее назначенного ему штрафа.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать подпункт «а» пункта 22 и пункт 24 статьи 5 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования», как исключившие возможность при применении ответственности, установленной Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования

Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», индивидуализировать наказание за нарушение установленных им требований с учетом смягчающих ответственность обстоятельств и тем самым приводящие к нарушению прав плательщиков страховых взносов, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 2, 8 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1–3) и 55 (части 2 и 3).

2. Федеральному законодателю надлежит, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и настоящим Постановлением, внести в законодательство Российской Федерации о страховых взносах изменения, позволяющие индивидуализировать наказание, учесть характер и степень вины нарушителя, иные заслуживающие внимание обстоятельства. Впредь до внесения необходимых изменений законодательство Российской Федерации о страховых взносах подлежит применению с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных в настоящем Постановлении.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации