

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 342.9

№ 3 (10) / 2016, с. 8-13

### ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, СМЯГЧАЮЩИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О СТРАХОВЫХ ВЗНОСАХ

**Татьяна Игоревна Бырдина**

главный юрисконсульт – начальник юридического отдела,  
Санкт-Петербургское государственное бюджетное учреждение «Центр контроля качества  
товаров (продукции), работ и услуг»; Санкт-Петербургский государственный университет,  
г. Санкт-Петербург, Российская Федерация  
E-mail: panasenko.tatyana@yandex.ru

В статье рассмотрены проблемы применения смягчающих ответственность обстоятельств в сфере нарушения законодательства Российской Федерации о страховых взносах в связи с признанием утратившей силу статьи 44 «Обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за совершение правонарушения» Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования».

Ключевые слова: обстоятельства, смягчающие ответственность, принципы юридической ответственности, справедливость, индивидуализация наказания, частное и публичное право.

### THE MITIGATING CIRCUMSTANCES FOR VIOLATION OF THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION ON INSURANCE PREMIUMS

**Tatyana Byrdina**

General Counsel – Head of Legal Department,  
St. Petersburg state budgetary institution «Center of Quality Control  
of Goods (Production), Works and Services»; St. Petersburg State University,  
St. Petersburg, Russian Federation  
E-mail: panasenko.tatyana@yandex.ru

In this article issues of application of the mitigating circumstances in the sphere of violation of the legislation of the Russian Federation on insurance premiums are considered due to annulled Article 44 «The Mitigating and Aggravating Circumstances for Commission of an Offence» of the Federal law of July 24, 2009 No 212-FZ «On insurance premiums to the Pension Fund of the Russian Federation, Social Insurance Fund of the Russian Federation, Federal Compulsory Health Insurance Fund».

Keywords: the mitigating circumstances; principles of legal liability; justice; individualization of punishment; private and public law.

Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» (далее – Федеральный

закон № 212) регулирует отношения, связанные с исчислением и уплатой страховых взносов, а также отношения, возникающие в процессе осуществления контроля за исчислением и уплатой страховых взносов и привлечения к ответственности за нарушение

законодательства Российской Федерации о страховых взносах<sup>1</sup>. Указанный закон регулирует сферу публичных правоотношений, то есть правоотношений между государством и гражданами, юридическими лицами.

В соответствии с пунктом 1 статьи 40 Федерального закона № 212 нарушением законодательства Российской Федерации о страховых взносах признается виновно совершенное противоправное деяние (действие или бездействие) плательщика страховых взносов или банка, за которое Федеральным законом № 212 установлена ответственность.

Редакцией Федерального закона № 212, действовавшей до 1 января 2015 г., был предусмотрен перечень обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность за совершение нарушения законодательства Российской Федерации о страховых взносах.

Так, согласно части 1 статьи 44 Федерального закона № 212 обстоятельствами, смягчающими ответственность за совершение правонарушения, признавались:

- 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.

Подпунктом «а» пункта 22, пунктом 24 статьи 5 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 188-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования» (далее – Федеральный закон № 188)<sup>2</sup> статья 44 «Обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за совершение правонарушения» Федерального закона № 212 признана утра-

<sup>1</sup> О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования : федер. закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 30.

<sup>2</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 188-ФЗ // Российская газета. – 2014. – 3 июля.

тившей силу. Хотелось бы одновременно обратить внимание на статью 112 Налогового кодекса Российской Федерации – обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за совершение налогового правонарушения. Данная статья полностью дублирует положения ранее действующей статьи 44 Федерального закона № 212 в части перечня обстоятельств, смягчающих ответственность за совершение налогового правонарушения (обстоятельства, отягчающие ответственность, в данном исследовании не рассматриваются).

Следует отметить, что единого определения смягчающих ответственность обстоятельств в теории права не выработано.

По мнению В.Н. Карташова, обстоятельства, смягчающие юридическую ответственность, – это конкретные обстоятельства, характеризующие делинквента и другие элементы структуры правонарушения, а также «внешние» по отношению к личности правонарушителя и правонарушению в целом факторы, которые в соответствии с законом (нормативным правовым актом), договором или усмотрением «карающей инстанции» (кредитора, работодателя, суда и т. п.), служат основанием (условием и т. п.) снижения (уменьшения и т. п.) мер юридической ответственности и реализации принципов ее индивидуализации, гуманизма, справедливости и целесообразности [1]. В более упрощенном виде обстоятельства, смягчающие юридическую ответственность, – сопутствующие правонарушению обстоятельства, наличие которых является основанием уменьшения наказания.

Как было сказано выше, В.Н. Карташов считает, что учет смягчающих ответственность обстоятельств способствует реализации принципов гуманизма, индивидуализации, справедливости и целесообразности юридической ответственности. Принцип гуманизма предполагает, что любые меры воздействия не могут иметь целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства. Принцип справедливости означает соответствие мер ответственности степени тяжести правонарушения. Без надлежащего учета смягчающих ответственность обстоятельств справедливость мер ответственности немыслима. Принцип целесообразности выражается в том, что применяемые меры воздействия должны соответствовать целям юридической ответственности. Принцип индивидуализации предполагает соотнесение мер ответственности с характером и тяжестью совершен-

ного правонарушения, данными о личности виновного (психофизиологические, нравственные и иные особенности), обстоятельствами, смягчающими и отягчающими ответственность.

Так, по мнению Л.Л. Кругликова, в науке процесс соотнесения назначаемого наказания с опасностью содеянного, данными о личности виновного, со смягчающими и отягчающими обстоятельствами обычно именуется индивидуализацией наказания, посредством которой суды на практике реализуют систему принципов назначения наказания [2]. Индивидуализация наказания предполагает учет как совершенного правонарушения, так и личности правонарушителя.

Не все авторы придерживаются позиции, согласно которой применение смягчающих обстоятельств способствует реализации принципов гуманизма и целесообразности. Ряд авторов настаивает на реализации двух принципов: справедливости и индивидуализации, причем нередко эти два принципа отождествляются.

По мнению А.А. Маскурова, смягчающие юридическую ответственность обстоятельства служат средством реализации и других, не менее важных, принципов права, например, принципа законности, однако первичны здесь все же принципы индивидуализации и справедливости [3]. Одним из важнейших инструментов индивидуализации наказания и, в итоге, претворения в жизнь принципа справедливости, является институт смягчающих юридическую ответственность обстоятельств [3].

В данной работе не ставится цель определения перечня тех принципов, которые реализуются при применении смягчающих ответственность обстоятельств. Основная идея заключается в том, что применение смягчающих ответственность обстоятельств служит средством реализации принципов юридической ответственности. Однако следует отметить, что рассматривая вопрос о применении смягчающих ответственность обстоятельств, Конституционный Суд ссылается на принципы справедливости и индивидуализации наказания, не затрагивая принцип гуманизма и целесообразности (постановление Конституционного Суда РФ от 19 января 2016 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 22 и пункта 24 статьи 5 Федерального закона от 28.06.2014 № 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»; постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»; определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 2003 г. № 349-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Арбитражного суда Челябинской области о проверке конституционности части 1 статьи 4.1 и статьи 14.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>3</sup>.

Обращаясь к общей теории права, необходимо отметить, что право делится на частное и публичное. Это разделение связано с тем, что в любой системе права есть нормы, призванные обеспечить публичные интересы, и нормы, призванные обеспечить интересы частных лиц.

Формальным делением права на частное и публичное является деление социальных коммуникативных отношений на два вида: 1) основанные на координации отношений между элементами социальной системы как юридически равными субъектами (например, между физическими лицами); 2) отношения между самой социальной системой (обществом, государством) как целым и ее элементами (гражданами, юридическими лицами и др.), основанные на публичном властеподчинении, субординации [4].

Для публичного права характерна юридическая централизация и императивность,

<sup>3</sup> 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 : постановл. Конституционного Суда РФ от 19 января 2016 № 2-П // Собрание законодательства РФ – 2016. – № 5; По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» : постановл. Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П // Собрание законодательства РФ – 1999. – № 30; По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» : постановл. Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П // Собрание законодательства РФ – 1999. – № 30.



сфера же частного права предполагает децентрализацию юридического регулирования и диспозитивность.

Под диспозитивностью понимается право участников правоотношений самим договориться по вопросам объема, процесса реализации субъективных прав или обязанностей [4]. Императивность в свою очередь такого права не предполагает.

Наиболее существенным элементом частного права является равенство субъектов, наиболее существенным элементом публичного права – наличие в числе участников правоотношений субъекта, наделенного властными полномочиями по отношению к другим его участникам. С точки зрения теории права частное право в большей степени направлено на защиту интересов частных лиц, публичное право охраняет интересы общества в целом.

Исходя из вышеизложенного не подлежит сомнению тот факт, что нормы права, регулирующие налоговые правоотношения и правоотношения, связанные с исчислением и уплатой страховых взносов, являются публичными. В связи с чем решение законодателя о признании утратившей силу статьи 44 Федерального закона № 212, устанавливающей обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за совершение правонарушения, является непоследовательным, поскольку, устанавливая возможность применения смягчающих ответственность обстоятельств в рамках налоговых правоотношений, законодатель исключает данную возможность для применения тех же обстоятельств в рамках правоотношений, связанных с исчислением и уплатой страховых взносов.

Судебная практика также подтверждает вышеуказанные выводы о необходимости применения в определенных случаях смягчающих ответственность обстоятельств в случае привлечения к ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о страховых взносах.

Так, постановлением Конституционного Суда РФ от 19 января 2016 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 22 и пункта 24 статьи 5 Федерального закона от 28.06.2014 № 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» (далее – постановление № 2-П) подпункт «а» пункта 22 и пункт 24 статьи 5

Федерального закона № 188, как исключаящей 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 приводящий к нарушению прав плательщиков страховых взносов, признаны 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). 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. Так, например, Арбитражным судом Красноярского края<sup>4</sup> за нарушение законодательства Российской Федерации о страховых взносах были применены смягчающие ответственность обстоятельства. Решение принималось 01.10.2015, то есть после признания утратившей силу статьи 44 Федерального закона № 212. Кроме того, на тот момент еще не было разъяснений Конституционного Суда РФ. Постановление Конституционного Суда № 2-П вышло спустя три месяца после принятия решения Арбитражным судом Красноярского края.

Принимая данное решение, Арбитражный суд Красноярского края основывался на следующих доводах:

Возможность применения смягчающих ответственность обстоятельств судом или органом контроля за уплатой страховых взносов при привлечении к ответственности за нарушение законодательства о страховых взносах предусматривалась статьей 44 Федерального закона 212. С 1 января 2015 г. указанная статья Федеральным законом № 188 отменена. Вместе с тем, по смыслу статьи 55

<sup>4</sup> Решение Арбитражного суда Красноярского края от 01.10.2015 по делу № А33-11337/2015.

Конституции Российской Федерации, введение ответственности за правонарушение и установление конкретной санкции, ограничивающей конституционное право, должно отвечать требованиям справедливости, быть соразмерным конституционно закрепленным целям и охраняемым законом интересам, а также характеру совершенного деяния. Так, в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 г. № 11-П указано, что принцип соразмерности и справедливости наказания предполагает установление дифференцированной ответственности в зависимости от характера и тяжести совершенного правонарушения, размера причиненного ущерба. В определении Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 2003 г. № 349-О разъяснено, что суд вправе избирать в отношении правонарушителя меру наказания с учетом характера правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств деяния. Таким образом, полномочие суда, на снижение штрафных санкций исходя из вышеуказанных принципов, вытекает из конституционных прерогатив правосудия.

Таким образом, несмотря на признание утратившей силу статьи 44 Федерального закона № 212, судами применяются смягчающие ответственность обстоятельства за нарушение законодательства Российской Федерации о страховых взносах.

Следует отметить, что согласно пункту 4 ранее действовавшей статьи 44 Федерального закона № 212 обстоятельства, смягчающие ответственность за совершение правонарушения, устанавливаются судом или органом контроля за уплатой страховых взносов, рассматривающим дело, и учитываются при привлечении к указанной ответственности. Однако на практике орган контроля за уплатой страховых взносов при вынесении решения в основном не устанавливает и не учитывает смягчающие ответственность обстоятельства. Подобное приводит к необоснованному увеличению загруженности арбитражных судов Российской Федерации. Более того, данная проблема связана не столько с отменой действия статьи 44 Федерального закона № 212, сколько с тем, что даже на момент ее действия органом контроля за уплатой страховых взносов практически не учитывались смягчающие ответственность обстоятельства.

Так, например, решением Арбитражного суда Хабаровского края было признано незаконным решение государственного учрежде-

ния – Хабаровского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации «О привлечении плательщика страховых взносов к ответственности за совершение нарушения законодательства Российской Федерации о страховых взносах» от 27 августа 2012 г. № 3 в части привлечения ОАО «Артель старателей «Амур» (далее – общество) к ответственности по части 1 статьи 46 Федерального закона № 212 в сумме, превышающей 5000 руб.<sup>5</sup> В решении Арбитражный суд ссылался на смягчающие ответственность обстоятельства, которые не были учтены отделением Фонда социального страхования. Решение принималось на момент действия статьи 44 Федерального закона № 212.

Решением Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области<sup>6</sup> было признано недействительным решение Управления Пенсионного фонда Российской Федерации в Василеостровском районе Санкт-Петербурга в части привлечения общества к ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 46 Федерального закона № 212 в виде штрафа в сумме, превышающей 2000 рублей. В решении Арбитражный суд ссылался на смягчающие ответственность обстоятельства, которые также не были учтены Управлением Пенсионного фонда. Решение принималось на момент действия статьи 44 Федерального закона № 212.

Частью четвертой пункта 6 статьи 39 Федерального закона № 212 установлено, что в ходе рассмотрения материалов проверки руководитель (заместитель руководителя) органа контроля за уплатой страховых взносов в том числе выявляет обстоятельства, исключаящие вину лица в совершении правонарушения, предусмотренного Федеральным законом № 212, либо обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность за совершение правонарушения, предусмотренного данным Федеральным законом. Подпунктом «а» пункта 22 статьи 5 Федерального закона 188 слова «либо обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность за совершение правонарушения, предусмотренного Федеральным законом № 212» были исключены.

На основании акта об обнаружении фактов, свидетельствующих о нарушениях законодательства об индивидуальном персонифицированном учете в системе обязательного

<sup>5</sup> Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 17.01.2013 по делу № А73-15318/2012.

<sup>6</sup> Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 27.07.2011 по делу № А56-20844/2011.

пенсионного страхования, от 4 марта 2010 г. № 6 Фондом вынесено решение от 26 марта 2010 г. № 4 о привлечении Общества к ответственности, предусмотренной частью 3 статьи 17 Федерального закона от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» в виде взыскания финансовой санкции в размере 10% (27 763 руб. 50 коп.), причитающихся за отчетный год платежей в Пенсионный фонд Российской Федерации. В данном случае из решения Фонда не усматривается, что при его вынесении руководитель устанавливал обстоятельства, смягчающие ответственность Общества за совершение правонарушения. Арбитражный суд Калининградской области<sup>7</sup> признал несоразмерно завышенной сумму штрафа, предъявленную Фондом к взысканию в судебном порядке, и уменьшил ее до 1 000 руб. Суд, исследовав и оценив материалы дела, обстоятельства совершенного Обществом правонарушения и степень его вины, установил обстоятельства, смягчающие ответственность. В данном случае решение также принималось на момент действия статьи 44 Федерального закона № 212.

Исследование законодательства Российской Федерации о страховых взносах в части применения обстоятельств, смягчающих ответственность, дает основание прийти к следующим выводам:

1. Применение смягчающих ответственность обстоятельств служит средством

реализации принципов юридической ответственности, что нашло подтверждение в судебных актах Конституционного Суда.

2. В сфере публичных правоотношений в части применения мер ответственности гражданам и организациям должны быть предоставлены одинаковые права, таким образом, применение смягчающих ответственность обстоятельств должно осуществляться не только в сфере нарушения налогового законодательства, но и в сфере нарушения законодательства Российской Федерации о страховых взносах.

3. В целях возможности индивидуализации наказания с учетом смягчающих ответственность обстоятельств федеральному законодателю надлежит внести в законодательство Российской Федерации о страховых взносах изменения, позволяющие учесть характер и степень вины нарушителя, иные заслуживающие внимание обстоятельства;

4. Обстоятельства, смягчающие ответственность за совершение правонарушения, устанавливаются не только судом, но и органом контроля за уплатой страховых взносов. В целях минимизации загруженности арбитражных судов органом контроля за уплатой страховых взносов должны устанавливаться обстоятельства, смягчающие ответственность, и учитываться при привлечении к ответственности. Это позволит сократить количество заявлений, поданных в арбитражные суды, о признании решений органов контроля незаконными.

### Примечания

1. Карташов В. Н. Введение в общую теорию правовой системы общества. Ч. 9 : Юридическая ответственность в правовой системе общества. – Ярославль : ЯрГУ, 2004.

2. Кругликов Л. Л. Теория и практика назначения наказания: методологические указания по спецкурсу. – Ярославль : ЯрГУ, 2007.

3. Максуров А. А. Смягчающие юридическую ответственность обстоятельства. – М. : ЭкОонис, 2013.

4. Поляков А. В., Тимошина Е. В. Общая теория права : учебник. – СПб. : Издательский дом СПбГУ : Издательство юридического факультета СПбГУ, 2005.

5. Теория государства и права : учебник / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. – М. : Норма-Инфра-М, 1998. – С. 279.

<sup>7</sup> Решение Арбитражного суда Калининградской области от 14.09.2010 по делу № А21-6545/2010.