

По делу о проверке конституционности статьи 15.33-2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки У.М.Эркеновой

Постановление · № 8-П · от 04.02.2019 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности статьи 15.33 2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки У.М.Эркеновой

город Санкт-Петербург 4 февраля 2019 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, С.М.Казанцева, 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 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47 1 , 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" , рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности статьи 15.33 2 КоАП Российской Федерации .

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки У.М.Эркеновой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое в жалобе законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С.Бондаря, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно статье 15.33 2 КоАП Российской Федерации непредставление в установленный законодательством Российской Федерации об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования срок либо отказ от представления в органы Пенсионного фонда Российской Федерации оформленных в установленном порядке сведений (документов), необходимых для ведения индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования, а равно представление таких сведений в неполном объеме или в искаженном виде влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трехсот до пятисот рублей.

Конституционность приведенного законоположения оспаривает гражданка У.М.Эркенова, которая, будучи индивидуальным предпринимателем, решением Управления Пенсионного фонда Российской Федерации в городе Черкесске от 17 января 2018 года была привлечена к ответственности за нарушение закрепленной Федеральным законом от 1 апреля 1996 года № 27-ФЗ "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования" обязанности страхователя представлять в установленный срок полные и достоверные сведения о работающих у него застрахованных лицах: она представила сведения за сентябрь 2017 года в полном объеме лишь в ноябре того же года. Основанием привлечения к ответственности стала часть третья статьи 17 данного Федерального закона , и У.М.Эркеновой назначено предусмотренное этой нормой

безальтернативное наказание в виде штрафа в размере пятисот рублей.

Те же фактические обстоятельства нашли отражение в протоколе об административном правонарушении, предусмотренном статьей 15.33 2 КоАП Российской Федерации, который составлен 21 февраля 2018 года должностным лицом названного Управления в отношении У.М.Эркеновой. Постановлением мирового судьи судебного участка № 8 судебного района города Черкесска от 8 мая 2018 года, оставленным без изменения решением судьи Черкесского городского суда Карачаево-Черкесской Республики от 13 июня 2018 года, ей назначено наказание в виде административного штрафа в размере трехсот рублей. В ходе судебного разбирательства У.М.Эркенова и ее защитник ссылались на недопустимость ее привлечения к административной ответственности, поскольку ранее она уже была подвергнута наказанию за несвоевременное представление тех же сведений за тот же период. Суды, однако, не согласились с этим доводом, указав, что У.М.Эркенова привлечена к ответственности по Федеральному закону "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования" как страхователь, а по статье 15.33 2 КоАП Российской Федерации подлежит наказанию как должностное лицо, ответственное за свое предприятие и наемных работников; в связи с этим, по мнению судов, нельзя говорить о наличии двойной ответственности за содеянное.

Заявительница полагает, что оспариваемая норма, позволяя дважды привлекать к ответственности за совершение одного и того же правонарушения, противоречит статье 50 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Таким образом, с учетом требований статей 3, 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", статья 15.33 2 КоАП Российской Федерации является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на ее основании в системе действующего правового регулирования решается вопрос о привлечении к административной ответственности за нарушение установленных законодательством Российской Федерации об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования порядка и сроков представления сведений (документов) в органы Пенсионного фонда Российской Федерации, если это нарушение совершено индивидуальным предпринимателем, ранее уже привлеченным к ответственности по части третьей статьи 17 Федерального закона "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования" за непредставление в установленный срок либо представление неполных и (или) недостоверных сведений в органы Пенсионного фонда Российской Федерации за тот же отчетный период.

2. Конституция Российской Федерации - в соответствии с целями России как правового, демократического и социального государства - гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, предусмотренных законом (статья 1, часть 1; статья 7, часть 1; статья 39, часть 1). Обеспечение надлежащего исполнения обязанности, вытекающей из социальной природы государства, по уплате страховых взносов в рамках пенсионного страхования предполагает установление федеральным законодателем необходимых и адекватных возникающим правоотношениям правовых форм отчетности и контроля за поведением субъектов данной обязанности, а также мер государственного принуждения, которые, в свою очередь, могут быть как восстановительными, так и штрафными. Правовые средства, направленные на поддержание правовой дисциплины в сфере обязательного социального страхования, могут носить комплексный, межотраслевой характер, но при этом должны согласовываться с целями, ради которых они применяются, и быть пропорциональными, не порождать избыточных, чрезмерных ограничений прав и свобод.

В целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны, а также в иных конституционно значимых целях федеральный законодатель не только вправе, но и обязан использовать все

доступные - в рамках своих дискреционных полномочий - средства, включая установление того или иного вида юридической ответственности, руководствуясь общими ее принципами, которые имеют универсальное значение и по своей сути относятся к основам конституционного правопорядка. Одним из таких принципов является правило *non bis in idem*, которое получило закрепление в статье 50 (часть 1) Конституции Российской Федерации; согласно выработанной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позиции оно имеет общее значение и - в виде нормативной конкретизации общепризнанного принципа справедливости, направленной на поддержание правовой безопасности, определенности и стабильности, - распространяется на законодательство об административных правонарушениях. Вместе с тем, предусматривая административную ответственность за нарушение норм, содержащихся в федеральных законах и других нормативных правовых актах, федеральный законодатель может по-разному, в зависимости от существа охраняемых общественных отношений, конструировать составы административных правонарушений и их отдельные элементы (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 января 2001 года № 1-П, от 17 июля 2002 года № 13-П, от 18 мая 2012 года № 12-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 21 марта 2013 года № 6-П, от 14 июня 2018 года № 23-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2015 года № 242-О, от 21 мая 2015 года № 1161-О и др.).

3. Принятый в целях обеспечения организации и ведения учета сведений о каждом застрахованном лице, Федеральный закон "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования" закрепляет правовую основу и принципы организации индивидуального (персонифицированного) учета сведений о гражданах, на которых распространяется действие законодательства Российской Федерации об обязательном пенсионном страховании, лицах, имеющих право на получение государственной социальной помощи, лицах, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки, а также сведений о детях (преамбула).

Данный Федеральный закон определяет в качестве страхователей, среди прочих, и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих прием на работу по трудовому договору, а также заключающих договоры гражданско-правового характера, на вознаграждения по которым в соответствии с законодательством Российской Федерации начисляются страховые взносы (абзац четвертый статьи 1); при этом для всех страхователей установлена обязанность представлять предусмотренные пунктами 2 - 2 2 статьи 11 данного Федерального закона сведения для индивидуального (персонифицированного) учета в органы Пенсионного фонда Российской Федерации, а сведения, предусмотренные пунктом 2 3 той же статьи, - в налоговые органы (пункт 1 статьи 11). Пункт 2 2 статьи 11 данного Федерального закона помимо конкретного перечня сведений, подлежащих представлению страхователем в уполномоченный орган (страховой номер индивидуального лицевого счета; фамилия, имя, отчество; идентификационный номер налогоплательщика), закрепляет порядок исполнения названной обязанности: ежемесячно не позднее 15-го числа месяца, следующего за отчетным периодом - месяцем, страхователь представляет сведения о каждом работающем у него застрахованном лице. Предусмотрена данным Федеральным законом и возможность привлечения страхователя к публичной ответственности за непредставление им в установленный срок либо представление неполных и (или) недостоверных сведений - в виде финансовой санкции в размере пятисот рублей в отношении каждого застрахованного лица (часть третья статьи 17), что, как ранее указывал Конституционный Суд Российской Федерации, согласуется с конституционными принципами и требованиями публичной ответственности (определения от 18 октября 2012 года № 1862-О и от 17 июля 2018 года № 1712-О).

Наряду с закрепленными в Федеральном законе "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования" мерами государственного принуждения в отношении страхователей, нацеленными на обеспечение исполнения обязанностей, связанных с

осуществлением индивидуального (персонифицированного) учета, статья 15.33 2 КоАП Российской Федерации предусматривает также административную ответственность должностных лиц за непредставление в установленный законодательством Российской Федерации о таком учете срок либо отказ от представления в органы Пенсионного фонда Российской Федерации оформленных в надлежащем порядке сведений (документов), необходимых для такого учета, а равно их представление в неполном объеме или в искаженном виде - в этих случаях налагается административный штраф в размере от трехсот до пятисот рублей.

Указанное правовое регулирование, предусматривающее меры ответственности за нарушение требований законодательства в сфере организации индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования как для страхователей, так и для должностных лиц, призванных непосредственно осуществлять ведение такого учета на предприятии, своевременно представлять необходимую информацию органам Пенсионного фонда Российской Федерации, само по себе не может расцениваться как отступление от вытекающих из Конституции Российской Федерации принципов справедливости, равенства, стабильности юридического статуса субъектов социально-страховых отношений, на основе которых реализуется право на социальное обеспечение и осуществляется социальное обеспечение в целом.

4. Поставленный заявителем вопрос касается, однако, тех случаев, когда оспариваемое законоположение применяется к индивидуальному предпринимателю, который выступает страхователем в отношении наемных работников и одновременно - по общему правилу, предусмотренному примечанием к статье 2.4 КоАП Российской Федерации, - несет административную ответственность как должностное лицо, если данным Кодексом не установлено иное.

4.1. Статья 15.33 2 КоАП Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность только для должностных лиц, подлежит применению с учетом общих его положений, содержащих нормы, позволяющие привлекать к ответственности должностных лиц в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей (статья 2.4), вне зависимости от того, привлекалось ли к административной ответственности соответствующее юридическое лицо (часть 3 статьи 2.1).

При этом данный Кодекс не определяет конкретно страхователя в качестве самостоятельного субъекта административной ответственности. Так, его статья 15.32 (нарушение страхователями установленного законодательством Российской Федерации об обязательном социальном страховании срока регистрации в органах государственных внебюджетных фондов) предусматривает ответственность только для должностных лиц, а статья 15.34 (сокрытие страхователем наступления страхового случая при обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний) - для граждан, должностных лиц и юридических лиц.

Инструкция о порядке ведения индивидуального (персонифицированного) учета сведений о застрахованных лицах (утверждена приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 21 декабря 2016 года № 766н), разъясняя порядок контроля за достоверностью соответствующих сведений, по сути, воспроизводит в пунктах 39 и 41 положения части третьей статьи 17 Федерального закона "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования" и статьи 15.33 2 КоАП Российской Федерации, уточняя при этом, что в обоих случаях ответственность несет страхователь. Каких-либо критериев, позволяющих разделить понятия "страхователь" и "должностное лицо" для целей привлечения к ответственности по данным статьям, названная Инструкция не содержит, равно как и указаний на то, что статья 15.33 2 КоАП Российской Федерации предусматривает ответственность для должностных лиц. Следовательно, если публично-правовую обязанность представить сведения для индивидуального (персонифицированного) учета должным образом не выполнит юридическое лицо, имеется

возможность привлечь к ответственности как само виновное юридическое лицо, являющееся в этом случае страхователем, по части третьей статьи 17 Федерального закона "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования", так и виновное должностное лицо - по статье 15.33 2 КоАП Российской Федерации. Однако, если такая обязанность не исполнена индивидуальным предпринимателем, становится возможным истолкование, предполагающее, что для целей привлечения к публичной ответственности "страхователь" (понятие, используемое для целей названного Федерального закона) и "должностное лицо" (термин, применяемый для целей данного Кодекса) фактически совпадают в одном лице (субъекте правонарушения).

4.2. Согласно части 5 статьи 4.1 КоАП Российской Федерации никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение. Обеспечивая соблюдение этого правила, данный Кодекс закрепляет, что производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при выявлении, в частности, наличия по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном той же статьей или той же частью статьи данного Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, либо постановления о возбуждении уголовного дела (пункт 7 части 1 статьи 24.5).

Для целей недопущения привлечения к административной ответственности дважды за одно и то же правонарушение в главе 15 "Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг" КоАП Российской Федерации, а именно в примечании к статье 15.3 "Нарушение срока постановки на учет в налоговом органе", содержится положение, в силу которого административная ответственность, установленная в отношении должностных лиц в этой статье, статьях 15.4-15.9 и 15.11 данного Кодекса, применяется к лицам, указанным в его статье 2.4, за исключением граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Это примечание действует без изменений с момента введения в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Статьи, на которые распространяет свое действие примечание к статье 15.3 КоАП Российской Федерации, устанавливают административную ответственность только для должностных лиц (за исключением части 1 его статьи 15.6, предусматривающей ответственность также и для граждан). С учетом того, что глава 16 Налогового кодекса Российской Федерации содержит ряд схожих составов налоговых правонарушений, предполагается, что это примечание направлено на недопущение привлечения субъекта правонарушения к двойной ответственности за одно и то же деяние (в данном случае - в налоговой сфере).

Схожее исключение из общего правила в части привлечения к ответственности граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, наравне с должностными лицами закреплено и в примечании к статье 15.33 "Нарушение установленных законодательством Российской Федерации об обязательном социальном страховании порядка и сроков представления документов и (или) иных сведений в территориальные органы Фонда социального страхования Российской Федерации" КоАП Российской Федерации. Вместе с тем каких-либо специальных исключений в том, что касается привлечения к ответственности за совершение индивидуальным предпринимателем правонарушения, предусмотренного статьей 15.33 2 данного Кодекса, не сделано.

4.3. Положение статьи 50 (часть 1) Конституции Российской Федерации, конкретизированное федеральным законодателем применительно к сфере действия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях посредством абсолютного запрета несения кем-либо

административной ответственности дважды за одно и то же административное правонарушение, распространяется и на случаи привлечения лица за содеянное одновременно к ответственности по статье данного Кодекса и к ответственности, хотя и предусмотренной отраслевыми федеральными законами, но по своей правовой природе являющейся публично-правовой, носящей, по общему правилу, карательный, а не восстановительный характер.

Действующее правовое регулирование не содержит специальных норм, определяющих соотношение мер ответственности, предусмотренных частью третьей статьи 17 Федерального закона "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования" и статьей 15.33 2 КоАП Российской Федерации, применительно к ситуациям, когда нарушение установленных законодательством Российской Федерации требований, связанных с представлением сведений индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования в органы Пенсионного фонда Российской Федерации, допущено индивидуальным предпринимателем. Как свидетельствует правоприменительная практика, в том числе материалы дела У.М.Эркеновой, не исключается привлечение к административной ответственности, установленной статьей 15.33 2 КоАП Российской Федерации, индивидуального предпринимателя, ранее уже привлеченного к ответственности по части третьей статьи 17 данного Федерального закона за несвоевременное или неполное (недостоверное) представление указанных сведений за тот же отчетный период (а равно наоборот: привлечение к ответственности по части третьей статьи 17 данного Федерального закона такого лица, уже привлеченного к ответственности по статье 15.33 2 КоАП Российской Федерации), - несмотря на то что объективную сторону обоих составов правонарушений составляет одно деяние, совершенное при одних и тех же фактических обстоятельствах.

Подобный подход не только ведет к нарушению статьи 50 (часть 1) Конституции Российской Федерации, но и противоречит принципу равенства, провозглашенному в ее статье 19 (части 1 и 2), который выступает одним из конституционных критериев оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции Российской Федерации, но и прав, приобретаемых на основании закона. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что соблюдение этого принципа, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (постановления от 16 июня 2006 года № 7-П, от 5 апреля 2007 года № 5-П, от 16 июля 2007 года № 12-П, от 26 февраля 2010 года № 4-П и др.). В конкретном деле заявительницы нарушение этого принципа заключается в том, что индивидуальный предприниматель ставится в худшее положение по сравнению с другими категориями страхователей (юридическими лицами и гражданами, осуществляющими прием на работу по трудовому договору, а также заключающими договоры гражданско-правового характера, на вознаграждения по которым в соответствии с законодательством Российской Федерации начисляются страховые взносы), для которых в данном случае не возникает риск быть подвергнутым наказанию дважды.

5. Таким образом, статья 15.33 2 КоАП Российской Федерации не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (часть 1), 50 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой данное законоположение по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, позволяет привлекать к административной ответственности как должностных лиц граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, ранее привлеченных в связи с теми же обстоятельствами за то же правонарушающее деяние к ответственности, установленной частью третьей статьи 17 Федерального закона "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования".

Федеральному законодателю надлежит, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в настоящем Постановлении, внести необходимые изменения в действующее правовое регулирование привлечения к административной ответственности за нарушение установленных законодательством Российской Федерации об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования порядка и сроков представления сведений (документов) в органы Пенсионного фонда Российской Федерации, с тем чтобы обеспечивались соразмерность и пропорциональность такой ответственности конкретному правонарушению.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47 1 , 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" , Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать статью 15.33 2 КоАП Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (часть 1), 50 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой данное законоположение по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, позволяет привлекать к административной ответственности как должностных лиц граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, ранее привлеченных в связи с теми же обстоятельствами за то же правонарушающее деяние к ответственности, установленной частью третьей статьи 17 Федерального закона "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования" .
2. Правоприменительные решения по делу гражданки Эркеновой Ульмесхан Мухаджировны, принятые на основании статьи 15.33 2 КоАП Российской Федерации , признанной настоящим Постановлением не соответствующей Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.
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

№ 8-П