

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ СЕКРЕТАРЯ

Миусская пл., д. 7, стр. 1, Москва, ГСП-3, 125993, тел.: (495) 221-83-63, факс: (499) 251-60-04, сайт: www.oprf.ru

« 06 МАР 2015 » 20 г. № 50П-21 / 404

Председателю Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации

С.Е.НАРЫШКИНУ

Уважаемый Сергей Евгеньевич!

Общественной палатой Российской Федерации проведена общественная экспертиза проектов федеральных законов (№ 655495-6, № 628805-6, № 655468-6) о расширении перечня должностных лиц, имеющих доступ к сведениям, составляющим налоговую тайну.

Направляем заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы указанного законопроекта.

Приложение: на 6 л. в 1 экз.



В.А.Бочаров

Ф.В.Ниточкин
221-83-63



Государственная Дума ФС РФ
Дата 12.03.2015 Время 13:55
№741979-6; 1.1

Заключение

Общественной палаты Российской Федерации

по результатам общественной экспертизы проектов федеральных законов
(№ 655495-6, № 628805-6, № 655468-6) о расширении перечня должностных
лиц, имеющих доступ к сведениям, составляющим налоговую тайну

Общественной палатой Российской Федерации проведена общественная экспертиза следующих проектов федеральных законов:

— № 655495-6 «О внесении изменений в статьи 26²² Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в статью 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — законопроект № 655495-6);

— № 628805-6 «О внесении изменений в статью 102 Налогового кодекса Российской Федерации» (далее — законопроект № 628805-6);

— № 655468-6 «О внесении изменений в статью 102 Налогового кодекса Российской Федерации» (далее — законопроект № 655468-6).

При подготовке заключения были изучены предложения и замечания членов Общественной палаты Российской Федерации; ученых экспертов — членов Научно-консультативного совета при Общественной палате Российской Федерации; представителей налоговых органов; Федеральной антимонопольной службы; Департамента финансов г. Москвы; Торгово-промышленной палаты Российской Федерации; проанализированы заключения Правового управления Государственной Думы Российской Федерации и Комитета Государственной Думы Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления.

Законопроекты направлены на расширение перечня субъектов допуска к сведениям, составляющим налоговую тайну. Предлагается предоставить право получать от налоговых органов сведения, составляющие налоговую тайну, финансовым органам субъектов Федерации, финансовым органам муниципальных образований, а также антимонопольным органам.

Общественная палата Российской Федерации считает, что принятие данных законопроектов в предложенном виде не является целесообразным. Данный вывод обосновывается следующим.

1. Расширение перечня субъектов, имеющих доступ к налоговой тайне, противоречит позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

Перечень субъектов, имеющих доступ к налоговой тайне, определен ч. 1 ст. 102 Налогового кодекса Российской Федерации. К ним относятся: налоговые органы, органы внутренних дел, следственные органы, государственный внебюджетный фонд, таможенные органы. Перечисленные субъекты являются участниками налоговых отношений, несут уголовную и административную ответственность за разглашение налоговой тайны.

Разработчики законопроектов предложили внести изменения не в ч. 1 ст. 102, а в ч. 6 ст. 102 Налогового кодекса Российской Федерации.

Субъекты, указанные в ч. 6 ст. 102 Налогового кодекса Российской Федерации, не являются участниками налоговых правоотношений, имеют дело с различными сведениями, часть из которых может составлять налоговую тайну. При этом на органы, перечисленные в ч. 6 ст. 102 Налогового кодекса Российской Федерации не распространяются обязанности субъектов налоговых отношений, их гораздо сложнее привлечь к уголовной, административной и гражданской ответственности за разглашение налоговой тайны.

Согласно Определению Конституционного Суда РФ от 30.09.2004 г. № 317-О специальный правовой статус сведений, составляющих налоговую тайну, исходит из интересов налогоплательщиков и принципа баланса публичных и частных интересов в указанной сфере. Именно поэтому в федеральном законодательстве и предусмотрен ограниченный режим доступа к налоговой тайне путем установления исчерпывающего перечня субъектов, обладающих в силу закона правом обращения к налоговым органам за предоставлением сведений, составляющих налоговую тайну, в указанных в законе целях.

Таким образом, данные законопроекты противоречат позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

2. Расширение перечня субъектов, имеющих доступ к налоговой тайне, приведёт к «размыванию» понятия налоговой тайны.

Сформулированное в действующем законодательстве определение «налоговой тайны» исходит не из перечня сведений о налогоплательщике, не подлежащих разглашению, а из перечня субъектов, имеющих доступ к налоговой тайне.

Расширяя перечень субъектов, допущенных к налоговой тайне, разработчики законопроектов, тем самым, «размывают» границы самого понятия налоговой тайны. Данный принцип «по секрету всему свету» порождает ситуацию, при которой всё больше и больше органов государственной власти получают информацию «о любых сведениях о налогоплательщике». Очередное расширение перечня субъектов допуска к

налоговой тайне может привести к злоупотреблениям со стороны отдельных должностных лиц, к новой волне утечки информации о налогоплательщиках.

Для изменения ситуации, по мнению Общественной палаты Российской Федерации, необходимо менять подход к определению понятия налоговой тайны.

Зарубежный опыт показывает, что понятие «налоговой тайны» включает в себя именно перечень сведений, которые не подлежат разглашению.

Необходимо продумать возможность перехода к формулированию понятия налоговой тайны не через определение перечня субъектов допуска к налоговой тайне, а через определение перечня сведений, составляющих налоговую тайну.

3. Институт налоговой тайны должен регулироваться Налоговым кодексом Российской Федерации, а не отраслевыми законами.

Вызывает опасение и форма внесения изменений в Налоговый Кодекс Российской Федерации. Фактически предлагается дополнить абзацы 1 и 2 ч. 6 ст. 102 Налогового кодекса Российской Федерации расширением перечня законов, в соответствии с которыми должностные лица будут иметь доступ к налоговой тайне.

В версии разработчиков законопроектов ч. 6 ст. 102 Налогового кодекса Российской Федерации должна выглядеть так: «Доступ к сведениям, составляющим налоговую тайну, в государственных органах, органах местного самоуправления или организациях, в которые такие сведения поступили в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, в соответствии с Федеральными законами «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления», антимонопольным законодательством, имеют должностные лица, определяемые руководителями этих государственных органов, органов местного самоуправления или организаций».

Помимо того, что данная статья является нечитаемой, в ней предлагается не просто расширить список лиц, имеющих доступ к налоговой тайне, а закрепить неограниченный доступ к налоговой тайне должностным лицам на основании вышеперечисленных законов.

Понятие «налоговой тайны», её субъекты и элементы определены Налоговым кодексом Российской Федерации. Соответственно, институт налоговой тайны также должен регулироваться исключительно Налоговым кодексом Российской Федерации. Разработчики вышеуказанных

законопроектов пытаются регулировать понятие «налоговой тайны», расширять её содержание путём внесения изменений в специальное, отраслевое, не налоговое законодательство и в ч. 6 ст. 102 Налогового кодекса Российской Федерации (являющейся в данном контексте отсылочной нормой), что, по мнению Общественной палаты Российской Федерации, является недопустимым.

4. Федеральная антимонопольная служба обладает достаточными полномочиями для получения необходимых сведений в соответствии с Федеральным законом «О защите конкуренции».

Законопроектом № 628805-6 предлагается включить в перечень лиц, имеющих доступ к сведениям, составляющим налоговую тайну, антимонопольные органы.

Между тем, согласно ст. 25 Федерального закона «О защите конкуренции» антимонопольные органы уже имеют достаточно широкие полномочия по получению различных сведений от всех коммерческих и некоммерческих организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных внебюджетных фондов и физических лиц, в т. ч. индивидуальных предпринимателей. Обязанность антимонопольного органа соблюдать коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну также уже предусмотрена законодательством, ст. 26 Федерального закона «О защите конкуренции».

Таким образом, допуск антимонопольных органов к сведениям, составляющим налоговую тайну, представляется необоснованным.

4. Формулировка законопроекта № 655495-6 «...иная информация, необходимая для формирования и исполнения бюджетов» носит общий характер и на практике без дополнительного урегулирования может повлечь определенные злоупотребления.

Законопроектом № 655495-6 предлагается изложить п.3 ст.26²² Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в новой редакции. При этом в данной статье указывается, что территориальные налоговые органы «представляют в финансовые органы субъектов Российской Федерации информацию об исчислении и уплате налогов, сборов, подлежащих зачислению в бюджеты соответствующих субъектов Российской Федерации,... и иную информацию, необходимую для формирования и исполнения бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации по перечню и в порядке, установленным Правительством Российской Федерации».

Между тем, предполагается, что для конкретизации информации, представляемой в финансовые органы субъектов Российской Федерации, будет приниматься дополнительный подзаконный нормативный акт, который в настоящее время не разработан. В статье 2 законопроекта № 655495-6 говорится, что федеральный закон вступает в силу по истечении одного месяца со дня его официального опубликования. Этого времени явно недостаточно для разработки и принятия подзаконного нормативного акта – постановления Правительства Российской Федерации.

Таким образом, либо данный закон не будет действовать, либо информация будет предоставляться в произвольном порядке, что может повлечь определенные злоупотребления.

5. Законопроекты увеличат реальное число лиц, имеющих доступ к сведениям, составляющим налоговую тайну, в тысячи раз.

Аналогичное изложенному в п. 4 заключения изменение предполагается внести и в ч. 4 ст. 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Налоговые органы «представляют в финансовые органы муниципальных образований информацию об исчислении и уплате налогов, сборов, подлежащих зачислению в бюджеты соответствующих муниципальных образований, ... и иную информацию, необходимую для формирования и исполнения бюджетов этих муниципальных образований».

Финансовые органы муниципальных образований в федеративном государстве составляют достаточно широкий круг субъектов. При этом конкретный состав должностных лиц, которые будут допускаться к налоговой тайне, будет определяться не на основании подзаконного нормативного акта, а руководителем соответствующего органа.

Таким образом, реальное число лиц, имеющих доступ к сведениям, составляющим налоговую тайну, может возрасти в тысячи раз.

6. Существующая нормативная база в полной мере обеспечивает возможность финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных финансовых органов формировать и исполнять бюджет без предоставления им доступа к налоговой тайне.

Федеральным законом «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» от 29 ноября 2014 г. сведения, предоставляемые органам местного самоуправления в целях осуществления контроля за полнотой и достоверностью информации, представленной плательщиками местных сборов, для расчета сборов, а также сведения о суммах недоимки по таким сборам, уже выведены из понятия налоговой тайны.

Кроме того, порядок взаимодействия между финансовыми органами субъектов Российской Федерации, муниципальными финансовыми органами и иными государственными органами определен Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст. 40, ст. 172) и подзаконными нормативными актами. Например, постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2004 г. № 410 «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов». В данном подзаконном акте перечисляется, какую именно информацию обязаны передавать налоговые органы в финансовые органы субъектов Российской Федерации и в финансовые органы муниципальных образований. Данный перечень является закрытым, что вполне обоснованно.

Таким образом, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальные финансовые органы уже сейчас в рамках существующей нормативной базы вправе получить необходимую для формирования и исполнения бюджета информацию. Однако сейчас она не носит персонифицированный характер. В этой связи включение финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных финансовых органов в субъекты допуска к налоговой тайне, когда эти органы будут иметь право доступа к любым сведениям о налогоплательщике, представляется необоснованным для целей формирования и исполнения бюджета. Обоснование обратного не было представлено разработчиками законопроектов.

На основании изложенного Общественная палата Российской Федерации считает необходимым рекомендовать Государственной Думе Российской Федерации отклонить законопроекты № 655495-6, 628805-6, 655468-6 о расширении перечня должностных лиц, имеющих доступ к сведениям, составляющим налоговую тайну.

