



08.10.14 № 04/117
На № _____ от _____

Заместителю руководителя
Федеральной налоговой службы,
действительному государственному советнику
Российской Федерации 2 класса

НАУМЧЕВУ Д.В.

Уважаемый Денис Валерьевич!

На основании запроса Федеральной налоговой службы от 1 августа 2014 года № НД-4-8/15033 Ассоциация «Россия» провела опрос среди кредитных организаций по проекту Приказа ФНС России «Об утверждении Порядка контроля за исполнением банками обязанностей, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации» (далее – проект/проект Приказа/Порядок).

Направляю Вам консолидированные комментарии и предложения членов Ассоциации «Россия» по обсуждаемому проекту для дальнейшей работы.

Приложение: Комментарии и предложения по проекту Приказа ФНС России «Об утверждении Порядка контроля за исполнением банками обязанностей, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации», 6 стр.

С уважением,

Вице-президент Ассоциации «Россия»

Г.А. Медведев

Комментарии и предложения по проекту Приказа ФНС России «Об утверждении Порядка контроля за исполнением банками обязанностей, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации»

1. Срок, установленный в абз. 11 п. 4 Приложения № 1 (3 дня), в течение которого банк обязан предоставить в налоговый орган истребуемые документы, в силу существующего между банками и налоговой инспекцией значительного объема документооборота и объема расчетных документов, формируемых налогоплательщиками на уплату платежей в бюджет, представляется недостаточным.

Предлагается увеличить в проекте срок предоставления банком истребуемых документов и установить стандартный срок, предоставляемый при проведении налоговых проверок, в соответствии с ч. 3 ст. 93 НК РФ равный десяти дням. Также предлагается включить в Порядок положение о возможности продления налоговой инспекцией данного срока по ходатайству банка в случае невозможности предоставления истребуемых документов в установленный срок.

Предлагается установить в Порядке исчерпывающий перечень документов (информации), которые вправе запрашивать налоговый орган.

2. В целях оптимизации затрат ресурсов кредитных организаций на подготовку и предоставление информации налоговым органам, предлагается внести в текст Порядка уточнение о запрете для налоговых органов запрашивать в банках информацию, ранее уже предоставленную банком непосредственно налоговому органу или в иные государственные информационные системы, которую налоговый орган может получать из таких информационных систем (по аналогии с межведомственным взаимодействием, организованным в рамках ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг").

Кредитные организации, принявшие участие в опросе отмечают, что предлагаемый проектом порядок предоставления документов (информации) не соответствует практикам современного документооборота и приведет к существенному увеличению административной нагрузки на банки.

3. Представляется необоснованным и нецелесообразным проведение проверки на территории налогового органа, учитывая объемы предоставляемых документов для проверки, и затруднительность обеспечения соблюдения законодательства РФ в части защиты банковской тайны и персональных данных при перевозке и передаче копий документов в указанных выше объемах. Предлагается исключить из Порядка норму, согласно которой истребованные документы представляются в налоговый орган в виде копий, заверенных подписью уполномоченного лица проверяемого банка (филиала банка), а также печатью, одновременно установив порядок предоставления истребуемых документов банком в налоговый орган в электронном виде.

Предлагается предусмотреть в Порядке норму, в соответствии с которой в случае наличия у налогового органа необходимости ознакомления с оригиналами документов проверка проводится на территории (в помещении) банка (филиала банка).

4. Предлагается предусмотреть в Порядке процедуру истребования у банка (филиала банка) необходимых для проверки документов, установленную ст. 93 НК РФ, в частности следующее положение: «Требование должно передаваться лично под расписку, а в случае невозможности, направляться в электронном или бумажном виде в порядке, установленном п. 4 ст. 31 НК РФ».

5. Пунктом 4 Порядка предусмотрено, что при проведении проверки соблюдения банком обязанностей может использоваться информация, поступающая в налоговые органы из внутренних и внешних источников. При этом к информации из внешних источников относится информация о банках, полученная налоговыми органами в соответствии с действующим законодательством или на основании соглашений по обмену информацией с контролирующими и правоохранительными органами, органами государственной власти и местного самоуправления, а также иная информация, в том числе общедоступная. Аналогичное положение содержится в п. 6 Порядка.

Кредитные организации отмечают, что подобная формулировка не позволяет четко определить перечень, форму и релевантность источников информации, используемых при осуществлении контроля за исполнением банками обязанностей, предусмотренных НК РФ. В целях недопущения злоупотреблений представляется целесообразным, что указанный перечень источников используемой информации должен быть исчерпывающим. Предлагается предусмотреть в Порядке пункты, ограничивающие источники информации документами, поступившими в налоговые органы по официальным каналам.

6. В соответствии с п. 4 Порядка проверка исполнения банком (филиалом банка) обязанностей, установленных НК РФ, не может продолжаться более двух месяцев. Указанный срок может быть продлен до четырех месяцев. При этом Порядок не содержит перечня оснований и регламентации процедуры продления, а также образца документа, выносимого в рассматриваемой ситуации руководителем (заместителем руководителя) налогового органа.

В целях повышения качества проверки и оптимизации сроков предлагается дополнить текст Порядка исчерпывающим перечнем оснований для продления срока проверки, регламентировать процедуру принятия решения, а также утвердить форму решения о продлении срока проверки, подписываемого руководителем (заместителем руководителя) налогового органа.

Вместе с тем кредитные организации отмечают, что установленный проектом продолжительный период проверки (от 2-х до 4-х месяцев) необоснован, т.к. в такие же сроки проводится выездная налоговая проверка по всем видам налогов и сборов. Предлагается срок проверки по исполнению банком обязанностей, изложенных в ст.ст. 46, 60, 76, 86 НК РФ, который может быть продлен руководителем (заместителем руководителя) налогового органа сократить до двух месяцев соответственно.

Также в ходе опроса были высказаны предложения об ограничении срока проверки одним месяцем без возможности продления.

7. Предлагается дополнить проект положением, предусматривающим приостановление срока проверки на период истребования документов налоговым органом.

8. Абз. 2 п. 4 Приложения № 1 предлагается изложить в следующей редакции: «Период проверки не может превышать трех календарных лет, предшествующих дате вынесения налоговым органом решения о проведении такой проверки». Кредитные организации отметили, что больший период проверки не является обоснованным, поскольку в данном случае в соответствии с п. 1 ст. 113 НК РФ лицо не может быть привлечено к ответственности за совершение налогового правонарушения, если со дня его совершения прошло больше трех лет.

9. По аналогии с п. 5 ст. 89 НК РФ, предлагается дополнить Порядок положениями, следующего содержания: «Налоговый орган не вправе проводить 2 и более проверки банка (филиала банка) по вопросам соблюдения обязанностей, установленных статьями 46, 60,

76, 86 Кодекса за один и тот же период. Налоговые органы не вправе проводить в отношении одного банка (одного филиала банка) более двух проверок в течение календарного года. При определении количества налоговых проверок банка не учитывается количество проведенных самостоятельных налоговых проверок его филиалов».

10. По аналогии с п. 2 ст. 89 НК РФ, предлагается дополнить проект положением, следующего содержания: «Решение о проведении проверки исполнения обязанностей, установленных Налоговым кодексом, банком, отнесенным в порядке, установленном статьей 83 Кодекса, к категории крупнейших налогоплательщиков, выносит налоговый орган, осуществивший постановку банка на учет в качестве крупнейшего налогоплательщика».

11. В абз. 6 п. 4 Порядка предлагается предусмотреть следующее положение: «При этом, если согласно внутренним порядкам обязанности по статьям 46, 60, 76, 86 Кодекса за филиалы банка выполняются централизованно головной организацией банка, то налоговая проверка осуществляется налоговым органом по месту нахождения головной организации банка».

12. Респонденты отмечают, что положения, изложенные в п. 5 Порядка представляют собой сложную конструкцию затруднительную для восприятия и понимания. Предлагается следующая редакция п.5 Порядка: «Налоговый орган, проводящий контроль за исполнением банком (филиалом банка) обязанностей, установленных Кодексом, во исполнение обязанностей, предусмотренных Кодексом и настоящим Порядком, направляет в банк, в том числе, следующие документы:

- поручение на списание и перечисление в бюджетную систему Российской Федерации необходимых денежных средств со счетов налогоплательщика (налогового агента) - организации или индивидуального предпринимателя,

- поручение на перевод электронных денежных средств налогоплательщика (налогового агента) - организации или индивидуального предпринимателя в соответствии со статьей 46 Кодекса,

- решение о приостановлении операций по счетам в банках, а также переводов электронных денежных средств организаций и индивидуальных предпринимателей в соответствии со статьей 76 Кодекса,

- запрос в соответствии со статьей 86 Кодекса.

Налоговый орган, направивший в банк (филиал банка) указанные документы, при обнаружении фактов, свидетельствующих о нарушениях банком (филиалом банка) обязанностей, установленных Кодексом, осуществляет производство по делу о нарушении законодательства о налогах и сборах без вынесения Решения о проведении проверки выполнения банком установленных Кодексом обязанностей в соответствии со статьей 101.4 Кодекса.

Копии материалов (акта об обнаружении фактов, свидетельствующих о неисполнении банком (филиалом банка) обязанностей, установленных Кодексом, решения о привлечении (об отказе в привлечении) к ответственности, приложения к ним) направляются в налоговый орган по месту нахождения банка в течение трех дней с даты вручения решения банку (филиалу банка) для учета при планировании и проведении проверок исполнения банками обязанностей, установленных Кодексом».

13. Пункт 4 Порядка относит к обстоятельствам, возникшим в результате противодействия со стороны уполномоченных лиц банка (филиала банка) проведению

проверки, в т.ч. отсутствие документов, отсутствие банка (филиала банка) по месту его нахождения, а также иные обстоятельства. При этом Порядок не содержит оговорок о том, что документы в банке могут отсутствовать по объективным причинам (истечение срока хранения, утрата в результате стихийного бедствия и т.д.); отсутствие банка (филиала банка) по месту его нахождения может быть связано с ликвидацией организации/ её структурного подразделения. Ссылка на «иные обстоятельства» также некорректна и создает ситуацию правовой неопределенности, при которой необоснованные действия широкого круга уполномоченных лиц банка (его филиала) могут послужить поводом для обращения налогового органа в правоохранительные органы.

Предлагается исключить из текста Порядка упоминание об «иных обстоятельствах», свидетельствующих о противодействии при проведении проверки, а также дополнить указанный пункт необходимостью наличия вины в действиях уполномоченных лиц для обращения налогового органа в правоохранительные органы.

14. П. 7 Порядка предлагается изложить в следующей редакции: «При проведении проверки соблюдения банком (филиалом банка) положений статьи 76 Кодекса налоговым органом, проводящим проверку, анализируются:

- выписки по счетам клиентов, в отношении которых проводятся мероприятия налогового контроля;
- решения налоговых органов о приостановлении (отмене приостановления) операций по счетам налогоплательщика (плательщика сбора, налогового агента) в банке (филиале банка), а также переводов электронных денежных средств,
- журналы регистрации входящей и исходящей корреспонденции,
- книга регистрации открытых и закрытых счетов,
- выписки по корреспондентскому счету банка (филиала банка),
- данные, поступающие в налоговые органы в рамках электронного документооборота с банками, подтверждающие получение решений о приостановлении операций по счетам налогоплательщика-организации в банке в электронном виде,
- своевременность направления банком сведений об остатках денежных средств налогоплательщика на счетах в банке, а также об остатках электронных денежных средств».

15. Предлагается предусмотреть в п. 6 Порядка «выписку из лицевого счета № 90901 «Распоряжения, ожидающие акцепта для оплаты, ожидающие разрешения на проведение операций», т.к. информация по указанному счету используется для учета средств, на которые наложены ограничения. Вместе с тем, предлагается исключить из п. 6 Порядка ссылки на выписки по лицевым счетам 30101 «Корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России», 47418 «Средства, списанные со счетов клиентов, но не проведенные по корреспондентскому счету кредитной организации из-за недостаточности средств», 90904 «Не исполненные в срок распоряжения из-за недостаточности денежных средств на корреспондентском счете кредитной организации», т.к. сведения по указанным счетам не имеют отношения к предмету проверки - неисполнение (несвоевременное исполнение) банком (филиалом банка) распоряжений клиентов и налоговых органов, а также по причине того, что информация, отраженная на указанных счетах, не подлежит разглашению кредитной организацией в силу действующего законодательства РФ.

16. В Требовании о предоставлении документов при проведении проверки исполнения банком обязанностей, установленных НК РФ (Приложение № 3) предлагается предусмотреть возможность предоставления документов банком в электронном виде.

17. В форме Справки о проведенной проверке исполнения банком обязанностей (Приложение № 4), установленных НК РФ отсутствует указание на итог (выводы) проведенной проверки. Предлагается включить в текст справки после графы «проверка окончена» графу «итоги проверки».

18. Предлагается изложить в форме Справки о проведенной проверке исполнения банком обязанностей (Приложение № 4) обстоятельства, возникшие в результате противодействия со стороны уполномоченных лиц банка (филиала банка) проведению проверки следующим образом:

- отказ от предоставления документов, выразившийся в не представлении, либо в отказе представления уполномоченным сотрудником банка документов, представляемых по требованию налогового органа, проводящего проверку в соответствии с требованиями Кодекса и настоящего Порядка;
- отказ в доступе на территорию банка (филиала банка), выразившийся в запрете, либо недопущении уполномоченного сотрудника налогового органа на территорию Банка при предъявлении им документов, являющихся основанием для проведения мероприятий налогового контроля, установленных Кодексом и настоящим Порядком;
- сокрытие (уничтожение) доказательств;
- непредставление имеющихся у Банка в наличии документов.

19. По результатам проведенного анализа проекта Приказа ряд кредитных организаций выразил особое мнение по существу документа.

Согласно п.1 Порядка устанавливаются требования к организации и проведению налоговыми органами мероприятий по контролю за исполнением банками обязанностей, установленных Кодексом. Вместе с тем, в последующих положениях Порядка произведена подмена понятий: «*контроль*» заменен «*проверкой*». Фактически данным проектом вводится новый, самостоятельный, не предусмотренный НК РФ вид налоговых проверок банка (филиала банка), по предмету соблюдения обязанностей, установленных статьями 46, 60, 76, 86 Кодекса.

Согласно ст. 6 НК РФ нормативный правовой акт о налогах и сборах признается несоответствующим Кодексу, если такой акт: вводит обязанности, не предусмотренные Кодексом, или изменяет определенное Кодексом содержание обязанностей участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, иных лиц, обязанности которых установлены Кодексом; разрешает или допускает действия, запрещенные Кодексом. Таким образом, обсуждаемый документ противоречит положениям НК РФ, а предлагаемый порядок контроля за исполнением банками обязанностей противоречит основным подходам к совершенствованию налогового администрирования, изложенным в Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2014 и плановые периоды 2015 и 2016 годов, а именно: снижение уровня административной нагрузки на бизнес за счет сокращения количества налоговых проверок, развития аналитической составляющей в контрольной работе налоговых органов и перехода на электронное взаимодействие. Аналогичной позиции по данному вопросу придерживается ВАС (Постановления Президиума ВАС РФ от 02.10.2007 № 1176/07, от 21.12.2010 № 11515/10, от 10.05.2011 № 16535/10).

В этой связи, кредитные организации отмечают, что заявленные цели проекта Приказа могут быть достигнуты путем усовершенствования электронного документооборота и электронного взаимодействия между банками и налоговыми органами, в том числе путем организации обмена документами (информацией),

установленного формата, с использованием информационного ресурса, основанного на транспортной системе Банка России.

По тексту проекта имеются следующие редакционные замечания:

1. В абз. 2 п. 4 Приложения № 1 в целях избежания разночтений предлагается формулировку «период проверки» заменить на *«период, охватываемый проверкой»* или *«проверяемый период»*.

2. Предлагается утвердить следующее название Приложения № 1: «Порядок контроля за исполнением банками обязанностей, установленных *статьями 46, 60, 76, 86* Налогового кодекса Российской Федерации».

3. Отсутствует запятая после слова «(информации)» в абз.4 п. 4 прил.1 проекта; слова «Федерации» в абз. 7 п. 4 прил. 1 проекта.

4. В первом предложении п. 6 Приложения № 1 ряд наименований анализируемых документов необходимо проставить в родительном падеже.

5. Отредактировать текст Приложения № 2 к проекту по полям.

6. В тексте проекта Приказа содержатся опечатки, в частности, необходимо по тексту использовать прописные буквы при написании «Приложение 1 (2, 3, 4)» «Требование» (абз. 8 п.4 Приложения № 1) для визуального выделения и обеспечения единообразия текста проекта.

7. В Требовании о предоставлении документов при проведении проверки исполнения банком обязанностей, установленных НК РФ (Приложение № 3) не предусмотрено заверение документов подписью и печатью филиала банка. Предлагается внести соответствующие изменения.

8. Абз. 4 п.4 Приложения № 1 предлагается дополнить: «...посредством истребования у банков (филиалов банков) документов (информации) необходимой для проведения проверки, получения объяснений должностных лиц руководителей, сотрудников и официальных представителей банка (филиала банка), проверки данных учета и отчетности, допроса свидетелей, а также в других формах, предусмотренных Кодексом, на основании решения руководителя (заместителя руководителя) налогового органа, оформленного в соответствии с требованиями настоящего Порядка».

9. Абз. 10 п. 4 Приложения № 1 предлагается изложить следующим образом: «К информации из внутренних источников относится информация о банках, полученная налоговыми органами самостоятельно в процессе выполнения ими возложенных на них функций. К информации из внешних источников относится информация о банках, полученная налоговыми органами в соответствии с действующим законодательством, в том числе признанная общеизвестной судом (арбитражным судом), или на основании соглашений по обмену информацией с контролирующими и правоохранительными органами, органами государственной власти и местного самоуправления».

10. В абз.2 п.6 Порядка предлагается конкретизировать следующим образом: «При проведении контрольных мероприятий налоговым органом проверяется: ...».

11. В п. 5 Порядка установлен срок направления копий материалов в налоговый орган по месту нахождения банка без указания на рабочие/календарные дни. Предлагается конкретизировать данный срок.