



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ**

статьи 129 пункта 19) Налогового кодекса
(понятие «налоговая тайна»)

(обращение № 39а/2021г.)

КИШИНЭУ

10 августа 2021 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 129 ПУНКТА 19) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Домника МАНОЛЕ, *председатель*,
Люба ШОВА,
Сергей ЦУРКАН,
Владимир ЦУРКАН, *судьи*,
при участии *помощника судьи*, Кристины Кихай,

принимая во внимание обращение,
зарегистрированное 24 февраля 2021 года,
рассмотрев данное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение, представленное в Конституционный суд 24 февраля 2021 года депутатом Парламента Думитру Алайба, на основании статьи 135 ч. (1) п. а) Конституции, статьи 25 п. г) Закона о Конституционном суде и статьи 38 ч. (1) п. г) Кодекса конституционной юрисдикции.

2. Автор обращения просит Конституционный суд проверить конституционность пункта 19) статьи 129 Налогового кодекса, принятого Законом № 1163 от 24 апреля 1997 года.

3. Определением Конституционного суда от 29 июня 2021 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения дела Конституционный суд запросил мнения Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства и Института юридических, политических и социологических исследований.

5. На открытом заседании Конституционного суда присутствовал представитель Парламента, Валериу Кучук.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

6. Применимые положения Конституции:

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 129 ПУНКТА 19) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

Статья 34
Право на информацию

«(1) Право лица на доступ к любой информации, касающейся общественных дел, не может быть ограничено.

(2) Власти в соответствии со своей компетенцией обязаны обеспечивать достоверное информирование граждан об общественных делах и по вопросам личного характера.

(3) Право на информацию не должно наносить ущерб мерам, направленным на защиту граждан, или национальной безопасности.

[...]».

Статья 54
Ограничение осуществления прав или свобод

«(1) В Республике Молдова не могут быть приняты законы, запрещающие или умаляющие права и основные свободы человека и гражданина.

(2) Осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом, соответствуют общепризнанным нормам международного права и необходимы в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, экономического благосостояния страны, общественного порядка, в целях предотвращения массовых беспорядков и преступлений, защиты прав, свобод и достоинства других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

[...]

(4) Ограничение должно соответствовать обстоятельству, вызвавшему его, и не может затрагивать существование права или свободы».

7. Применимые положения Налогового кодекса, принятого Законом № 1163 от 24 апреля 1997:

Статья 129
Понятия

«[...]

19) **Налоговая тайна** – любая информация, которой располагает орган, осуществляющий полномочия по налоговому администрированию, в том числе информация о налогоплательщике, составляющая коммерческую тайну, за исключением сведений о нарушении налогового законодательства.

[...]».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

8. Определением от 29 июня 2021 года Конституционный суд подтвердил соблюдение в данном деле условий приемлемости обращения, установленных в его неизменной практике.

9. Конституционный суд отмечает, что, согласно статье 25 п. g) Закона о Конституционном суде и статье 38 ч. (1) п. g) Кодекса конституционной юрисдикции, депутаты наделены правом обращения в Конституционный суд.

10. В соответствии со статьей 135 ч. (1) п. а) Конституции, контроль конституционности законов, в настоящем деле некоторых положений Налогового кодекса, относится к компетенции Конституционного суда.

11. Конституционный суд отметил, что предметом обращения является пункт 19) статьи 129 Налогового кодекса. Эти положения ранее не составляли предмет контроля конституционности.

12. Автор обращения утверждает, что оспариваемые положения противоречат статьям 34 [*право на информацию*], 54 [*ограничение осуществления некоторых прав или свобод*] и 58 [*участие в финансовых расходах*] Конституции.

13. Что касается действия статьи 34 Конституции, Конституционный суд отметил, что она устанавливает право лица на доступ к любой информации, касающейся общественных дел, которое не может быть ограничено. Власти в соответствии со своей компетенцией обязаны обеспечивать достоверное информирование граждан об общественных делах и по вопросам личного характера.

14. Это право несет в себе два аспекта: право запрашивать и право получать информацию. В этом смысле, любой государственный орган и/или учреждение обязаны предоставить запрашиваемую информацию, если нет законных оснований для отказа в таком запросе (ПКС № 29 от 12 декабря 2019 года, § 35; ПКС № 3 от 14 января 2021 года, § 27).

15. В своей практике Конституционный суд установил, что гарантированное статьей 34 Конституции право доступа к информации, касающейся общественных дел, носит характер *lex specialis* по отношению к праву на свободу выражения мнения, гарантированному статьей 32 Конституции, составляющему его основу. Связь между статьями 32 и 34 Конституции особенно существенна, когда государственные органы взаимодействуют в осуществление права на доступ к информации, поскольку доступ к информации запрашивается для того, чтобы довести эту информацию до сведения общественности. Таким образом, общие принципы, применимые к статье 32, действуют, *a fortiori*, и в отношении статьи 34 Конституции (ПКС № 29 от 12 декабря 2019 года, § 36; ПКС № 3 от 14 января 2021 года, § 51).

16. Свобода выражения мнения является важной основой демократического общества и базовым условием его прогресса и

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 129 ПУНКТА 19) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

самореализации каждого его члена. Любое ограничение этой свободы должно быть неопровержимо обосновано, с соблюдением принципа соразмерности, установленного статьей 54 Конституции, который, среди прочего, требует, чтобы приведенные законодателем основания были убедительными и достаточными (ПКС № 29 от 12 декабря 2019 года, §§ 37-38; ПКС № 3 от 14 января 2021 года, § 52).

17. Конституционный суд подчеркнул, что, согласно оспариваемым положениям, налоговая тайна – это любая информация, которой располагает орган, осуществляющий полномочия по налоговому администрированию, в том числе информация о налогоплательщике, составляющая коммерческую тайну, за исключением сведений о нарушении налогового законодательства.

18. В соответствии с ч. (11) статьи 226¹⁶ кодекса, любая полученная Государственной налоговой службой информация трактуется как налоговая тайна. Государственная налоговая служба вправе раскрывать информацию по вопросам, связанным с использованием косвенных методов оценки доходов физических лиц, в открытых судебных процессах или на основании судебных решений. Результаты налогового контроля могут предаваться огласке лишь после использования всех способов обжалования. Налоговые служащие, которым стали известны данные и сведения, составляющие налоговую тайну, не вправе их разглашать, кроме как в соответствии с частью (11), как в период исполнения служебных обязанностей, так и после увольнения (статья 226¹⁶ ч. (12) кодекса).

19. Конституционный суд отметил, что, в соответствии с оспариваемыми положениями, информация, отнесенная к налоговой тайне, не предоставляется налоговыми органами лицам, ее запрашивающим. Так, осуществление права доступа к информации ограничено. Следовательно, Конституционный суд отмечает действие статей 34 и 54 Конституции.

20. Кроме того, Конституционный суд установил, что право доступа к информации не является абсолютным, а значит, его осуществление может быть подвергнуто ограничениям в условиях статьи 54 Конституции. В связи с этим, Конституционному суду надлежит рассмотреть, предусмотрено ли это вмешательство законом, преследует ли установленное оспариваемыми положениями вмешательство одну или несколько законных целей, закрепленных в Конституции, достигается ли в ходе его применения одна из этих целей, является ли данное вмешательство необходимым и соразмерным определяющей его ситуации.

21. Что касается действия статьи 58 Конституции, Конституционный суд подчеркнул, что, в соответствии с этой статьей, граждане обязаны участвовать в общественных расходах посредством уплаты налогов и сборов. Конституционный суд отметил, что автор обращения не доказал, каким образом оспариваемые положения нарушают статью 58 Конституции, поэтому не считает данную статью применимой по делу.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

А. Аргументы автора обращения

22. В обоснование обращения автор утверждает, что определение налоговой тайны является двусмысленным, что приводит к его незаконному применению со стороны налоговых органов. Кроме того, понятие налоговой тайны включает в себя две категории сведений – коммерческая тайна и любая другая информация. Понятие «любая другая информация» относится к неопределенной категории сведений, которые могут быть отнесены к налоговой тайне, поэтому «любая другая информация» является расплывчатым и чрезмерно широким определением, что препятствует прозрачности запрашиваемой информации.

23. Учитывая неоднозначность понятия налоговой тайны, налоговые органы относят к нему всю информацию о размерах отчислений и отказывают предоставлять эти сведения, запрашиваемые гражданским обществом и представителями средств массовой информации. Так, нарушается право доступа к информации, представляющей общественный интерес. Это право может быть ограничено в соответствии со статьей 54 Конституции. Однако порядок определения налоговой тайны не относится к соразмерным и необходимым ограничениям. Чаще всего право доступа к информации ограничивается в целях защиты частной жизни лиц либо на основании национальной безопасности. И все же, не любые запрашиваемые у налоговых органов сведения подпадают под эти две категории, поэтому могут быть предоставлены.

24. Кроме того, одним из основных элементов, а также минимальной гарантией демократического государства и антикоррупционной политики, является прозрачность и доступ к информации, касающейся общественных дел. Предоставляемые государственными учреждениями сведения принадлежат налогоплательщикам и относятся к публичным активам, а ограничение доступа к такой информации должно осуществляться на основе четких и убедительных доводов. Информация о финансовых отчислениях в государственный бюджет со стороны физических или юридических лиц не ущемляет законные права и интересы граждан и не нарушает право на частную, интимную и семейную жизнь. В то же время, эти сведения не составляют коммерческую тайну.

25. По мнению автора обращения, оспариваемые положения противоречат статьям 34 и 54 Конституции.

В. Аргументы органов власти и организаций, представивших свои мнения

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 129 ПУНКТА 19) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

26. В представленном Конституционному суду мнении Президент Республики отмечает, что налоговое законодательство регулирует порядок и условия использования информации, отнесенной к налоговой тайне. Кроме того, Закон о доступе к информации устанавливает, что реализация права доступа к информации может подвергаться ограничениям, регулируемым органическим законом и соответствующим потребностям соблюдения прав и недопущения посягательств на репутацию иного лица, в том числе охраны национальной безопасности, общественного порядка, здоровья или морального благополучия общества. Тот же закон устанавливает исключения, которые ограничивают доступ к официальной информации, куда включена и конфиденциальная информация из области деловых отношений, представленная публичным учреждениям в качестве конфиденциальной, регулируемой законодательством о коммерческой тайне и касающейся производства, технологии, управления, финансов, иной экономической деятельности, разглашение которой может затронуть интересы предпринимателей, а также информация личного характера, разглашение которой считается вмешательством в частную жизнь лица, находящуюся под охраной законодательства о защите персональных данных.

27. В этом аспекте, государственные органы и учреждения, которые предоставляют информацию, отнесенную к персональным данным, обязаны создавать условия, обеспечивающие защиту этих данных, с соблюдением принципов и критериев оценки, установленных Конституционным судом в Постановлении № 29 от 12 декабря 2019 года. Отклонение запроса о предоставлении сведений, содержащих персональные данные, должно быть соразмерным и обоснованным своими законными целями, предусмотренными ч. (2) статьи 54 Конституции.

28. Ограничение права на информацию может иметь место лишь тогда, когда существует реальная и оправданная цель по защите законного интереса и не преобладает общественный интерес к получению информации. Оправдание законного интереса основывается на серьезности ущерба, который может быть нанесен в результате опубликования информации. Государственные органы должны доказать, что разглашение информации представляет угрозу защите граждан или национальной безопасности.

29. В представленном Парламентом мнении отмечается, что понятие налоговой тайны используется в законодательствах всех стран мира. Баланс между частным законным интересом и общественным интересом регулируется законодательствами соответствующих стран, включая обязанность охраны персональных данных и соблюдения требования законного интереса. Принцип справедливого регулирования налогового бремени соответствует положениям ч. (2) статьи 54 Конституции, учитывая, что ч. (3) статьи 34 Конституции прямо предусматривает ограничение, а именно, что право на информацию не должно наносить ущерб мерам, направленным на защиту граждан или национальной

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 129 ПУНКТА 19) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

безопасности. Понятие налоговой тайны, включающее государственную тайну, сведения, составляющие персональные данные, и коммерческую тайну, позволяет понять правовую цель законодателя по защите интересов налогоплательщиков, государственных интересов от любого вмешательства, которое может нанести ущерб частной жизни и экономическим интересам хозяйствующих субъектов, а также национальной безопасности. Таким образом, понятие налоговой тайны не является двусмысленным, не создает препятствий на пути к прозрачности и общественному интересу и не способствует злоупотреблениям со стороны налоговых органов.

30. Статья 131 ч. (5) Налогового кодекса подробно описывает информацию, которая может предоставляться различным органам. Понятие налоговой тайны не применяется самостоятельно, а только в сочетании с другими нормами. Для реализации своих полномочий в области налогового администрирования Государственная налоговая служба вправе администрировать, анализировать и оценивать соответствующую информацию, а также предоставлять ее учреждениям и лицам, обращающимся с подобными запросами. Конкурирующие права на предоставление информации, касающейся общественных дел, и частной информации четко определены и применяются. Понятие налоговой тайны является ясным и соответствует принципу соразмерности. Возникающие вопросы относятся скорее к применению данного понятия, но не к его конституционности.

31. В представленном Правительством мнении отмечается, что ограничение права доступа к официальной информации может иметь место только при соблюдении следующих условий: предусмотрено законом, преследует законную цель и является необходимым в демократическом обществе.

32. Правительство отмечает, что сведения о налогах и иных отчислениях в государственный бюджет налогоплательщиков – физических лиц – относятся к категории сведений, составляющих персональные данные (статья 131 ч. (5) п. к) Налогового кодекса в сочетании со статьей 3 Закона о защите персональных данных). Так, обработка информации о размерах налогов, оплачиваемых физическими лицами, должна отвечать требованиям Закона о защите персональных данных. Правительство утверждает, что при рассмотрении заявлений о доступе к информации о налогоплательщиках – физических лицах – следует учитывать смежные конституционные права (право на информацию и право на частную жизнь). Этот вопрос относится к применению закона.

33. Таким образом, при рассмотрении запросов о доступе к информации о налогоплательщиках – юридических лицах – не должны возникать вопросы применимости, поскольку к основным показателям индивидуальной финансовой ситуации экономических агентов имеет доступ любое лицо на сайте www.statistica.gov.md. Следовательно,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 129 ПУНКТА 19) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

Правительство утверждает, что оспариваемые положения не затрагивают конституционные права, указанные автором обращения.

34. В представленном Конституционному суду мнении Институт юридических, политических и социологических исследований отмечает, что налоговые органы отказывают в предоставлении информации, касающейся общественных дел и не затрагивающей государственную безопасность или иные основные ценности, охраняемые Конституцией, ссылаясь на определение «налоговой тайны». Так, конституционные недостатки этого определения заключаются в отсутствии у Государственной налоговой службы и ее подразделений возможности давать доступ к информации, касающейся общественных дел, которая не наносит ущерб налогоплательщикам и государству. Оспариваемые положения не обеспечивают соразмерность между конституционными ценностями и равновесие между правом доступа к информации, касающейся общественных дел, и защитой прав налогоплательщиков. Следовательно, оспариваемые положения чрезмерно ограничивают доступ к сведениям, которыми располагает налоговая служба. Эти ограничения выходят за рамки, предусмотренные ч. (2) статьи 54 Конституции. Институт юридических, политических и социологических исследований считает, что оспариваемые положения могут быть признаны неконституционными.

С. Оценка Конституционного суда

1. Общие принципы права доступа к информации

35. Конституционный суд напоминает, что, согласно статье 34 ч. (1) и ч. (2) Конституции, право лица на доступ к любой информации, касающейся общественных дел, не может быть ограничено. Власти в соответствии со своей компетенцией обязаны обеспечивать достоверное информирование граждан об общественных делах и по вопросам личного характера. Право доступа к любой информации подразумевает порядок, способы и условия управления государственными делами и право распространения такого рода сведений (ПКС № 19 от 22 июня 2015 года, §§ 31-32; ПКС № 29 от 12 декабря 2019 года, § 34). Конституционный суд отмечает, что указанные положения следует рассматривать в свете ограничительных норм, содержащихся в статьях 34 ч. (3) и 54 Конституции (ПКС № 3 от 14 января 2021 года, § 50).

36. Свобода выражения мнения является важной основой демократического общества и базовым условием его прогресса и самореализации каждого его члена. Любое ограничение этой свободы должно быть неопровержимо обосновано, с соблюдением принципа соразмерности, установленного статьей 54 Конституции, который, среди прочего, требует, чтобы приведенные законодателем основания были убедительными и достаточными (ПКС № 29 от 12 декабря 2019 года, §§ 37-38; ПКС № 3 от 14 января 2021 года, § 52).

2. Применение принципов в настоящем деле

а) О соблюдении стандарта качества закона (если вмешательство «предусмотрено законом»)

37. Как гласит ч. (2) статьи 54 Конституции, осуществление прав и свобод не может быть подвергнуто иным ограничениям, помимо «предусмотренных законом». Принцип законности подразумевает соответствие применяемых правовых положений стандарту качества (см. ПКС № 16 от 9 июня 2020 года, § 48; ПКС № 21 от 4 августа 2020 года, § 46; ПКС № 11 от 25 марта 2021 года, § 45), налагаемому статьей 23 ч. (2) Конституции.

38. Конституционный суд подчеркивает, что требование законности ограничения осуществления какого-либо права не обязывает законодателя давать определение всем понятиям, используемым в материально-правовых нормах. В этом контексте, учитывая принцип общего действия законов, Конституционный суд отмечает, что их формулировка не может представлять абсолютную точность. Одна из стандартных техник регулирования заключается в применении скорее общих формулировок, чем исчерпывающих списков. Так, большинство законов в силу обстоятельств используют более или менее общие понятия, толкование и применение которых зависят от практики. Как бы ясно ни была составлена правовая норма, в любой системе права существует неизбежный элемент судебного толкования (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 18 от 30 июня 2020 года, § 92).

39. Конституционный суд отмечает, что статья 129 пкт. 19) Налогового кодекса устанавливает, что налоговая тайна – это любая информация, которой располагает орган, осуществляющий полномочия по налоговому администрированию, в том числе информация о налогоплательщике, составляющая коммерческую тайну, за исключением сведений о нарушении налогового законодательства.

40. Что касается условия доступности, Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения соответствуют этому критерию, поскольку они содержатся в Налоговом кодексе, повторно опубликованном в специальном выпуске Официального Монитора от 8 февраля 2007 года.

41. Что касается условия предсказуемости оспариваемой нормы, Конституционный суд заключает, что определение и условия предоставления информации, относящейся к коммерческой тайне, детально описаны в других нормативных актах. Например, статья 2047 ч. (3) Гражданского кодекса предусматривает, что коммерческой тайной признается информация, отвечающая всем следующим требованиям: а) она является секретной в том смысле, что она в целом или в определенной комбинации и сочетании входящих в нее компонентов не является общеизвестной или общедоступной для круга лиц, обычно имеющих дело

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 129 ПУНКТА 19) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

с такого рода информацией; б) она обладает коммерческой ценностью, поскольку является секретной; с) она стала предметом разумных мер в соответствующих обстоятельствах, принятых лицом, законно контролирующим данную информацию, чтобы сохранять ее в тайне.

42. Кроме того, Конституционный суд считает, что текст «любая информация, которой располагает орган, осуществляющий полномочия по налоговому администрированию» может иметь в виду сведения, которые получены, обработаны и администрируются налоговыми органами, с учетом широкого круга функций и задач, которыми они обладают (статьи 132⁴ и 133 Налогового кодекса). Например, сведения о персональных данных налогоплательщиков, как идентификационные данные, о месте жительства, работе или собственности лица, о размере оплачиваемых налогов и отчислений физических или юридических лиц и др. В категорию «любая информация, которой располагает орган, осуществляющий полномочия по налоговому администрированию» могут быть включены также план действий по обеспечению информационной безопасности, сведения из расследуемых уголовных дел, о специальных следственных мерах по расследуемым преступлениям и др.

43. В этом аспекте, Конституционный суд напоминает, что правовое положение не может быть оторвано от нормативной системы, частью которой оно является, и не может действовать изолированно. Напротив, его следует применять в сочетании с другими соответствующими законодательными положениями, как часть согласованной правовой системы (см. ПКС № 18 от 30 июня 2020 года, § 93).

44. Таким образом, проведя абстрактный анализ оспариваемой нормы, Конституционный суд отмечает, что вмешательство в право на информацию предусмотрено законом.

б) О законности преследуемой цели

45. Конституционный суд подчеркивает, что одним из обязательных условий, которому должно соответствовать вмешательство в статью 34 Конституции, является наличие хотя бы одной законной цели, предусмотренной статьей 54 Конституции.

46. Конституционный суд отмечает, что Государственная налоговая службы и налоговые служащие в ходе исполнения должностных полномочий обязаны вести учет налогоплательщиков и налоговых обязательств и не разглашать информацию, касающуюся личной жизни, чести и достоинства налогоплательщика (статья 136 пкт. 11) и пкт. 18) Налогового кодекса). Так, информация, находящаяся в распоряжении налоговых органов и отнесенная к налоговой тайне, может содержать персональные данные, что подразумевает любые сведения, которые могут идентифицировать лицо.

47. Конституционный суд напоминает, что частная жизнь – это широкое понятие, которое не подлежит исчерпывающему определению.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 129 ПУНКТА 19) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

В своей практике Европейский суд указывал, что имя, пол, этническая принадлежность, религиозные убеждения, сведения о состоянии здоровья, право на репутацию, сексуальная ориентация и др. являются важными элементами личной жизни, охраняемыми статьей 8 Европейской конвенции о защите прав человека. Указанная статья, которая вместе с развивающейся практикой Европейского суда лежит в основе толкования и применения статьи 28 Конституции, может включать и профессиональную или деловую деятельность (см. *Niemietz против Германии*, 16 декабря 1992 года, § 29) [ПКС № 29 от 12 декабря 2019 года, § 39; ПКС № 5 от 25 февраля 2020 года, § 60].

48. Защита персональных данных имеет важное значение для реализации лицом своего права на частную жизнь. Статья 28 Конституции гарантирует право на информационное самоопределение, позволяющее осуществлять право на личную жизнь в отношении нейтральных сведений, сбор, обработка и распространение которых осуществляется коллективным образом, что ведет к применению данной статьи (см. *Satakunnan Markkinapörssi Oy и Satamedia Oy против Финляндии* [БП], 27 июня 2017 года, § 137). Раскрытие информации, касающейся, например, имени лица, подпадает под действие права на неприкосновенность частной жизни, гарантированного статьей 28 Конституции (см. *S. и Marper против Соединенного Королевства* [БП], 4 декабря 2008 года, § 66).

49. Европейский суд по правам человека в своей практике установил, что понятие «частная жизнь» может включать профессиональную или коммерческую деятельность (см. *Niemietz против Германии*, 16 декабря 1992 года, § 29). Так, банковские данные можно отнести к сведениям о профессиональной тайне, охрана которой входит в область применения понятия «частная жизнь», содержащегося в статье 8 Европейской конвенции о правах человека (см. *Brito Ferrinho Vexiga Villa-Nova против Португалии*, 1 декабря 2015 года, §§ 42-44). Таким образом, сведения, составляющие коммерческую тайну, подпадают под действие статьи 28 Конституции.

50. Конституционный суд отмечает, что Государственная налоговая служба и налоговые служащие должны действовать в целях выявления и расследования преступлений, отнесенных к их компетенции Уголовно-процессуальным кодексом, связанных с незаконными действиями налогоплательщиков (статья 136 пкт. 14) Налогового кодекса). Так, материалы уголовного преследования являются конфиденциальными. Они могут разглашаться только с разрешения лица, осуществляющего уголовное преследование, и только в том объеме, в каком оно считает это возможным с учетом соблюдения презумпции невиновности и того, чтобы не затрагивались интересы других лиц и дальнейшего хода уголовного преследования, в соответствии с Законом № 133 от 8 июля 2011 года о защите персональных данных (статья 212 Уголовно-процессуального кодекса).

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 129 ПУНКТА 19) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

51. Защита персональных данных, сведений, составляющих коммерческую тайну, и данных уголовного преследования имеет несколько общих законных целей, предусмотренных статьей 54 ч. (2) Конституции: защита прав, свобод и достоинства других лиц, недопущение разглашения конфиденциальных сведений и предотвращение совершения преступлений (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 29 от 12 декабря 2019 года, § 44; ПКС № 22 от 6 августа 2020 года, §58).

52. Кроме того, Конституционный суд отмечает, что налоговые органы, кроме прочего, обязаны хранить государственную тайну (статья 136 пкт. 18) Налогового кодекса). Государственная тайна – это защищаемые государством сведения в сфере национальной обороны, экономики, науки и техники, внешних сношений, государственной безопасности, обеспечения правопорядка и деятельности органов публичной власти, несанкционированное разглашение или утрата которых может затронуть интересы и/или безопасность Республики Молдова (статья 1 Закона № 245 от 27 ноября 2008 года о государственной тайне). Органы публичной власти и другие юридические лица, запрашивающие сведения, отнесенные к государственной тайне, обязаны создать условия, обеспечивающие защиту этих сведений (статья 19 ч. (2) того же закона).

53. В связи с этим, Конституционный суд отмечает, что сведения, которыми располагает Государственная налоговая служба, в некоторых случаях могут содержать не только налоговую тайну, но и государственную тайну. Запрет на разглашение этой категории информации обоснован другими двумя законными целями, предусмотренными статьей 54 ч. (2) Конституции: обеспечение национальной безопасности и экономического благосостояния страны.

54. Следовательно, указанное ограничение направлено на реализацию законных целей, предусмотренных статьей 54 ч. (2) Конституции.

с) О соблюдении условий минимального вмешательства и о наличии справедливого равновесия между конкурирующими принципами

55. Конституционный суд отмечает, что Государственная налоговая служба относит любую информацию, которой она располагает, к налоговой тайне.

56. Законодатель дал более общее определение налоговой тайне и установил некоторые критерии для отнесения информации к категории налоговой тайны. Конституционный суд заключает, что существуют критерии, в том числе нормативные, которые помогают толкователю и адресату закона определить информацию, которая может быть отнесена к категории налоговой тайны (см. выше §§ 41-42). В этом аспекте, Конституционный суд считает невозможным и нецелесообразным, чтобы законодатель предусматривал исчерпывающий список сведений и

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 129 ПУНКТА 19) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

данных, которые могут считаться налоговой тайной, учитывая множество ситуаций, которые возникают на практике.

57. Конституционный суд отмечает, что Европейский суд по вопросу о нормативных положениях общего характера установил, что они являются более практичным способом достижения законной цели, чем положения, допускающие рассмотрение каждого конкретного случая. Эта последняя система может создавать значительный риск неопределенности, споров, издержек и промедлений (см. *James и другие против Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии*, 21 февраля 1986 года, § 68) [ПКС № 17 от 23 июня 2020 года, § 83].

58. Следовательно, в данном случае невозможно предварительно определить те сведения, которые могут представлять налоговую тайну, с тем, чтобы реализовать принцип минимального вмешательства в право доступа к информации. Так, Конституционный суд перейдет к следующему этапу теста на соразмерность, проверив обеспечение справедливого равновесия между степенью нарушения права на доступ к информации и необходимостью достижения законных целей.

59. Конституционный суд отмечает, что, с точки зрения статьи 54 Конституции, в настоящем деле существует конфликт принципов.

60. На этом этапе Конституционному суду надлежит установить, значимость каждого из конкурирующих принципов. Право доступа к информации является первым принципом, которым пользуется лицо, запрашивающее предоставление сведений налоговыми органами. Принципами, которые противопоставляются праву доступа к информации, являются обеспечение национальной безопасности и экономического благосостояния, защита прав, свобод и достоинства других лиц, недопущение разглашения конфиденциальных сведений и предупреждение совершения преступлений.

61. Так, Конституционный суд отмечает, что все указанные конкурирующие принципы имеют относительный характер. Иными словами, ни один из этих принципов, в абстрактном смысле, не носит абсолютный характер. Нельзя утверждать о наличии преимущественных позиций. Конституция Республики Молдова не устанавливает *a priori* иерархическое положение этих конкурирующих принципов. Они заслуживают равного уважения и этот вопрос имеет принципиальное значение (см., *mutatis mutandis*, *Тимчук против Румынии*, 12 октября 2010 года, § 144; *Von Hannover против Германии* (№ 2) [БП], 7 февраля 2012 г., § 106; *Bédat против Швейцарии*, 29 марта 2016 года, § 52; *ООО Regnum против России*, 8 сентября 2020 года, §63). Таким образом, при оценке этих прав следует исходить из их значимости в обществе, основанном на плюрализме, толерантности и непредубежденности, каковым и должно быть общество в Республике Молдова (ПКС № 29 от 12 декабря 2019 года, §§ 47-48).

62. Однако, Конституционный суд отмечает, что законодатель придал законным целям абсолютный приоритет, запретив доступ к информации,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 129 ПУНКТА 19) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

относящейся к налоговой тайне, в ущерб праву доступа к информации, являющемуся частью более широкого права на свободу выражения мнения. Исключением является раскрытие информации по вопросам, связанным с использованием косвенных методов оценки доходов физических лиц, в открытых судебных процессах или на основании судебных решений (статья 226¹⁶ ч. (11) кодекса). Кроме того, органы, осуществляющие полномочия по налоговому администрированию, вправе предоставлять имеющуюся у них информацию о конкретном налогоплательщике органам и учреждениям, указанным в частях (5) – (10) статьи 131 Налогового кодекса.

63. Конституционный суд отмечает, что нельзя считать запрет на предоставление налоговыми органами некоторых сведений преследующим во всех случаях достижения одной из законных целей, предусмотренных статьей 54 ч. (2) Конституции. В то же время, не вся имеющаяся у Государственной налоговой службы информация относится к налоговой тайне и, в абстрактном смысле, не может быть исключена из сферы общественных интересов. Более того, некоторые категории сведений, которые для достижения законной цели не могут быть разглашаться, все же должны быть раскрыты, поскольку их конфиденциальность не перевешивает необходимость обеспечения доступа к информации. Однако выводы зависят от фактических и юридических обстоятельств каждого отдельного случая, и они могут быть сделаны, с одной стороны, ответственными должностными лицами налоговых органов, у которых запрашивается доступ к этой информации, и, с другой стороны, судьями общей юрисдикции при рассмотрении дел об отказе должностных лиц предоставить доступ к информации.

64. В этом аспекте, Конституционный суд подчеркивает, что равновесие между конкурирующими принципами не должно зависеть от наличия индивидуальной и чрезмерной задачи для граждан (ПКС № 16 от 9 июня 2020 года, § 74). Так, Конституционный суд считает, что абсолютный запрет на разглашение налоговой тайны является чрезмерным для лиц, запрашивающих информацию, и, следовательно, их право доступа к информации недостаточно обеспечено.

65. Конституционный суд подчеркивает, что он рассматривал аналогичный случай о доступе к информации, относящейся к добровольному декларированию имущества (Постановление № 29 от 12 декабря 2019 года). В этом постановлении Конституционный суд проверил конституционность статьи 16 ч. (9) Закона о добровольном декларировании и налоговом стимулировании, которая устанавливала, что, в отступление от положений статьи 131 Налогового кодекса, информация, связанная с исполнением настоящего закона, предоставляется только по требованию Национального органа по неподкупности, Службы по предупреждению и борьбе с отмыванием денег и субъекта добровольного декларирования. Конституционный суд отметил, что данная статья запрещает доступ к информации, которая может привести к идентификации субъекта добровольного

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 129 ПУНКТА 19) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

декларирования, а также к информации, которая не связана с идентификацией лица. Конституционный суд указал, что цель оспариваемых положений состоит в защите персональных данных, включающей три общие законные цели, предусмотренные ч. (2) статьи 54 Конституции: защиту прав других лиц, предотвращение преступлений и недопущение разглашения конфиденциальных сведений (§ 44). Конституционный суд также отметил, что законодатель отдает абсолютный приоритет праву на уважение частной жизни, запрещая доступ к сведениям личного характера, в ущерб праву на доступ к информации, являющемуся составной частью более широкого права на свободу выражения мнения (§ 46). В связи с этим было отмечено, что, с конституционной точки зрения, недостатки оспариваемых положений заключаются, прежде всего, в отсутствии четкого порядка и критериев предоставления доступа к сведениям о субъектах добровольного декларирования со стороны служащих Государственной налоговой службы. Во-вторых, они заключаются в отсутствии законной возможности у судей общей юрисдикции, рассматривающих конкретные дела об отказе Государственной налоговой службы в предоставлении доступа к такого рода сведениям, взвесить и оценить эти два конкурирующих права, которые, в целом, заслуживают равного уважения, в зависимости от правовых и фактических обстоятельств каждого дела (§ 50). Таким образом, Конституционный суд признал неконституционной статью 16 ч. (9) Закона о добровольном декларировании и налоговом стимулировании, поскольку она устанавливает недопустимую Конституцией иерархию между этими двумя правами (в толковании с учетом соответствующей практики Европейского суда по правам человека). Конституционный суд подчеркнул, что оспариваемое положение не допускает наличия разумной соразмерности между двумя конкурирующими ценностями, не обеспечивает справедливое равновесие между правом доступа к информации и правом на защиту частной жизни, следовательно, ограничение не является необходимым в демократическом обществе (§51). Конституционный суд вывел критерии, которые могут быть использованы для оценки равновесия между правом доступа к информации, касающейся общественных дел, и правом на неприкосновенность частной жизни: (а) вклад запрашиваемой информации в обсуждение вопроса, представляющего общественный интерес; (б) степень известности лиц, ущемленных запрашиваемой информацией; (с) содержание, форма и последствия опубликования информации; (d) другие критерии, имеющие значение при рассмотрении дела (пункт 3 резолютивной части).

66. По настоящему делу Конституционный суд также отмечает отсутствие справедливого равновесия между конкурирующими принципами, то есть между правом доступа к информации, гарантированным статьей 34 Конституции, и законными целями, предусмотренными статьей 54 ч. (2) Конституции (обеспечение

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 129 ПУНКТА 19) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

национальной безопасности и экономического благосостояния, защита прав, свобод и достоинства других лиц, недопущение разглашения конфиденциальных сведений и предупреждение совершения преступлений). Конституционный суд считает, что справедливое равновесие может быть обеспечено путем оценки и установления баланса между конкурирующими принципами со стороны налоговых органов и судебных инстанций. Кроме того, Конституционный суд подчеркивает, что налоговые служащие и судьи, которые сталкиваются с такими делами, могут легче усвоить эту технику установления баланса, изучив соответствующую практику Европейского суда (*Bédat против Швейцарии*, 29 марта 2016 года; *Rashkin против России*, 7 июля 2020 года; *ООО Regnum против России*, 8 сентября 2020 года; *Benitez Moriana и Iñigo Fernandez против Испании*, 9 марта 2021 года).

67. В связи с этим, Конституционный суд отмечает, что налоговые органы и судебные инстанции должны оценивать запросы на предоставление информации в зависимости от фактических и юридических обстоятельств каждого случая в отдельности, проверяя, если эти сведения не преследуют законную цель и могут предаваться огласке, если запрашиваемая информация относится к налоговой тайне, которая не может быть разглашена, поскольку преследует достижение одной из законных целей, предусмотренных статьей 54 Конституции, и если не существует несоразмерного вмешательства в право доступа к информации. Подобная оценка осуществляется путем установления баланса между конкурирующими правами и интересами, а также путем обеспечения справедливого равновесия между этими принципами, учитывая критерии и суждения, изложенные в Постановлении № 29 от 12 декабря 2019 года.

68. В подведение итогов вышеизложенному, Конституционный суд заключает, что пункт 19) статьи 129 Налогового кодекса является конституционным в той мере, в которой налоговые органы и судебные инстанции в ходе рассмотрения дел о доступе к информации могут проверить наличие законной цели для ограничения доступа к информации, относящейся к налоговой тайне, и могут уравновесить конкурирующие принципы.

По этим основаниям, руководствуясь статьями 135 ч. (1) п. а) и 140 Конституции, статьей 26 Закона о Конституционном суде, статьями 6, 61, 62 п. а) и п. е), 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Признать частично обоснованным обращение о контроле конституционности пункта 19) статьи 129 Налогового кодекса,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 129 ПУНКТА 19) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

представленное депутатом Парламента Республики Молдова Думитру Алайба.

2. Признать конституционным пункт 19) статьи 129 Налогового кодекса в той мере, в которой налоговые органы и судебные инстанции в ходе рассмотрения дел о доступе к информации могут проверить наличие законной цели для ограничения доступа к информации, относящейся к налоговой тайне, и могут уравновесить конкурирующие принципы.

3. Настоящее постановление является окончательным, обжалованию не подлежит, вступает в силу со дня принятия и публикуется в «*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*».

Председатель

Домника МАНОЛЕ

*Кишинэу, 10 августа 2021 года
ПКС № 24
Дело № 39а/2021 г.*