**КОНТРОЛЬ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ ЗА БАНКОВСКИМИ ОПЕРАЦИЯМИ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ**

Одной из главных функций налоговых органов и органов налоговой полиции является контроль за полнотой и своевременностью уплаты налогоплательщиками налогов и других обязательных платежей в бюджет и во внебюджетные фонды. С этой целью этим органам предоставлен ряд полномочий по контролю за совершением налогоплательщиками операций по банковским счетам и вкладам. Объем этих полномочий различен по отношению к налогоплательщикам-предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам-предпринимателям и налогоплательщикам - физическим лицам, не являющимся предпринимателями (в дальнейшем налогоплательщики - физические лица).

1. Контроль налоговых органов за операциями по счетам и вкладам юридических лиц, иных организаций, граждан-предпринимателей

А. При открытии счетов

До последнего времени в соответствии со ст.4 закона РФ "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" банки и кредитные учреждения имели право открывать расчетные и иные счета налогоплательщикам только при предъявлении ими документа, подтверждающего постановку на учет в налоговом органе. После открытия счета банк в пятидневный срок обязан был сообщить об этом в налоговую инспекцию.

В настоящее время дополнительно действуют указ Президента Российской Федерации N 1006 от 23 мая 1994 г. "Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей" и Порядок применения положений вышеназванного указа (утвержден ЦБ РФ, Минфином РФ, ГНС РФ, зарегистрирован Минюстом РФ 8 сентября 1994 г., регистрационный номер 682, именуемый в дальнейшем Порядок). В соответствии с этими документами плательщикам налогов и других обязательных платежей - юридическим лицам, их филиалам, представительствам и другим обособленным подразделениям, а также гражданам - предпринимателям учреждения банков открывают расчетные, текущие счета только при предъявлении документа, подтверждающего постановку на учет в налоговом органе (т.е. так, как это было и раньше). Однако приложениями 1-2 к Порядку впервые установлена единая форма документа, предъявляемого налогоплательщиками банку для открытия счета и введена единая форма сообщения банка об открытии налогоплательщику расчетного, текущего счета.

В соответствии с указом иные счета, включая ссудные валютные и депозитные, открываются налогоплательщикам только при предъявлении ими документа, удостоверяющего об уведомлении налогового органа о намерении открыть соответствующий счет. Форма такого документа установлена приложениями 2-4 к Порядку. Документ представляет собой справку налоговой инспекции за подписью начальника и гербовой печатью. Банки в пятидневный срок сообщают в налоговый орган об открытии вышеуказанных счетов по форме, установленной уже упоминавшимися приложениями к Порядку. Ранее для открытия такого рода счетов было достаточно любого документа, подтверждающего постановку на учет в налоговом органе. Поскольку нигде не установлена обязанность налогового органа выдать налогоплательщику соответствующую справку, новый порядок означает, что любое предприятие, в т.ч. и негосударственное, может положить денежные средства на депозит в банк, открыть валютный счет без согласия государственного органа - налоговой инспекции. Это полностью противоречит действующему законодательству Российской Федерации о предприятиях и предпринимательской деятельности, причем в его основополагающих принципах.

Кстати, в административно-командной экономике предприятие также не могло взять кредит без согласия вышестоящего органа государственного управления. Правда, в отличие от налоговой инспекции этот орган нес ответственность за результаты производственно-хозяйственной деятельности предприятия.

В соответствии с п.1.5 Порядка применения Указа N 1006 налогоплательщик обязан предъявить справку из налогового органа о намерении открыть соответствующий счет при приобретении других обязательств банка. Под другими обязательствами очевидно имеются в виду ценные бумаги: депозитные сертификаты, векселя и т.д. В Указе N 1006 о других обязательствах банков ничего не сказано, в очередной раз ведомственный акт (причем зарегистрированный Министерством юстиции РФ) расширительно толкует указ Президента. Требование справки о намерении открыть соответствующий счет при приобретении долговых обязательств банка представляется бессмысленным с точки зрения действующих правил учета долговых обязательств. В соответствии с письмом Госбанка СССР от 14 марта 1991 г. N 341 "Об учете ценных бумаг и некоторых других операциях в коммерческих банках" (раздел 2) "учет выпущенных банком долговых обязательств (векселя, депозитные сертификаты) ведется на счете N 199 "Обращаемые на рынке долговые обязательства" - пассивный, а в аналитическом учете ведутся лицевые счета по отдельным видам долговых обязательств и сроков погашения..." Таким образом никакого депозитного или иного счета клиенту не открывается и не совсем понятно, зачем ему представлять в банк документ об уведомлении налогового органа о намерении открыть соответствующий счет.

Противоречит ли действующим правилам бухгалтерского учета и требование о представлении справки налогового органа при открытии специального ссудного счета. В соответствии с действующими на сегодняшний день указаниями Госбанка СССР по применению Плана счетов бухгалтерского учета в банках СССР от 18.11.1987 N 1027 в редакции от 21.03.91 "...на ссудных счетах ведется учет ссуд, выданных банками, предприятиями, учреждениями и организациями, в частности по дебету таких счетов проводятся суммы выданных ссуд, а по кредиту - суммы, поступившие в погашение задолженности по ссудам. В аналитическом учете ведутся лицевые счета по каждому из заемщиков".

Ссудные счета, таким образом, не являются счетами налогоплательщиков, это счета, открываемые банком, а не ссудозаемщиком, для учета задолженности заемщика перед банком и ее погашения.

В. Получение налоговыми органами информации налогоплательщиков учреждениях банков

Еще ст.25 закона РФ "О банках и банковской деятельности" установила, что по операциям и счетам юридических лиц и иных организаций могут выдаваться справки финансовым органам по вопросам налогообложения (в то время, когда налоговые органы входили в систему Минфина).

В соответствии с ч.1 ст.15 закона "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" банки и кредитные учреждения обязаны представлять соответствующим налоговым органам данные о финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщиков - клиентов этих учреждений и предприятий в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации.

17 января 1994 г. Минфин РФ издал письмо N 5 "О порядке представления сведений в налоговые органы" (зарегистрировано Минюстом РФ 4 февраля 1994 г.). Этим документом установлено, что банки и кредитные учреждения не позднее 1 марта года, следующего за отчетным, представляют в налоговые органы сведения о закрытии или изменении расчетных (текущих), ссудных и других счетов юридических лиц и иных организаций с указанием их полного наименования, адреса, номера и даты закрытия или изменения счетов. Такие сведения представляются в обязательном порядке без дополнительного запроса налогового органа. П.2 письма установлено, что иные сведения о финансово-хозяйственной деятельности отдельных юридических лиц и иных организаций по истечении отчетного года представляются банками и кредитными учреждениями по запросам налоговых органов. К таким сведениям относятся сведения:

- о наличии и движении средств на расчетных (текущих), ссудных валютных и других счетах с указанием юридических лиц и иных организаций, отправителей и получателей этих средств;

- о движении наличных денежных средств и лимите кассовой наличности;

- выписки из лицевых счетов клиентов;

- о перечислении налогов и других обязательных платежей в соответствующие бюджеты и во внебюджетные фонды;

- о полученных кредитах и уплаченных процентах по видам представленных кредитов, в том числе просроченных.

Эти сведения должны представляться в налоговый орган не позднее 15-дневного срока с момента вручения письменного запроса руководителя (заместителя руководителя) налогового органа.

Наряду с законом Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" действует закон Российской Федерации "О государственной налоговой службе РСФСР" от 21 марта 1991 г. в редакции от 25.02.93. В соответствии с п.3 ст.7, 8 указанного закона должностным лицам налоговых органов представлено право получать от предприятий, учреждений, организаций (включая банки и иные финансово-кредитные учреждения) справки, документы и копии с них, касающиеся хозяйственной деятельности налогоплательщика и необходимые для правильного налогообложения. О том, что эти сведения могут быть получены по истечении отчетного года здесь ничего не говорится. Нет здесь и перечня этих сведений, хотя бы примерного. И наконец, если в соответствии с письмом Минфина РФ и законом "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" право на получение таких сведений предоставлено руководителю (заместителю руководителя) налогового органа, то в соответствии со ст.8 Закона о Государственной налоговой службе такое право предоставлено любому должностному лицу налоговых органов, т.е. практически каждому налоговому инспектору.

Наряду с Законом о Государственной налоговой службе действует Положение о Государственной налоговой службе Российской Федерации (приложение к указу Президента Российской Федерации от 31.12.91 N 340 "О государственной налоговой службе Российской Федерации"). Им установлено (п.18, подпункт "л"), что налоговые органы в соответствии с законом Российской Федерации "О государственной налоговой службе РФ" получают от ... банков документы, на основании которых ведут оперативно-бухгалтерский учет (по каждому плательщику в виде платежа) сумм налогов и других платежей, подлежащих уплате и фактически поступивших в бюджет, а также сумм финансовых санкций и административных штрафов.

Итак, закон РФ "Об основах налоговой системы" и изданное на основе и во исполнение его письмо Минфина противоречат нормативным документам о государственной налоговой службе. Более того, противоречие заключено и в самом законе "Об основах налоговой системы в РФ". Установив в ст.15 порядок представления банками и иными кредитными учреждениями сведений по операциям, счетам и вкладам налогоплательщиков предприятий, законодатель в ч.1 ст.24 того же закона указал, что налоговые органы осуществляют контроль за правильностью и своевременностью взимания в бюджет налогов в соответствии с законом РФ "О государственной налоговой службе РФ" и иными законодательными актами. Как было показано, этими актами установлен принципиально иной порядок предоставления банками сведений в налоговые органы.

На практике налоговые органы трактуют указанное противоречие в желательном для себя смысле.

С. Приостановка налоговым органом операций налогоплательщиков по их счетам в банках

В соответствии с подпунктом "в" части 1 и частью 2 ст.14 закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в РФ" начальник налогового органа и его заместитель имеют право в установленном законодательством порядке приостанавливать операции налогоплательщиков по счетам в банках и кредитных учреждениях в случае непредставления в налоговый орган документов, связанных с исчислением и уплатой налогов.

Аналогичная формулировка содержится в п.6 ст.7 закона РФ "О государственной налоговой службе РСФСР". Однако в соответствии со ст.8 того же закона это право предоставлено не только руководителю налогового органа и его заместителю, но и любому другому должностному лицу такого органа. Уже упоминавшееся Положение о государственной налоговой службе Российской Федерации воспроизводит формулировку закона РСФСР "О государственной налоговой службе РСФСР". Обращает на себя внимание, что в 1992-1993 гг. в законы об основах налоговой системы и о государственной налоговой службе вносились различные изменения и дополнения. Однако указанное противоречие так и не установлено.

На практике любое должностное лицо налоговых органов приостанавливает операции по счету предприятия, учреждения и организации в случае непредставления документов, связанных с исчислением и уплатой налогов и иных обязательных платежей в бюджет.

D. Полномочия органов налоговой полиции

В соответствии со ст.11 закона РФ от 24.06.93 "О федеральных органах налоговой полиции" органы налоговой полиции пользуются при исполнении служебных обязанностей правами, предоставленными законодательством должностным лицам налоговых органов, т.е. могут запрашивать сведения, приостанавливать операции налогоплательщиков по счету и т.п. Решение о приостановлении операций по указанным счетам принимает только начальник органа налоговой полиции или его заместитель.

Вместе с тем, по смыслу п.1 ст.10 того же закона органы налоговой полиции являются органами дознания по делам о налоговых преступлениях (ст.ст.161-1, 162-2, 162-3 УК РФ) и пользуются всеми правами, предоставленными органам дознания действующим законодательством, т.е. УПК РФ. В соответствии с гл.9 УПК РФ органы налоговой полиции в качестве органов дознания производят возбуждение уголовных дел по фактам совершения налоговых преступлений, производят по этим делам неотложные следственные действия по установлению и закреплению следов преступления, в т.ч. осмотр, обыск, выемку, освидетельствование, задержание и допрос подозреваемых, допрос потерпевших и свидетелей. В соответствии с ч.1 ст.70 УПК в случаях, не терпящих отлагательств, осмотр места происшествия может быть произведен до возбуждения уголовного дела.

Е. Обязанность налоговых органов сохранять коммерческую тайну налогоплательщиков

В соответствии со ст.16 закона РФ "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" налоговые органы и их сотрудники обязаны сохранять коммерческую тайну. Ущерб (включая упущенную выгоду), причиненный налогопательщикам вследствие ненадлежашего осуществления налоговыми органами и их сотрудниками возложенных на них обязанностей, подлежит возмещению в установленном порядке. Под установленным порядком в данном случае следует понимать порядок, установленный гражданским законодательством, в частности п.1 ст.127 Основ гражданского законодательства. В соответствии со ст.17 того же закона защита прав и интересов налогоплательщиков осуществляется в судебном и ином порядке, предусмотренном законодательными актами Российской Федерации. В соответствии со ст.22 АПК РФ арбитражному суду подведомственны споры о возмещении убытков, причиненных организациям и гражданам-предпринимателям в связи с ненадлежащим исполнением государственными органами своих обязанностей. По смыслу ч.4 ст.2 АПК по таким спорам необходимо соблюдение претензионного порядка. Вместе с тем, для граждан-предпринимателей соблюдение такого рода порядка необязательно (поскольку это споры в сфере управления). Возникает вопрос, распространяется ли на споры о возмещении убытков, причиненных организациям и гражданам-предпринимателям, действие ст.14 закона Российской Федерации "О государственной налоговой службе", устанавливающей, что жалобы предприятий любой организационно-правовой формы на действия должностных лиц государственных налоговых инспекций подаются в те государственные налоговые инспекции, которым они непосредственно подчинены, и только решение Государственной налоговой службы Российской Федерации может быть обжаловано в Высший арбитражный суд РФ? Представляется, что нет, т.к. в данном случае речь идет не о действиях налоговых органов, а об ущербе, вызванном действиями этих органов. Представляется, что ущерб, причиненный незаконными действиями сотрудников органов налоговой полиции, также может быть взыскан через арбитражный суд в соответствии с п.1 ст.127 Основ гражданского законодательства.

Следует отметить, что арбитражных дел, связанных с взысканием ущерба с налоговых органов, в связи с разглашением ими или их сотрудниками сведений по банковским операциям предприятий на сегодняшний день практически нет.

2. Контроль налоговых органов за операциями по счетам и вкладам физических лиц

А. Постановка физических лиц на учет в налоговом органе

Статья 4 закона РФ "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", устанавливая обязанность постановки на учет налогоплательщика в органах государственной налоговой службы Российской Федерации, имеет в виду наряду с предприятиями и организациями физических лиц. Соответственно, указание о том, что банки и кредитные учреждения открывают расчетные и иные счета налогоплательщикам только при предъявлении ими документа, подтверждающего постановку на учет в налоговом органе, и в пятидневный срок сообщают в этот орган об открытии указанных счетов, распространяется как на юридических, так и на физических лиц. Однако сразу же после принятия этого закона стало ясно, что требование ст.4 в отношении физических лиц явно невыполнимо. Представьте себе, если бы все клиенты Сбербанка отправились за справками в налоговую инспекцию, а Сбербанк сообщал бы в нее обо всех открытых у него счетах граждан. В течение не то что месяцев, а многих лет налоговые органы и Сбербанк ничем другим бы просто не занимались. Поэтому ст.4 закона РФ "Об основах налоговой системы в РФ" фактически не выполняется.

Государственная налоговая служба Российской Федерации письмом от 2 февраля 1993 г. N ЮУ-6-06/59 "Разъяснение по порядку постановки на учет физических лиц в органах Госналогслужбы РФ" обязала банки и кредитные учреждения открывать счета физическим лицам в иностранной валюте только после предъявления ими документа, потверждающего постановку на учет в налоговом органе. После многочисленных протестов коммерческих банков Госналогслужба РФ письмом от 22 декабря 1994 г. N ЮУ-6-06/500 отменила действие предыдущего письма:

"Учитывая, что физические лица, не являющиеся предпринимателями, специальной регистрации не подлежат, при открытии им счетов в иностранной валюте в банках и других кредитных учреждениях предъявления документа, подтверждающего постановку на учет в налоговом органе, не требуется".

Таким образом, де-факто признано, что при открытии и рублевых, и валютных счетов физическим лицам ст.4 выполнять не нужно. Не проще ли было внести соответствующие изменения в саму норму закона "Об основах налоговой системы...". Тем более, что и при ее принятии было заведомо известно, что в отношении физических лиц она невыполнима.

Б. Получение налоговыми органами информации по счетам и вкладам физических лиц

Статья 25 закона РФ "О банках и банковской деятельности" не предусматривает возможность выдачи налоговым органам справок по счетам и вкладам граждан.

Установленная ст.15 закона РФ "Об основах налоговой системы..." обязанность банков сообщать в налоговые органы информацию о финансово-хозяйственной деятельности также не распространяется на физических лиц, поскольку последние не будучи зарегистрированы в качестве предпринимателей не могут вести такого рода деятельность. По той же причине не относится к физическим лицам предоставленное налоговым органам п.3 ст.7 закона "О государственной налоговой службе..." право получать от банков справки, документы и копии с них, касающиеся хозяйственной деятельности налогоплательщика.

Вместе с тем, п.8 указа Президента РФ от 23 мая 1994 г. N 1006 "Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов" устанавливает, что банки и другие кредитные учреждения обязаны информировать налоговые органы о совершении физическими лицами (включая нерезидентов) операций на сумму, эквивалентную 10 тыс.долларов США и выше.

Раздел 8 Порядка применения указанного указа конкретизирует это положение президентского указа следующим образом:

"В случае совершения физическим лицом (резидентом или нерезидентом) в банке разовой операции в рублях или иностранной валюте в наличной или безналичной форме (зачисление средств на счет по вкладу физического лица, либо любая другая операция по поступлению средств в пользу физического лица, снятие средств со счета по вкладу физического лица, покупка или продажа ценных бумаг или иностранной валюты) на сумму, эквивалентную 10 тыс.долларов США и выше по курсу Центрального банка Российской Федерации на дату совершения операций, банк сообщает об этом по установленной форме в налоговый орган по месту налогового учета банка".

Следует отметить, что раздел 8 указанного порядка частично противоречит п.8 Президентского указа. Президентский указ говорит о совершении физическими лицами операций на сумму, эквивалентную 10 тыс.долларов США и выше. Но при поступлении средств в пользу физического лица само это лицо никаких операций не производит, ни на одном платежном документе своей подписи не ставит. Операция проводится, но по счету физического лица, а не самим физическим лицом.

С. Приостановка налоговыми органами операций по счетам физических лиц

Следует отметить, что правила о приостановлении операций по счетам юридических лиц и иных организаций действуют и в отношении граждан. П.6 ст.7 закона РФ "О государственной налоговой службе" от 21.03.91 прямо говорит о том, что операции граждан по счетам в банках могут быть приостановлены в случае непредставления (или отказа предоставить) государственным налоговым инспекциям и их должностным лицам документов, связанных с исчислением и уплатой налогов и иных обязательных платежей в бюджет.

Граждане, точно также как предприятия и организации имеют право в соответствии со ст.16 закона РФ "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" на возмещение ущерба, причиненного им в результате ненадлежащего осуществления налоговыми органами и их сотрудниками возложенных на них обязанностей. Такое возмещение может производиться как путем обжалования в порядке подчиненности, так и через суд.