

А.Е. САМСОНОВА

РАСЧЕТЫ

В НАЛОГОВОЙ И БЮДЖЕТНОЙ СФЕРАХ

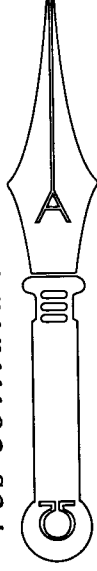
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

res cottidiana



Ю Р И С Т Ъ

res cottidiana



А.Е. САМСОНОВА

РАСЧЕТЫ

В НАЛОГОВОЙ И БЮДЖЕТНОЙ СФЕРАХ

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА



МОСКВА
ЮРИСТЪ
2006

УДК [347.73:336.2](470+571)
ББК 67.402(2Рос)
С17

Самсонова А.Е.

С17 Расчеты в налоговой и бюджетной сферах: теория и практика. — М.: Юристъ, 2006. — 134 с.

ISBN 5-7975-0853-2

Агентство СІР РГБ

В настоящей работе на основе действующего законодательства и судебной практики рассматриваются публично-правовой аспект регулирования расчетных отношений, а также расчетные правоотношения в налоговом и бюджетном праве.

Для работников налоговых органов, банковской системы, студентов, аспирантов и преподавателей юридических и экономических вузов, а также всех, интересующихся вопросами, которым посвящено данное издание.

УДК [347.73:336.2](470+571)

ББК 67.402(2Рос)

ISBN 5-7975-0853-2

© «Юристъ», 2006

© Самсонова А.Е., 2006

ОГЛАВЛЕНИЕ

Список сокращений	6
Введение	7
Глава 1. Публично-правовой аспект регулирования расчетных отношений	9
§ 1. Понятие и предпосылки возникновения расчетного правоотношения как правоотношения публично-правового	9
§ 2. Комплексный характер правового регулирования расчетных отношений в финансовом праве	27
§ 3. Общая характеристика расчетных отношений в системе бюджетного и налогового права	42
Глава 2. Расчетные правоотношения в налоговом праве	52
§ 1. Правоотношение по уплате налога как расчетное	52
§ 2. Возврат и зачет излишне уплаченного и излишне взысканного налога как расчетное правоотношение	64
§ 3. Финансово-правовой характер расчетов по взысканию налога	70
Глава 3. Расчетные правоотношения в бюджетном праве	84
§ 1. Общая характеристика расчетов в бюджетной сфере	84
§ 2. Зачисление денежных средств в бюджет как расчетное правоотношение	101
§ 3. Бюджетные расходы как расчетное отношение	110
Заключение	119
Список нормативных правовых актов	123
Список использованной литературы	129

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АПК РФ	—	Арбитражный процессуальный кодекс РФ
БВС РФ	—	Бюллетень Верховного Суда РФ
БК РФ	—	Бюджетный кодекс РФ
ВВАС РФ	—	Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ
ГК РФ	—	Гражданский кодекс РФ
ГПК РФ	—	Гражданский процессуальный кодекс РФ
НК РФ	—	Налоговый кодекс РФ
СЗ РФ	—	Собрание законодательства РФ

ВВЕДЕНИЕ

Развитие человеческого общества от натурального обмена до высшей точки современного товарно-денежного обращения с использованием электронных форм расчетов шло путем эволюционирования системы расчетов. Основной, доминирующей частью таких расчетов всегда являлись расчетные отношения в сфере обмена товара на деньги, а денег, в свою очередь, на товары. Одновременно значимую часть расчетов составляли и составляют платежи в казну государства, прежде всего речь идет о налоговых платежах, а также выплатах из бюджета на предусмотренные государством цели.

Если расчеты в сфере частного права всегда были и остаются предметом пристального изучения и анализа ученых, то расчеты в публично-правовой сфере до сегодняшнего дня не являлись предметом комплексного системного и всестороннего анализа. Следствие тому — формальное, без учета специфики существующих в области бюджетных и налоговых отношений, приложение цивилистических научных концепций и разработок к анализу публично-правовых отношений. Подтверждением служит и система курса финансового права как учебной дисциплины. Здесь мы не найдем освещения вопросов о расчетах в сфере публично-правовых отношений, в частности при перечислении денежных средств в бюджет или списании денежных средств из бюджета, а встретим лишь изложение норм ГК РФ о существующих формах безналичных расчетов.

Отдельные доктринальные разработки ученых финансового права в данной области уже не могут отвечать существующему законодательству и складывающейся арбитражной практике. После принятия НК РФ и БК РФ встает вопрос о проведении комплексного и системного анализа расчетных отношений в финансово-правовой сфере.

Сегодня имеет место противоречие во взглядах частноправовой и публично-правовой наук на природу и характер расчетных отношений в системе налогового и бюджетного права. Данное противоречие сводится к тому, что, с точки зрения цивилистов, уплата налога лежит вне сферы регулирования налогового права¹. Однако представители финансово-правовой науки вслед за Конституционным Судом РФ счита-

¹ См., например: *Сарбаш С.В.* Исполнение договорного обязательства третьим лицом // *Хозяйство и право.* 2003. № 4. С. 76.

ют, что отношения, возникающие между налогоплательщиками и кредитными учреждениями при исполнении последними платежных поручений на списание налоговых платежей, являются налоговыми, а отношения по зачислению средств, поступивших в уплату налогов, — бюджетными¹. В связи с этим существует необходимость разработки проблемы расчетов в налоговом и бюджетном праве для объяснения новых явлений общественной жизни, связанных с принятием НК РФ и БК РФ. Теоретические разработки в указанной области могут позволить исключить существующие между публичным и частным правом разногласия в понимании расчетов как публично-правовой категории.

Результат исследования проблем финансово-правового регулирования расчетных отношений — рекомендации, направленные не только на восполнение пробелов в правовом регулировании бюджетной и налоговой сфер, но и на совершенствование практики применения законодательства о расчетах.

¹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 42. Ст. 5211.

Глава 1. Публично-правовой аспект регулирования расчетных отношений

§ 1. Понятие и предпосылки возникновения расчетного правоотношения как правоотношения публично-правового

Расчетное правоотношение традиционно было и остается сферой изучения цивилистов. Однако и публично-правовая наука обращалась к анализу этого феномена и выявлению его сущности. Такие исследования ведутся учеными финансового права уже с 60-х гг. XX в.¹ Существенный недостаток всех исследований в области расчетов — то, что частноправовая и публично-правовая науки рассматривают свой аспект данного вопроса, тогда как здесь необходим комплексный подход.

Очевидно, что понятие «расчет» является основополагающим для термина «расчетное правоотношение». Без его уяснения нельзя в полной мере понять сущность самого расчетного правоотношения.

Как цивилисты, так и ученые финансово-правовой науки широко используют понятие «расчет». Несмотря на общеупотребимость, оно не имеет специального правового значения и легального определения.

В юридической доктрине термин «расчет» употребляется в разнообразном контексте. Так, по мнению некоторых авторов, расчеты не охватывают все движение денег в наличной и безналичной формах, обслуживающие кругооборот товаров. Здесь наряду с расчетами выделяют также нетоварные платежи². Другие рассматривают «платеж» как синоним слова «расчет»³.

¹ См., например: *Флейшиц Е.А.* Расчетные и кредитные правоотношения. М., 1956; *Малеин Н.С.* Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль. М., 1964; *Бричко Л.В.* Законодательство о расчетах в народном хозяйстве СССР. М., 1977; *Кузьмин В.Ф.* Кредитные и расчетные правоотношения в промышленности. М., 1975; Советское финансовое право / Под ред. Е.А. Ровинского. М., 1978; *Пашковский В.С., Сотская В.М.* Новое в кредитовании и расчетах // *Финансы СССР.* 1974. № 5. С. 32–36; *Кунин Я.А.* Кредитные и расчетные отношения в торговле. М., 1979.

² См.: *Финансовое право* / Под ред. Н.И. Химичевой. М., 1996. С. 440; *Финансы предприятий* / Под ред. Н.В. Колчиной. М., 1998. С. 294–296.

³ См.: *Финансовое право* / Под ред. О.Н. Горбуновой. М., 2000. С. 365.

Показательно, что даже Большой толковый словарь русского языка допускает логическую ошибку, определяя платеж «как вид денежного расчета», а расчет — как «осуществление платежа за что-либо»¹.

Все это свидетельствует об отсутствии четкости определения и понимания рассматриваемого вопроса в юридической доктрине.

На наш взгляд, при анализе категории «расчет» возможны два подхода.

При первом подходе, расчеты могут рассматриваться в широком смысле этого слова, где предметом выступают любые объекты: деньги, ценные бумаги, имущественные блага, услуги, работа. В некоторых случаях расчеты могут осуществляться и без использования каких бы то ни было объектов, в частности, при зачете взаимных требований в соответствии со ст. 853 ГК РФ или ст. 235 БК РФ.

Указанный подход к понятию «расчет», с юридической точки зрения, не представляет ценности, так как различные объекты расчетов регулируются различными правовыми конструкциями, у которых нет общего правового начала (мена, бартер, зачет, перечисление безналичных денежных средств). Так, ГК РФ содержит отдельные нормы, образующие самостоятельные правовые институты, регламентирующие мену (гл. 31), зачет (ст. 410–412).

Второй подход сводится к тому, что расчеты можно рассматривать в узком смысле этого слова, когда предметом выступают исключительно деньги.

Деньги, как известно, — особый товар, выполняющий роль всеобщего эквивалента при обмене товаров. Сущность денег определяется их функциями: а) мера стоимости; б) средство обращения; в) средство образования сокровищ; г) средство платежа; д) мировые деньги².

Необходимость учета экономических категорий при формировании юридических понятий не означает их механического воспроизводства, не учитывающего специфику правового отражения объективных явлений хозяйственной жизни. Многие функции денег, которые выделяются и анализируются учеными-экономистами, с правовых по-

¹ Большой толковый словарь / Под ред. С.А. Кузнецова. М., 1998. С. 839.

² См.: Деньги и банки: Энцикл. справ. М., 1994. С. 81, 82; Антонов Н.Г., Пессель М.А. Денежное обращение, кредит и банки. М., 1995. С. 6; Деньги, кредит, банки / Под ред. О.И. Лаврушина. М., 1998. (Следует заметить, что такое понимание функций денег характерно для советской и российской экономической науки. В зарубежных странах функции денег в основном сводятся лишь к трем: средство осуществления платы за товары и услуги, средство измерения стоимости и средство накопления. См., например: Доллан Э. Джонс и др. Деньги, банковское дело и денежно-кредитная политика / Под ред. В. Лукашевича. СПб., 1994. С. 24; Харис Л. Денежная теория. М., 1990.)

зиций безразличны. Однако это утверждение не относится к таким функциям денег, как «средство обращения» и «средство платежа».

Назначение денег в качестве средства обращения — быть посредником при обмене товаров. Товар непосредственно обменивается на предметы, выступающие в качестве денег. Акты обмена товара на деньги и денег на товар не разорваны во времени, так как такая функция денег свойственна в основном неразвитому товарному обороту¹. В системе развитого товарообмена, основанного на постоянных, сложившихся хозяйственных связях, функция денег как средства обращения трансформируется в функцию денег как средства платежа. С юридической точки зрения, это имеет значение. Когда деньги выполняют функцию средства обращения, расчеты, образно говоря, «сливаются» с эквивалентным предоставлением, как по времени, так и по субъектному составу обязательства. При этом деньги здесь всегда выступают в наличной форме, и самостоятельного расчетного правоотношения не образуется. Например, когда при розничной купле-продаже продавец передает товар, а покупатель уплачивает его цену, расчеты охватываются обязательством по возмездной передаче имущества. Расчет в данном случае не образует самостоятельного отношения, так как нет новых субъектов, и нормы ГК РФ о купле-продаже в достаточной мере обеспечивают порядок оплаты.

Если же деньги выполняют функцию средства платежа, то разрыв во времени между исполнением требований кредитора и передачей денежных средств должником предполагает усложненную схему правоотношений, где появляется новый субъект, преимущественно банк, который позволяет ускорить процесс расчетов, а деньги выступают в безналичной форме. Например, поставка продукции одним юридическим лицом другому. Само обязательство по передаче имущества регламентировано нормами ГК РФ о поставке. Однако их недостаточно для оплаты продукции безналичным платежом. В рассматриваемом случае правовое регулирование расчетов нуждается в особой регламентации. Расчет образует, таким образом, особое расчетное отношение, которое подлежит самостоятельному регулированию.

Из изложенного можно сделать вывод, что расчет в широком смысле слова — предоставление любых объектов гражданских прав (денег, ценных бумаг, имущественных благ, услуг) за что-либо, в том числе и зачет взаимных требований. Расчет в узком смысле этого слова предполагает предоставление исключительно денег (законного платежного средства).

¹ См.: Деньги, кредит, банки / Под ред. О.И. Лаврушина. М., 1998. С. 18.

Обратимся к вопросу о том, как соотносятся «расчет» и «расчетное правоотношение».

Прежде всего следует отметить, что «расчетное правоотношение» — правовая категория. Одновременно сущность данной категории имеет экономический аспект. С экономической точки зрения, расчетное отношение отражает движение денежных средств, а соответственно обуславливается спецификой денежного обращения в государстве. С юридической стороны — это отношение, урегулированное нормами права, т.е. правоотношение.

Подобный подход к расчетным отношениям сложился сравнительно недавно. В юридической литературе периода до кредитной реформы 1930–1932 гг. права и обязанности сторон по расчетам за поставленную продукцию, выполненные работы, оказанные услуги не выделялись в качестве самостоятельных правоотношений, не зависящих от договора, из которого они возникли¹.

В тот исторический период расчетные отношения были неразрывно связаны с кредитованием, т.е. кредитными отношениями, или оформлялись путем взаимозачетов, следовательно, не было нужды выделять и анализировать расчеты с правовых позиций.

После названной кредитной реформы, завершившей переход к плановому административно-централизованному хозяйству в денежной сфере и в сфере денежного обращения, в юридической литературе появилось понятие «расчетные правоотношения». Его сторонники доказывали, что безналичные расчеты сторон через банк отделяются от договора, из которого они возникли, и приобретают известную самостоятельность, т.е. превращаются в независимые правоотношения. Если расчеты осуществляются минуя банк, то особых правоотношений не возникает². Как отмечает Л.Г. Ефимова³, «вывод о существовании «особых расчетных отношений» был сделан ввиду практической невозможности в период с 1930 г. по 1987 г. осуществлять расчеты помимо банка»⁴.

Таким образом, причина выделения расчетных правоотношений как самостоятельных правоотношений коренится в их особом субъ-

¹ См.: Ефимова Л.Г. Банковское право. М., 1994. С. 127.

² См.: Куник А.Я. Указ. соч. С. 13, 35.

³ См.: Хозяйственное право: Учебник для вузов. Т. 2 / Под ред. В.С. Мартемьянова. М., 1994. С. 271.

⁴ В целом, подддерживая данную точку зрения, лишь отметим, что до 30-х гг. была практическая возможность осуществлять расчеты минуя кредитные организации. Так, в 1921 г. в Декрете СНК РСФСР «О расчетных операциях» было установлено правило, по которому допускались наличные расчеты между организациями на сумму не свыше 5000 руб.

ектном составе, отличном от субъектного состава основного обязательства. Так, в основном обязательстве по поставке продукции сторонами выступают предприятия, а при расчетах за эту поставку — еще и банки.

Сложность природы расчетных правоотношений обусловила отсутствие единообразного их понимания в юридической литературе. Несмотря на большое число научных публикаций по данной проблематике, в отечественной правовой доктрине нет единого подхода к проблеме существования расчетного правоотношения¹.

Все многообразие точек зрения на природу расчетного правоотношения может быть сведено, по крайней мере, к двум основным.

Согласно первой концепции все расчетные правоотношения образуют особый вид правоотношений. Данной позиции придерживаются как цивилисты, в частности В.В. Витрянский, К.К. Лебедев, Н.Ю. Ерпылева, так и финансисты: Н.С. Малеин², Л.В. Бричко³, М.Л. Коган⁴, В.Ф. Кузьмин⁵, В.С. Пашковский, В. М. Сотская⁶, Я.А. Куник⁷.

В.В. Витрянский отмечает, что «расчеты, осуществляемые через банк, несколько дистанцируются от договора, из которого они возникли, и приобретают известную независимость, поскольку одним из субъектов расчетных правоотношений становится банк, не являющийся участником основного договора»⁸.

Той же позиции придерживается и К.К. Лебедев, указывая, что «относительная автономность расчетного правоотношения — объективное правовое явление»⁹. В свою очередь, Н.Ю. Ерпылева подчеркивает, что «расчетные правоотношения — это отношения, включающие в себя фактические и юридически значимые действия, как правило, в виде сделок, направленные на исполнение денежного обязательства

¹ См., например: *Олейник О.М.* Основы банковского права. Курс лекций. М., 1999. С. 38; *Ефимова Л.Г., Новоселова Л.А.* Банки: ответственность за нарушения при расчетах: комментарий законодательства и арбитражной практики. М., 1996; *Сарбаи С.В.* Договор банковского счета: проблемы доктрины и судебной практики. М., 1999; *Курбатов А.Я.* Ответственность банков за задержку платежей в бюджет и внебюджетные фонды. М., 1997.

² См.: *Малеин Н.С.* Указ. соч.

³ См.: *Бричко Л.В.* Указ. соч.

⁴ См.: Советское финансовое право / Под ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М., 1987. С. 412–415.

⁵ См.: *Кузьмин В.Ф.* Указ. соч.

⁶ См.: *Пашковский В.С., Сотская В.М.* Указ. соч.

⁷ См.: *Куник Я.А.* Указ. соч.

⁸ *Витрянский В.В.* Договор купли-продажи и его отдельные виды. М., 1999. С. 48.

⁹ См.: Коммерческое право / Под ред. В.Ф. Попондопуло, В.Ф. Яковлевой. СПб., 1998. С. 261.

(погашение денежного долга) в наличной и безналичной формах, которые регулируются частноправовыми и публично-правовыми нормами, содержащимися в национальном законодательстве, международных договорах и обычаях»¹.

Согласно мнению второй группы ученых, расчетные правоотношения никакой «автономностью» или, иными словами, самостоятельностью не обладают и, соответственно, особых расчетных отношений не образуется. Такая концепция разработана и находит сторонников, как правило, среди цивилистов. В ее основе лежит анализ расчетного отношения не как самостоятельного целого, а как совокупности нескольких сделок различной правовой природы. Так, Л.Г. Ефимова указывает, что «обязательство произвести расчеты по гражданско-правовому договору остается элементом сложного гражданско-правового обязательства во всех случаях и не преобразуется в расчетное правоотношение в результате посредничества банка или любого другого лица»². При этом она отмечает, что при «осуществлении безналичных расчетов деньги проходят через несколько счетов, все формы расчетов неизбежно должны состоять из нескольких расчетных сделок». Следовательно, любая форма безналичных расчетов состоит из нескольких расчетных сделок, «которые имеют различную правовую природу»³.

Однако, на наш взгляд, Л.Г. Ефимова сама себе противоречит. Утверждение, что расчеты представляют собой лишь некую совокупность сделок, имеющих различную правовую природу, не исключает возможности их существования как многостороннего правоотношения.

Л.А. Новоселова предлагает рассматривать расчетные правоотношения в широком и узком смыслах. «В первом случае речь идет об урегулированных правом отношениях, возникающих при исполнении денежного обязательства платежом. Расчетные правоотношения в узком смысле возникают при безналичном перечислении денежных средств через банковскую систему»⁴. Соглашаясь с возможностью выделения указанной классификации, мы не можем не отметить следующего. Деление расчетных правоотношений на расчетные правоотношения в уз-

¹ *Ершалева Н.Ю.* Статус расчетных правоотношений (проблемы теории и практики) // Государство и право. 2001. № 12. С. 64–73.

² *Ефимова Л.Г.* Банковское право: Учебное и практическое пособие. М., 1994. С. 129.

³ *Ефимова Л.Г.* Банковские сделки. Комментарий законодательства и арбитражной практики. М., 2000. С. 76.

⁴ *Новоселова Л.А.* Проблемы гражданско-правового регулирования расчетных отношений: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2000.

ком и широком смысле для целей научного анализа целесообразно также проводить по предмету правоотношения. В таком случае можно выделить расчетные правоотношения в узком смысле, где предметом выступают денежные средства, и расчетные отношения в широком смысле, где предметом правоотношения не являются денежные средства (мена, зачет и проч.).

При указанном подходе расчетные правоотношения в широком смысле не могут образовать единую и самостоятельную группу правоотношений, так как не имеют (да и не требуют) единого правового регулирования. Среди основных способов таких неденежных расчетов можно выделить: расчеты векселями, зачет встречного обязательства, взаимозачеты и использование механизма встречных поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг, перевод долга. Все эти отношения не отличаются единством субъектного состава, характерным объектом и содержанием. В данном случае речь можно вести лишь о разнообразных самостоятельных правоотношениях, не образующих **расчетные правоотношения**.

Наша точка зрения находит поддержку в юридической литературе. Так, М.Л. Скуратовский справедливо указывает: «Надлежащим исполнением денежного обязательства, прекращающим его, является только уплата денег в наличной или безналичной форме; предоставление же кредитору иного имущества... не может рассматриваться как исполнение такого обязательства»¹. В данном случае, по мнению ученого, слово «расчет» используется не как правовой термин, а как общеэкономическое понятие, обозначающее погашение задолженности.

Как уже было отмечено, учеными-финансистами была внесена своя лепта в развитие взглядов на природу расчетного правоотношения.

Н.С. Малеин в 1964 г. отмечал, что «расчетные отношения — это сложные юридические отношения. Они... регулируются нормами как административного, так и гражданского права»². Такая позиция нашла поддержку в работах Е.А. Флейшиц³, Л.В. Бричко⁴.

Дальнейшее развитие теории расчетного правоотношения находит в учебнике «Советское финансовое право» (под редакцией Е.А. Ровинского. М., 1978). Автор соответствующего раздела Л.К. Воронова

¹ Скуратовский М.Л. Неденежные расчеты: проблемы рассмотрения споров // Арбитражная практика. 2002. № 6. С. 21.

² Малеин Н.С. Указ. соч. С. 35.

³ См.: Флейшиц Е.А. Указ. соч. С. 70.

⁴ См.: Бричко Л.В. Указ. соч. С. 40.

доказала сложный характер расчетных отношений. Эта сложность заключается в том, что, с одной стороны, в таких правоотношениях непременно существуют три субъекта, а с другой стороны, они состоят из двух этапов. На первом этапе «возникают отношения между хозорганом... и учреждением банка по поводу открытия счета... для хранения денег»¹. На втором этапе в расчетных правоотношениях выступают уже три субъекта: хозорган (владелец расчетного счета), учреждение банка и второй хозорган, который оказывает первому услугу или передает товар.

Поддерживая в целом сложность и «двухуровневость расчетных отношений», мы позволим себе не согласиться с отдельными частными моментами. Думается, что открытие расчетного счета — юридический факт, основание возникновения расчетов, а не первый их этап. Скорее, первым этапом может служить заключение между плательщиком и получателем денежных средств договора, предусматривающего безналичные расчеты через учреждение банка.

Анализу расчетных отношений уделяли внимание также В.В. Бесчеревных и С.Д. Цыпкин. Являясь сторонником самостоятельного характера расчетного правоотношения, В.В. Бесчеревных вполне справедливо указывает на их определенное своеобразие. «Расчетные отношения не являются первичными, а выступают в качестве производных как следствие возникших ранее между клиентами Госбанка договорных отношений, т.е. гражданско-правовых...»². Однако отношения, в которые вступает Государственный банк с хозорганами как орган государственного управления, наделенный полномочиями властного характера, обладают «всеми признаками финансово-правовых...». Таким образом, «отношения, возникающие в процессе производства расчетов, носят сложный, комплексный характер»³.

Соглашаясь в принципе с утверждением В.В. Бесчеревных о том, что расчетные отношения обладают признаками финансово-правовых и носят комплексный характер, мы не можем не заметить следующего. Сегодня в отношениях между банком и организациями не столь ярко выражен административный характер. Если раньше, при проведении операций по расчетам в народном хозяйстве банки контролировали соблюдение предприятиями расчетной дисциплины⁴, то теперь такая

¹ Советское финансовое право / Под ред. Е.А. Ровинского. С. 304—305.

² Советское финансовое право: Учебник / Под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М., 1982. С. 394.

³ Там же. С. 393.

⁴ См.: Советское финансовое право / Под ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М., 1987. С. 414.

обязанность на них не возлагается. В связи с этим отношения между банками и предприятиями не являются, как ранее, финансово-правовыми.

Самостоятельный характер расчетного правоотношения отмечался и авторами учебника «Финансовое право» (под редакцией Н.И. Химичевой)¹. В частности, М.Л. Коган вполне справедливо указывал, что правовые особенности расчетов связаны с характером тех обязательств, которые реализуются в расчетных операциях². Ученый также разделял точку зрения о производном характере расчетов от основного обязательства.

Таким образом, сущность расчетных правоотношений являлась предметом исследований не только цивилистов, как это принято считать. Важный вклад в разработку рассматриваемого понятия внесли и ученые-финансисты. В частности, именно они обратили внимание на производный, вторичный характер расчетных правоотношений, с одной стороны, и на их комплексную правовую природу, с другой стороны.

Значение научных исследований финансистов сегодня возрастает в связи с тем, что в последнее десятилетие осуществление расчетов все более затрагивает не только частноправовую, но и публично-правовую сферу. При этом, несмотря на изменившуюся роль банков в расчетных отношениях, эти отношения не теряют комплексной правовой природы.

Хотя и цивилисты, и финансисты уделяли внимание правовой природе расчетных отношений, полному, обстоятельному и всестороннему научному анализу эта категория не подвергалась. С учетом достаточно серьезных изменений, внесенных в банковское законодательство и законодательство о расчетах в конце XX в., отдельные научные положения уже не кажутся бесспорными.

На наш взгляд, расчетное правоотношение относится к числу сложных правоотношений, состоящих из нескольких правовых отношений и основанием возникновения которого выступает юридический состав.

Расчетное отношение образует особое самостоятельное правоотношение при наличии следующих признаков:

особый субъектный состав, отличный от субъектного состава так называемого основного правоотношения³;

¹ См.: там же. С. 412–415.

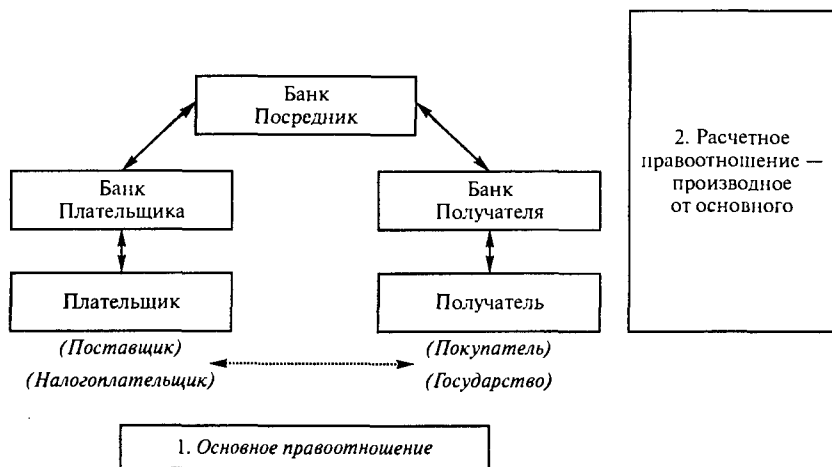
² См.: там же. С. 413.

³ Под основным правоотношением в юридической литературе применительно к расчетам принято называть отношение, из которого возникла необходимость платежа.

объектом расчетного правоотношения являются действия субъектов расчетного правоотношения по осуществлению платежа безналичных денежных средств, тогда как предмет данного отношения — безналичные денежные средства;

содержанием такого отношения является платеж.

Представим расчетное правоотношение в виде схемы, которая позволит нам рассмотреть все названные признаки.



Сделаем некоторые пояснения к приведенной схеме.

Первое правоотношение — «основное» правоотношение, т.е. то, во исполнение которого стороны должны перечислить денежные средства (расчет). В гражданском праве это правоотношение по возмездной передаче имущества, оказанию услуг, выполнению работ, а также платежи по внедоговорным обязательствам. В финансовом праве — отношения по уплате налогоплательщиком налога, сбора, отношения между бюджетами и получателями бюджетных средств, в том числе по перечислению субсидий, субвенций, дотаций и проч.¹

Второе правоотношение, коим мы и предлагаем считать расчетное правоотношение, является по юридической природе, а точнее, по ха-

¹ Платежи также могут осуществляться во исполнение иных обязательств: трудовых, алиментных и проч. Так, основным будет трудовое отношение по перечислению заработной платы: правоотношение между работодателем и работником по оплате труда, когда эта оплата осуществляется путем перевода денег на банковский счет последнего.

рактору правовых норм, обеспечивающим основное. Например, обязанность налогоплательщика уплатить налог и право государственного или муниципального образования в лице компетентного органа требовать его уплаты (правоотношение по уплате налога) есть «основное» правоотношение, а реализуется оно в обеспечивающем отношении, которым и выступает расчетное правоотношение по уплате налога с участием кредитной организации.

Сходная по существу позиция была высказана еще В.В. Бесчеревных (см. с. 16). Поддерживая в целом эту точку зрения, мы не можем не отметить, что в современных экономических и правовых условиях такими «первичными отношениями» могут выступать не только гражданско-правовые, но и публично-правовые отношения, в частности, финансово-правовые.

Той же позиции придерживается и Л.А. Новоселова. Она предлагает «рассматривать банковские расчетные сделки как независимые (обособленные) от основного» правоотношения, из которого возникла обязанность произвести платеж¹.

Определенная обособленность расчетного правоотношения от правоотношения гражданского-правового, во исполнение которого осуществляется платеж, — явление объективное, которое подтверждается соотношением рассматриваемых обязательств; в частности:

а) момент исполнения основного обязательства может не совпасть с моментом исполнения расчетных обязательств банками;

б) результат надлежащего исполнения расчетного обязательства банком не всегда может быть признан надлежащим платежом по основному договору (например, если плательщик действовал в нарушение основного договора);

в) плательщик и получатель средств, являясь участниками расчетной сделки, могут не быть сторонами в основном обязательстве.

Думается, что как в теоретическом, так и в практическом плане весьма значимо выделение расчетного правоотношения как явления самостоятельного и обособленного от основного правоотношения. В финансовом праве это позволит сконцентрировать внимание науки и практики на совершении безналичных платежей в сфере финансово-правового регулирования. Более того, это позволит в теоретическом плане создать стройную концепцию расчетов, охваты-

¹ Новоселова Л.А. Указ. соч. С. 16. Соглашаясь по существу с вышеизложенной позицией, отметим лишь, что наряду с анализом расчетных сделок целесообразно исследовать и все расчетное правоотношение в целом.

вающую как частное, так и публичное право. Следует заметить, что выделение расчетного правоотношения как самостоятельного правоотношения в финансовом праве целесообразно именно в научных целях.

Теория права стоит на тех позициях, что любое правоотношение характеризуется следующими элементами: субъектами, объектом и содержанием. С этих позиций целесообразно осуществить анализ расчетного правоотношения путем выделения и исследования всех составляющих его элементов.

Расчетное правоотношение всегда отличается по субъектному составу от основного правоотношения, т.е. отношения, из которого возникла обязанность осуществить платеж. В основном правоотношении субъектами выступают плательщик и получатель денежных средств. В расчетном правоотношении помимо плательщика и получателя участвуют такие субъекты, которые позволяют осуществить платеж. На данную особенность расчетных правоотношений обращал внимание В.В. Бесчеревных. Он отмечал, что «сложность расчетных отношений обусловлена двумя моментами: а) в каждой расчетной операции всегда участвуют не два, а три субъекта — Госбанк, плательщик (покупатель) и сторона, в пользу которой перечисляются деньги, — их получатель (поставщик); б) Госбанк в расчетных отношениях выступает одновременно и как юридическое лицо, и как орган государственного управления...»¹. На ту же характерную черту расчетных правоотношений указывала Л.К. Воронова².

В соответствии с ч. 3 ст. 861 ГК РФ безналичные расчеты производятся через банки, иные кредитные организации, в которых открыты соответствующие счета, если иное не вытекает из закона и не обусловлено используемой формой расчетов. Как следует из приведенной нормы Кодекса, эти действия осуществляются в основном через банки и иные кредитные организации. Однако в таком качестве могут выступать и другие субъекты, которые на профессиональной основе осуществляют перевод денежных средств, например почта или телеграф. Несомненно, что в большинстве расчетных правоотношений такую роль выполняют именно кредитные организации преимущественно на основании заключенного договора банковского счета.

¹ См.: Советское финансовое право / Под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. С. 393.

² См.: Советское финансовое право / Под ред. Е.А. Ровинского. С. 304.

Расчетные правоотношения обладают особым объектом. В юридической литературе нет единства мнений по поводу объекта правоотношения¹. Из всего многообразия точек зрения доминируют две.

Согласно первой, традиционной, объектом правоотношения выступают предметы материального мира, на которые направлен интерес субъектов².

Согласно второй позиции, предметы материального мира важны постольку, поскольку стороны правоотношений совершают в отношении них определенные действия. Соответственно как объект правоотношения должны рассматриваться и вещи, и действия по поводу этих вещей³. В литературе данная концепция получила название «поведенческой». Анализ теорий «объекта правоотношения» не охватывается целями настоящего исследования. Заметим лишь, что нам видится более логичной последняя точка зрения. С этих позиций мы и будем исходить при анализе второго элемента расчетного правоотношения.

На наш взгляд, объектом расчетного правоотношения являются действия участников расчетного правоотношения по надлежащему осуществлению платежа безналичных денежных средств⁴.

Нельзя не согласиться с Л.А. Новоселовой в том, что «в качестве основного критерия выделения расчетных правоотношений как особого вида... отношений предлагается рассматривать особый объект совершаемых сделок, которым является право требования к банку, выполняющее роль средства платежа»⁵. При этом видится спорным, что «определяющим в этом случае является не само участие банка, как субъекта этих отношений, а характер его обязательства»⁶. Самостоятельность расчетного правоотношения не может определяться исключительно одним его элементом — объектом, оно всегда имеет специфический субъектный состав и определенное содержание.

¹ См., например: *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 202–204, 212–217; *Протасов В.Н.* Правоотношение как система. М., 1991. С. 79–106; *Гражданское право: Учебник. В 2 т. Т. 1 / Под ред. Е.А. Суханова.* М., 1993. С. 51, 52; *Иоффе О.С.* Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. М., 2000. С. 581–605; *Агарков М.М.* Обязательства по советскому гражданскому праву. М., 1940. С. 23; *Сентищев В.И.* Объекты гражданского правоотношения: Актуальные проблемы гражданского права / Под ред. М.И. Брагинского. М., 1999. С. 109–161; *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права. М., 1995. С. 313.

² См.: *Халфина Р.О.* Указ. соч. С. 214; *Агарков М.М.* Указ. соч. С. 23.

³ См.: *Иоффе О.С.* Указ. соч. С. 588–590.

⁴ Они включают и те платежи, которые начинаются внесением наличных денежных средств или заканчиваются их выдачей.

⁵ *Новоселова Л.А.* Указ. соч. С. 4.

⁶ Там же.

Предметом расчетного правоотношения могут быть исключительно безналичные денежные средства. При расчетах наличными денежными средствами самостоятельное расчетное правоотношение не образуется, так как в этом случае нет специального субъектного состава, отличного от «основного обязательства». Такая позиция поддерживается большинством авторов. Так, Л.Г. Ефимова отмечает, что не может рассматриваться как расчетная сделка обязательство, которое «прекращается путем расчетов наличными деньгами»¹. Доктрина финансового права также всегда исходила из того, что расчетные правоотношения строятся вокруг безналичных, а не наличных денежных средств².

Безналичные денежные средства, являющиеся предметом расчетного правоотношения, перечисляются с целью платежа. Наиболее верным нам видится определение этой категории, данное Л.А. Новоселовой: платеж — это «действие, направленное на погашение существующего денежного долга»³. В этой связи не может рассматриваться как расчетное правоотношение перечисление денежных средств с одного счета на другой, где и плательщиком и получателем денежных средств выступает одно и то же лицо.

Помимо особого субъектного состава, а также особого объекта, расчетное правоотношение, как самостоятельное отношение, характеризуется и специфическим содержанием⁴. Это содержание обуславливается характером расчетного правоотношения, которое по юридической природе является обязательством.

¹ Ефимова Л.Г. Банковские сделки. Комментарий законодательства и арбитражной практики. С. 102, 103.

² В последние годы в России появились и иные технические способы исполнения денежных обязательств. В частности, речь идет об электронных деньгах. Их правовая природа в действующем законодательстве практически не разработана. Отдельные подзаконные нормативные акты лишь в части регламентируют положения, связанные с их использованием. В юридической литературе электронные деньги определяются как «электронные денежные единицы, содержащиеся в памяти компьютера или на смарт-карте и используемые при исполнении денежных обязательств». С юридической точки зрения, как отмечает И.А. Спиранов, «возможны две концепции электронных денег. Первая, придающая электронным единицам свойства наличных денег, подпадает под прямой запрет закона как денежный суррогат. Вторая, являющаяся видом безналичных расчетов, допустима. Однако для ее регулирования необходимо принятие специального нормативного акта Банка России» (Спиранов И.А. Правовое регулирование операций с банковскими картами. М., 2000. С. 23).

³ Новоселова Л.А. О правовых последствиях нарушения денежного обязательства // ВВАС РФ. 1999. № 1. С. 83, 84.

⁴ В теории права принято выделять три элемента (признака) правоотношений: субъект, объект и содержание. В связи с этим мы останавливаемся на анализе каждого из них.

Как отмечает М.В. Карасева, «традиционно в юриспруденции категория «обязательство» использовалась только в сфере гражданского права. Это обусловлено тем, что данная категория имеет характеристики, которые в полной мере проявляются в ряде гражданско-правовых отношений»¹. Правовая система — динамично развивающийся организм. Ее формирование подвержено действию различных факторов, которые особенно влияют на процесс правотворчества. Частное и публичное право — «две большие семьи, сосуществующие и взаимодействующие в общем правовом пространстве»². С указанных позиций мы можем говорить о том, что нет никакого противоречия в том, что элементы частного права все глубже проникают в право публичное. Более того, такая мысль находит законодательное закрепление. В частности, термин «обязательство» в публичном праве используется применительно к уплате налогов. Так, Конституционный Суд РФ в постановлении от 17 декабря 1996 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» определил, что, исходя из ст. 57 Конституции РФ, «налоговое обязательство состоит в обязанности налогоплательщика уплатить определенный налог, установленный законом»³. Термин «налоговое обязательство» используется также Налоговым кодексом РФ (п. 1 ст. 54; п. 5 ст. 78; п. 1 ст. 167; п. 2 ст. 171; ст. 202).

Однако недостатком действующего налогового законодательства является отсутствие в нем четкого легального закрепления понятия налогового обязательства, тогда как проект Налогового кодекса содержал данную категорию. Анализ же содержания термина «налоговое обязательство», по мнению М.В. Карасевой, «приводит к выводу, что данная категория имеет очень много общего с классической категорией «обязательство», разработанной цивилистами»⁴.

На наш взгляд, правомерно определять «расчетное правоотношение» как «расчетное обязательство». Содержанием «расчетного обязательства» (правоотношения) являются право кредитора требовать уплаты денежных средств и обязанность должника по их перечислению. Сложный субъектный состав «расчетного правоотношения» предполагает, что право требования и обязанность по исполнению возникают на различных стадиях перечисления денежных средств у различных субъектов правоотношения. Так, банк плательщика изначально высту-

¹ Карасева М.В. Финансовое правоотношение. Воронеж, 1997. С. 276.

² Алексеев С.С. Теория права. М., 1994. С. 41, 42, 108–111, 218, 219.

³ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 197.

⁴ Карасева М.В. Указ. соч. С. 279.

паст как должник, однако он является кредитором по отношению к банку получателя средств (см. схему на с. 18).

Н. Ю. Ерпылевой высказано мнение о том, что «характер денежно-обязательства несколько не влияет на характер расчетных отношений, направленных на его реализацию. Будучи урегулированным нормами права, расчетное отношение приобретает качество правоотношения и с этой точки зрения может рассматриваться как комплексный институт, регулируемый не только нормами частного права, но также и нормами публичного права»¹. Безусловно, регулирование расчетных отношений достигается использованием норм различных отраслей права. Однако, на наш взгляд, их применение определяется видом основного правоотношения, из которого возникнет обязанность по осуществлению платежа.

Взаимные права и обязанности сторон в расчетном правоотношении (т.е. содержание правоотношения) определяются характером «основного» отношения. Такие основные отношения могут быть классифицированы по характеру их правового регулирования на частноправовые и публично-правовые.

В первую группу входят отношения, основанные на гражданско-правовом договоре или деликтных обязательствах, а также исполнение алиментных обязательств супругов, родителей и детей и иные правовые отношения.

Ко второй группе, в первую очередь, относятся налоговые обязательства, кроме того, иные финансовые правоотношения, а также административные и другие виды публично-правовых отношений, направленные на осуществление платежа.

В юридической литературе вопрос о правовой квалификации расчетных правоотношений является дискуссионным. Разнообразные точки зрения можно свести к двум принципиальным позициям.

Согласно традиционной концепции расчетные правоотношения опосредуют платежи за переданное имущество, выполненные работы, оказанные услуги, т.е. возникают из гражданско-правовых договоров или внедоговорных обязательств.

В литературе по гражданскому праву расчетное правоотношение определяется как «правоотношение, которое возникает между субъектами гражданско-правового обязательства и кредитной организацией (в определенных случаях только между субъектами названного обязательства) в связи с осуществлением платежей за переданное имущество (выполненные работы, оказанные услуги) или по иным основани-

¹ Ерпылева Н. Ю. Указ. соч. С. 64–73.

ям»¹. Однако далее отмечается, что «данное определение не вполне универсально».

Принципиально сходной по существу является слеующая позиция: «...расчеты осуществляются *сторонами гражданско-правовых сделок* через банк за счет остатков денежных средств на открытых клиентам банковских счетах...» (выделено нами. — А.С.)².

Указанная позиция высказывалась и поддерживалась, в частности Л.Г. Ефимовой³, Е. Артемовой⁴, И. Ильюшихиным⁵.

Согласно иной концепции, расчеты возникают не только из гражданско-правовых, но и из иных обязательств, в том числе финансовых, административных, трудовых, семейных. При этом расчетные правоотношения включают в себя все платежи и операции по передаче денег от одного лица другому лицу, т.е. все то, что связано с движением денег: безвозвратное финансирование, авансирование, кредитование, конвертация, налоговые и другие обязательные платежи, а также расчеты, возникающие из иных, не гражданско-правовых обязательств. Данную точку зрения поддерживают К.К. Лебедев⁶, Л.А. Новоселова. Указанный подход представляется нам вполне обоснованным, так как разница между расчетами по гражданско-правовому и финансово-правовому обязательству лежит лишь в основании их возникновения. Однако и в первом и во втором случае речь идет о платеже.

Таким образом, расчетное правоотношение возникает как из частноправовых, так и из публично-правовых обязанностей. Как свидетельствует банковская практика, платежи осуществляются в подавляющем большинстве либо по гражданско-правовому договору либо возникают из обязанности по уплате налога (сбора), а также по перечислению денежных средств в бюджет или выделению денежных средств из бюджета.

Возможность возникновения расчетного правоотношения из финансово-правового обязательства сегодня подтверждается судебной практикой. Так, Конституционный Суд РФ в постановлении от 12 ок-

¹ Гражданское право. Т. 2 / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 1997. С. 423.

² Гражданское право: Учебник: В 2 т. Т. 2. Полутом 2 / Под ред. Е.А. Суханова. М., 2000. С. 284.

³ Хозяйственное право. Учебник для вузов. Т. 2 / Под ред. В.С. Мартемьянова. С. 271.

⁴ См.: Артемова Е., Ильюшихин И. Тонкий расчет Центрального Банка // Юрист. 2001. № 1. С. 8, 9.

⁵ См.: там же.

⁶ См.: Советское гражданское право / Под ред. В.Т. Смирнова, Ю.К. Толстого, А.К. Юрченко. Т. 2. М., 1982. С. 230–235 (гл. 40 «Расчетные и кредитные отношения»).

тября 1998 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» установил, что налоговое законодательство устанавливает публично-правовые обязанности банков в их отношениях с налогоплательщиками — юридическими лицами¹. В рамках конституционного обязательства по уплате налогов на налогоплательщика возложена публично-правовая обязанность уплатить законно установленные налоги и сборы, а на кредитные учреждения — публично-правовая обязанность обеспечить перечисление соответствующих платежей в бюджет. Государство в лице налоговых и других органов контролирует порядок исполнения банками указанных публично-правовых функций. Следовательно, расчетные обязательства могут возникать не только из частноправового отношения, но и из публично-правового, в рассмотренном случае — финансово-правового отношения.

При наличии определенных предпосылок право может способствовать появлению новых финансовых отношений либо помогать их дальнейшему развитию и видоизменению. Роль государства в этой связи будет заключаться в обеспечении соответствия правовых норм экономическим отношениям в своевременном изменении и обновлении законодательства².

Как отмечает М.В. Карасва, «границы финансового правоотношения сейчас изменились и продолжают меняться как за счет «выделения» ряда правоотношений за рамки финансово-правовых, так и за счет появления принципиально новых видов финансовых отношений»³. К последним следует отнести и расчетное отношение, в частности, возникающее из обязанности по уплате налога. Но нельзя забывать, что «финансовые правоотношения в сфере финансовой деятельности государства перемежаются с гражданско-правовыми»⁴.

Таким образом, расчетное правоотношение — межотраслевое понятие. Это отношение существует всегда в форме обязательства. Оно вторично по отношению к основному правоотношению, из которого возникает обязанность по осуществлению платежа. Здесь основное правоотношение определяет характер прав и обязанностей сторон по проведению расчетов, а также субъектный состав расчетного правоот-

¹ СЗ РФ. 1998. № 42. Ст. 5211.

² См.: Яговкина В.А. Некоторые теоретические проблемы института налогового правоотношения // Финансовое право. 2002. № 1. С. 12.

³ Карасва М.В. Указ. соч. С. 75.

⁴ Там же. С. 76.

ношения. Субъектный состав расчетного правоотношения отличен от субъектного состава «основного обязательства» и включает в себя во всех случаях сторону, которая на профессиональной основе осуществляет перевод безналичных денежных средств. Его предметом всегда выступают денежные средства в безналичной форме.

По характеру правовых норм расчетное правоотношение относится к числу обеспечивающих основное правоотношение, направленных на реализацию «основного» материально-правового правоотношения.

Анализ норм действующего законодательства и достижений юридической доктрины позволяет дать следующее определение расчетного правоотношения:

Расчетное правоотношение — производное, обеспечивающее отношение, которое возникает как из частноправового, так и публично-правового обязательства (по осуществлению платежа безналичных денежных средств (основное правоотношение)); оно характеризуется особым субъектным составом — наличием кредитной организации или иного субъекта, который на профессиональной основе осуществляет перечисление безналичных денежных средств.

§ 2. Комплексный характер правового регулирования расчетных отношений в финансовом праве

Расчетные правоотношения, будучи по правовой природе сложными отношениями, всегда регулировались нормами различных отраслей законодательства. Эти нормы рассредоточены в большом массиве нормативных актов. Их соотношение представляет не только теоретический, но и практический интерес, поскольку позволяет разрешить противоречия между положениями отдельных актов, надлежащим образом их истолковать в случае неоднозначного содержания.

В научной литературе высказано несколько позиций по вопросу правового регулирования расчетов. Разнообразные точки зрения можно свести к следующим трем.

По мнению первой группы ученых, регулирование безналичных расчетов — прерогатива гражданского законодательства¹. Однако такая позиция не находит серьезной поддержки теоретиков и правоприменителей.

¹ См., например: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (постатейный) / Под ред. О.Н. Садикова. М., 1997. С. 43.

Вторая группа авторов считает, что правовое регулирование расчетов осуществляется в соответствии с банковским законодательством¹.

Сторонники же третьей, традиционной в отечественной правовой доктрине, точки зрения придерживаются позиции комплексного правового регулирования порядка расчетов².

Последняя концепция появилась в юридической литературе давно³. Так, уже в 60-е гг. Н.С. Малейн указывал, что «расчетные отношения — сложные отношения. Они ...регулируются нормами как административного, так и гражданского законодательства»⁴. На возможность существования такого взаимодействия указывал еще в конце 50-х гг. Д.М. Генкин: «Административное правоотношение в ряде случаев является тем юридическим фактом, в силу которого непосредственно или в соединении с другими юридическими фактами возникают правоотношения других отраслей права... Но связь административно-правовых отношений с правоотношениями других отраслей права может иметь и другой характер, когда одно и то же правоотношение содержит элементы регулирования другими отраслями права, причем эти элементы органически связаны между собой»⁵.

Единство административных и гражданских правоотношений (не только расчетных) неоднократно подчеркивалось в литературе. В частности, указывалось, что попытка теоретического разграничения правоотношений на административно-правовые и гражданско-правовые была бы ошибочной. Хотя нельзя и обезличивать данные виды правоотношений, и тем более не следует их искусственно и полностью отделять друг от друга⁶.

Указанная позиция по соотношению норм административного и гражданского права определялась, прежде всего, спецификой расчетных отношений, существовавших в советской России, а также ролью банков при расчетах. Из правового положения банка как

¹ См., например: *Финансовое право: Учебник* / Под ред. О.Н. Горбуновой. С. 341.

² См., например: *Олейник О.М.* Указ. соч. С. 242.

³ См.: *Флейшиц Е.А.* Указ. соч.; *Вильнянский С.И.* Кредитно-расчетные правоотношения. Харьков, 1955; *Куник Я.А.* Указ. соч.; *Кузьмин В.Ф.* Указ. соч.

⁴ *Малейн Н.С.* Указ. соч. С. 35.

⁵ *Генкин Д.М.* К вопросу о системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1959. № 9. С. 89.

⁶ См.: *Гуревич И.С.* Очерки советского банковского права. Л., 1959. С. 44; *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 84 (в указанном нами случае административное право рассматривалось автором как охватывающее и нормы финансового права).

органа государственного управления, организатора кредитования и расчетов, контролирующего хозяйственную деятельность, вытекали определяющий характер административно-правовых (финансовых) отношений и производный характер гражданско-правовых.

Н.С. Малеин утверждал, что квалификация расчетных отношений между банком и хозяйственным органом как чисто гражданско-правовых может быть признана правильной лишь в определенный исторический период. В дальнейшем эти отношения подвергались столь серьезному видоизменению, что утратили первоначальное содержание¹.

История развития расчетов и расчетных отношений в нашей стране свидетельствует о том, что фактически расчетные отношения никогда не являлись чисто гражданско-правовыми. Это всегда комплексное правоотношение как по содержанию, так и по правовому регулированию.

Как было подмечено Ю.А. Тихомировым, резкое возвышение частного права за счет противопоставления и умаления роли публичного права чревато недооценкой внутренних связей между ними. Частное право не может существовать без публичного права и его институтов².

В современных условиях, когда изменилась и правовая база расчетов, и роль банков при их осуществлении, они продолжают регулироваться нормами различных отраслей права, и, более того, нормы частного и публичного права тесно взаимодействуют при этом.

Указанная позиция по поводу правового регулирования расчетных отношений поддерживается большинством ученых. Даже у той группы правоведов, которая рассматривает расчетное обязательство исключительно как платеж за переданное имущество (выполненные работы, оказанные услуги), не вызывает сомнений комплексный характер правового регулирования данного вида обязательств. Так, отмечается, что «расчетные... отношения регулируются сложным комплексом нормативных актов»³.

Той же позиции придерживаются и санкт-петербургские авторы одного из учебников по гражданскому праву. Они отмечают, что «в отличие от многих других гражданско-правовых обязательств ... весьма высок удельный вес императивных норм, создаваемых государством в

¹ См.: Малеин Н.С. Указ. соч. С. 43.

² См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. М., 1995. С. 450.

³ Гражданское право: Учебник: В 2 т. Т. 2 / Под ред. Е.А. Суханова. М., 1993. С. 323.

целях достижения единства кредитно-денежной политики. При этом следует отметить комплексный характер правового регулирования... расчетов, включающий в себя не только нормы права гражданского, но и целый ряд институтов государственного (общее устройство денежной и банковской систем), административного и финансового права...»¹.

Сходной по существу позиции придерживается и Л.А. Новоселова: «Расчетные отношения помимо норм гражданского права регулируются также нормами иных отраслей права, в частности, финансового, административного, процессуального...»².

Комплексный характер правового регулирования расчетных отношений отмечался в литературе и финансистами. Указывалось, что «правоотношения, возникающие при расчетах, ...регулируются нормами различных отраслей права»³. Данная позиция базировалась на научных разработках Е.А. Флейшиц⁴ и Л.В. Бричко⁵, внесших несомненный вклад в развитие правовых взглядов на природу расчетов.

В тот же период другой известный советский финансист Л.К. Воронова писала, что «расчетные отношения представляют собой смешанный (комплексный) институт, сочетающий финансово-правовые и гражданско-правовые элементы»⁶.

Несколько позднее было отмечено, что «...для всех расчетных отношений характерно наличие финансово-правового регулирования в связи с тем, что платежи совершаются через банки, которые, являясь одним из субъектов этих отношений, организуют и осуществляют расчеты, контролируют законность совершения расчетных операций»⁷.

Д.В. Винницкий, анализируя вопрос о правовом регулировании расчетных отношений, приходит к выводу о том, что «основная масса расчетных отношений относится к предмету гражданского права (гл. 46 ГК РФ), так как они не связаны с проблемами финансово-правового регулирования. Другая часть отношений, имеющих отдельные

¹ Гражданское право. Учебник. Ч. 2 / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. С. 423.

² Новоселова Л.А. Проблемы гражданско-правового регулирования расчетных отношений. С. 5.

³ Советское финансовое право / Под ред. Е.А. Ровинского. С. 303, 304.

⁴ См.: Флейшиц Е.А. Указ. соч. С. 70.

⁵ См.: Бричко Л.В. Указ. соч. С. 40.

⁶ Советское финансовое право / Под ред. Е.А. Ровинского. С. 307.

⁷ Советское финансовое право / Под ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. С. 413.

признаки расчетных (а именно отношения по перечислению налоговых платежей), входит в предмет налогово-правового регулирования (ст. 60 НК РФ, гл. 8, 18 НК РФ). Отношения по перемещению безналичных денежных средств, возникающие при исполнении бюджетов, также имеют особый правовой режим и регламентируются, в частности, положениями, закрепленными преимущественно в разделе 8 БК РФ»¹.

Комплексность правового регулирования расчетов, достигаемая синтезом норм частного и публичного права, не противоречит и общей системе права, ибо всегда были и будут отдельные вопросы, правовые институты, которые находятся на стыке частного и публичного права. В этих институтах тесно переплетаются интересы как отдельных индивидов, так и общества в целом. Расчетное обязательство, направленное на погашение существующего денежного долга, во всех случаях затрагивает интерес конкретных лиц. Однако порядок расчетов, участие в них особого субъекта права — банка или иной кредитной организации — определяют необходимость государственного контроля за их осуществлением. «Известная подвижность границ между публичным и частным интересами, — указывает Ю.А. Тихомиров, — выражается в том, что некоторые явления перестают иметь общественный или государственный интерес и сохраняют смысл интересов частного характера»². Возможно и иное, когда некоторые частные интересы ввиду их общей значимости признаются правом в качестве публичных интересов.

Мы в полной мере согласны с комплексным характером правового регулирования расчетных правоотношений. Расчеты совершаются не только для платежа по гражданско-правовым обязательствам, но и в целях исполнения публично-правовых обязанностей клиентов. Особенность второй группы отношений в следующем. Несмотря на то что одним из оснований возникновения отношения между плательщиком (получателем) и банком, как правило, является договор банковского счета, расчеты в целях исполнения публично-правовых обязанностей носят соответственно и публично-правовой характер. Указанное обусловливается как природой регламентирующих правовых норм, так и целью платежа. Так, уплата налога осуществляется организацией путем инициирования перечисления средств с открытого в банке расчетного счета и регламентируется как нормами ГК РФ о договоре банков-

¹ Винницкий Д.В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики. СПб., 2003. С. 105, 106.

² Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 59.

ского счета (гл. 45), нормами о расчетах (гл. 46), так и нормами НК РФ, в частности, об исполнении обязанности по уплате налога (ст. 45), об обязанностях банков по исполнению поручений на перечисление налогов (ст. 60).

Постепенное «сращивание» частного и публичного права, а также условность существующих между ними границ породили в юридической литературе точку зрения о необходимости выделения комплексной подотрасли права — расчетного права и законодательного регулирования всех смежных и похожих отношений¹.

Нужно отметить, что эта мысль не нова. О необходимости систематизации законодательства о расчетах писала еще Л.В. Бричко, указывая на необходимость «создания единого кодифицированного акта о расчетах»². Данная позиция нашла поддержку и у других ученых, в частности, И.С. Гуревича³, С.В. Полениной⁴.

Нам представляется достаточно спорной необходимость создания единого кодифицированного акта, который бы систематизировал законодательство о расчетах. Лишь на первый взгляд это позволило бы упростить правоприменительный процесс в области расчетов. Современное состояние организации и нормативного правового регулирования расчетов столь сложно и многоуровнево, что определить даже в рамочном законе (кодексе) основные положения было бы затруднительно, потребовалась бы «ювелирная» законодательная техника, которой сложно достигнуть.

Для того чтобы разобраться в отраслевом характере регулирования тех или иных расчетных отношений, необходимо принять концепцию производного характера расчетного правоотношения от основного отношения (см. § 1)⁵. В этом случае в правовом регулировании расчетов можно проследить, во-первых, правовое регулирование основного отношения и, во-вторых, правовое регулирование самого порядка расче-

¹ См.: *Извекоев Ю.Н.* Проблемы правового регулирования расчетных отношений: Дисс. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2002. С. 21.

² *Бричко Л.В.* Указ. соч. С. 84.

³ См.: *Гуревич И.С.* Систематизация хозяйственного законодательства. М., 1971. С. 234.

⁴ См.: *Поленина С.В.* Систематизация советского гражданского законодательства и основные тенденции ее развития. М., 1971. С. 430–433.

⁵ Напомним, что под основным правоотношением в данном случае мы понимаем такое, которое является «базовым» для возникновения обязанности по осуществлению того или иного платежа в безналичном порядке. Например, основанием для безналичного перечисления денежных средств (расчетного правоотношения) по договору аренды между юридическими лицами является «основное» отношение — договор аренды, который закрепляет права и обязанности сторон, в том числе и способ расчетов.

тов (обеспечивающего правоотношения), которое во многом обуславливается первым.

Основные правоотношения, во исполнение обязательств по которым осуществляется платеж, как уже отмечалось, в свою очередь, могут быть классифицированы на частноправовые и публично-правовые. Если основное правоотношение является частноправовым, то расчетное правоотношение регулируется нормами частного права. Например, порядок регулирования безналичных расчетов, возникающих из гражданско-правового договора (частноправовое правоотношение), осуществляется на основе норм ГК РФ и банковских правил.

Если же основное правоотношение является публично-правовым, то правовое регулирование расчетного правоотношения осуществляется комплексно и нормами частного, и нормами публичного права. Так, если основным правоотношением является отношение по уплате налога, то порядок расчетов регулируется комплексно нормами НК РФ, БК РФ и ГК РФ.

Примеров зависимости правового регулирования расчетного правоотношения от основного (материально-правового) отношения можно привести немало. Остановимся на наиболее показательном, связанном с определением окончательности и завершенности платежа при расчетах платежными поручениями (так называемом кредитовом переводе)¹. Если материально-правовое основание является гражданско-правовым, то перевод считается окончанным с момента надлежащего зачисления соответствующей денежной суммы на счет банка получателя (если договором не предусмотрено иное). Такое правило следует из п. 3 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 19 апреля 1999 г. № 5 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с заключением, исполнением и расторжением договоров банковского счета»².

Окончателность же перевода, возникающего из обязанности по уплате налогов, определяется иным образом. Согласно п. 2 ст. 45 НК РФ указанная обязанность считается исполненной, а соответст-

¹ Окончателность перевода — момент, когда должник, плательщик считается исполнившим обязанность по переводу денежных средств. Завершенность перевода — это поступление денежных средств в распоряжение получателя. Практические значение данные понятия приобретают в случае предъявления требований о неисполнении расчетного обязательства к его участникам (подробнее см.: Новоселова Л.А. Проблемы гражданско-правового регулирования расчетных отношений; Ефимова Л.Г. Банковские сделки. Комментарий законодательства и арбитражной практики. С. 119).

² ВВАС РФ. 1999. № 7. С. 5–10.

венно и перевод окончанным с момента предъявления налогоплательщиком в банк поручения на уплату налога при наличии достаточного денежного остатка на счете¹. Аналогично решается в бюджетном законодательстве вопрос об уплате неналоговых доходов. Так, в соответствии с ч. 2 п.1 ст. 40 БК РФ неналоговые доходы и иные поступления считаются уплаченными в бюджет, бюджет государственного внебюджетного фонда с момента списания денежных средств со счета плательщика в кредитной организации.

Другим примером, подтверждающим определенные отличия в правовой регламентации расчетов в зависимости от вида основного правоотношения, служит нормативное регулирование списания денежных средств со счета при недостаточности на нем денежных средств. Так, списание денежных средств со счета бюджета (лицевого счета получателя бюджетных средств) регулируется п. 2 ст. 255 БК РФ². Если счет принадлежит субъекту гражданского оборота, имеющему расчетный счет в банке, то применяется п. 2 ст. 855 ГК РФ.

Таким образом, характер правовой регламентации расчетных правоотношений прежде всего зависит от характера основного (материально-правового) отношения, из которого возникла обязанность по перечислению денежных средств.

Комплексность правового регулирования расчетных отношений, о которой не раз говорилось в юридической литературе и на которую мы уже обратили особое внимание, выражается и в системе нормативных актов. Относительно такой системы в юридической литературе высказываются различные точки зрения. Так, по мнению Н. Словяненко, речь идет о трех правовых уровнях. Первый уровень, по мнению автора, составляют ГК РФ, АПК РФ, ГПК РФ и Федеральный закон от 24 июля 2002 г. «О третейских судах в Российской Федерации». Вторым уровнем правового регулирования являются, по мнению автора, отдельные федеральные законы по основным составляющим платежно-

¹ Такая позиция законодателя, закрепленная в НК РФ, не случайна. Е.А. Флейшиц, а в дальнейшем Ф.Х. Либерманом была предложена концепция, разграничивающая понятие «момент платежа» и «момент исполнения денежного обязательства», следя которой должник по денежному обязательству должен считаться исполнившим свое обязательство уплаты в отношении кредитора в момент, когда выполнил действия, направленные на совершение платежа (передал в банк платежное поручение, обеспеченное покрытием, акцептовал выставленное платежное требование). Основным недостатком такого подхода, как отметила Л.А. Новоселова, является необоснованный разрыв между моментом исполнения обязательства и моментом, когда должник перестает нести ответственность за его исполнение перед кредитором.

² Следует оговориться, что практически данная статья банками не применяется.

расчетной системы России. Третий же уровень правового регулирования — подзаконные акты¹.

По мнению Л.А. Новоселовой, речь должна идти о четырех уровнях правового регулирования расчетных отношений: а) ГК РФ и иные федеральные законы; б) подзаконные нормативные акты; в) банковские обыкновения; г) международные банковские правила и обычаи². Именно такой подход учитывался законодателем при разработке ГК РФ.

А.Я. Курбатов выделяет два уровня правовой регламентации расчетных отношений: Гражданский кодекс и другие федеральные законы; подзаконные акты, прежде всего акты Центрального банка России³.

Все это позиции и подходы цивилистов. В их исследованиях есть серьезный недостаток. Изучая правовую природу расчетов, они делают акцент на исключительно частноправовых нормах, отмечая, что за границами научного поиска остаются публично-правовые нормы. Можно также добавить, что ими не анализируются расчеты, возникающие из публично-правовых обязанностей.

Наукой финансового права не исследовались в должной мере рассматриваемые в настоящей работе вопросы, так как комплексность правового регулирования расчетов не позволяет провести четкую границу между публичным и частным началом, между императивными нормами, регулирующими ряд обязанностей банков, и публично-правовыми нормами. В связи с этим признание концепции производного характера расчетного правоотношения позволило бы, на наш взгляд, выработать подход к анализу правового регулирования расчетов в системе бюджетного и налогового права.

На наш взгляд, расчетные правоотношения в финансовом праве, будучи по правовой природе сложными отношениями, всегда регулировались и регулируются нормами различных отраслей законодательства. Эти нормы рассредоточены в большом массиве нормативных актов⁴. Так, как уже говорилось, уплата налога осуществляется организа-

¹ См.: *Словяненко Н.* Реконструкция платежной системы Российской Федерации (правовая модель) // *Хозяйство и право.* 1996. № 2. С. 87–91.

² См.: *Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая. Текст, комментарии, алфавитно-предметный указатель / Под ред. О.М. Козырь, А.Л. Маковского, С.А. Хохлова.* М., 1996. С. 464.

³ См.: *Курбатов А.Я.* Особенности правового регулирования безналичных расчетов в Российской Федерации // *Арбитражная практика. Тематический выпуск. Безналичные расчеты.* М., 2002. С. 66.

⁴ Указанная позиция комплексного правового регулирования порядка расчетов традиционна в отечественной правовой доктрине. Еще в 60-х гг. прошлого века Н.С. Ма-

цией путем инициирования перечисления средств с открытого в банке расчетного счета и регламентируется как нормами Гражданского кодекса РФ о договоре банковского счета (гл. 45), о расчетах (гл. 46), так и нормами Налогового кодекса РФ об исполнении обязанности по уплате налога (ст. 45), об обязанностях банков по исполнению поручений на перечисление налогов (ст. 60), а также нормами Бюджетного кодекса РФ о зачислении доходов в бюджет, бюджет государственного внебюджетного фонда (ст. 40)¹. Таким образом, можно вести речь о комплексном правовом регулировании расчетных отношений, возникающих из финансово-правовых обязательств.

Комплексность правового регулирования расчетных отношений в финансовом праве выражается прежде всего в системе нормативных правовых актов. Расчетные отношения в финансовом праве регулируются актами трех уровней.

1. Первый уровень правовой регламентации расчетных отношений составляют федеральные законы.

Расчетные отношения регулируются прежде всего *банковским законодательством*. В частности, это Федеральный закон от 10 июля 2002 г. «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)», Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» (в ред. от 30 декабря 2004 г.).

Немаловажное значение в регламентации расчетных отношений, возникающих из финансово-правовых обязательств, имеют *Бюджетный кодекс РФ и Налоговый кодекс РФ*.

Так, ст. 244 БК РФ определяет правовой режим счетов федерального бюджета. Согласно ст. 244 БК РФ право открытия и закрытия счетов федерального бюджета, определения их режима принадлежит Федеральному казначейству. В соответствии с п. 3 той же статьи счета Федерального казначейства в Банке России и кредитных организациях ве-

леин указывал, что «расчетные отношения — сложные отношения. Они... регулируются нормами как административного, так и гражданского законодательства». Подробнее см.: *Малеин Н.С.* Указ. соч.; *Флейшиц Е.А.* Указ. соч.; *Бричко Л.В.* Указ. соч.

¹ В юридической литературе неоднократно высказывалось мнение о необходимости выделения комплексной подотрасли права — расчетного права. См.: *Гуревич И.С.* Систематизация хозяйственного законодательства. С. 234; *Поленина С.В.* Указ. соч. С. 430—433; *Бричко Л.В.* Указ. соч. С. 84. Нам представляется достаточно спорной необходимость создания единого кодифицированного акта, который бы систематизировал законодательство о расчетах. Как мы уже говорили, лишь на первый взгляд это позволило бы упростить правоприменительный процесс в области расчетов. Современное состояние организации и нормативного правового регулирования расчетов столь сложно и многоуровнево, что определить даже в рамочном законе основные положения было бы затруднительно.

дуются на основании договоров, заключаемых и исполняемых в соответствии с гражданским законодательством РФ с учетом особенностей, установленных БК РФ.

Бюджетный кодекс содержит и иные нормы, составляющие правовую основу расчетов, в частности ст. 216, 218, 227, 243, 244, 251, 253.

Публично-правовой характер финансово-правового регулирования расчетных отношений не исключает применения к ним гражданского законодательства. Имущественные начала расчетных правоотношений определяют тот факт, что основные положения о безналичных расчетах содержатся в ГК РФ. Права и обязанности банков и клиентов при наиболее часто используемых расчетных сделках определены в гл. 46 ГК РФ. При этом положения Гражданского кодекса, регулирующие отношения, возникающие при выполнении банками поручений клиентов на осуществление платежей, носят рамочный характер и дополняются и раскрываются в нормах других нормативных актов.

К первому уровню правовой регламентации расчетных отношений относятся также иные федеральные законы: Кодекс РФ об административных правонарушениях, Таможенный кодекс РФ, Федеральный закон от 21 июля 1997 г. «Об исполнительном производстве»¹, Федеральный закон от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)»². Указанные законы регламентируют отдельные частные вопросы, связанные с финансово-правовыми расчетными правоотношениями. Так, Закон «О несостоятельности (банкротстве)» предусматривает порядок (очередность) списания денежных средств в счет уплаты задолженности по налогам с расчетного счета юридического лица, отвечающего признакам несостоятельности (банкротства). Закон «Об исполнительном производстве» регламентирует порядок обращения взыскания на денежные средства должника (ст. 46), в том числе порядок обращения взыскания на денежные средства должника в иностранной валюте при исчислении долга в рублях (ст. 47).

2. Второй уровень правовой регламентации расчетных отношений составляют подзаконные нормативные акты. Правовое регулирование безналичных расчетов осуществляется на подзаконном уровне Банком России, который при осуществлении данной деятельности независим и подчинен только закону.

Среди актов, принимаемых Центральным банком РФ, особое место занимает «Положение о безналичных расчетах в Российской Феде-

¹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3591.

² СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

рации» от 3 октября 2002 г. № 2-П (в ред. от 3 марта 2003 г. № 1256-У)¹. Особое значение рассматриваемого акта состоит в том, что в нем закреплены основные принципы, на которых строится правовое регулирование расчетных правоотношений.

Практика свидетельствует о том, что Положение о безналичных расчетах в Российской Федерации противоречит другим нормативным актам. Причиной правовых коллизий чаще всего является недопонимание сущности расчетного правоотношения, механизма безналичных расчетов и специфики их правовой регламентации. Примером может служить коллизия норм названного Положения о безналичных расчетах и Федерального закона «Об исполнительном производстве». Так, Закон предусматривает возможность направления взыскателем (юридическим лицом или гражданином) исполнительного документа на исполнение непосредственно в банк или иную кредитную организацию, где имеются счета должника (ст. 6). В отличие от этих установлений Положение о безналичных расчетах, как ранее это предусматривали акты Банка России и Госбанка СССР, предписывает взыскателю — юридическому лицу обращаться в банк или иную кредитную организацию для списания долга со счета должника не исполнительным документом, а с *инкассовым поручением* с приложением исполнительного документа и не в банк должника (исполняющий банк), а в банк взыскателя (банк-эмитент), через который и предлагается решать все вопросы по поводу взыскания по исполнительному документу (ч. 1 гл. 12 — пп. 2 п. 12.2, п. 12.5; гл. 8 — п. 8.1, 8.3, 8.4, 8.9, 8.12). Указанное противоречие судебные органы разрешают, руководствуясь Законом «Об исполнительном производстве»².

Такая практика представляется необоснованной, ибо при вынесении решений судебные органы не учитывают характера отношений, складывающихся при взыскании денежных средств³. По правовой природе указанные отношения являются расчетными или обеспечивающими. Механизм безналичных расчетов определен в правилах (нормах), носящих специальный характер. На наш взгляд, такие специальные правила (определяющие, как, в каком порядке необходимо совершать действия) должны иметь приоритет над нор-

¹ Вестник Банка России. 2002. 28 дек.

² См.: Белоусов Л. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации подтвердил стоимость шага в сторону от Закона // Экономика и жизнь. 2002. № 25. С. 25; *он же*. Какова стоимость шага в сторону от Закона? // Экономика и жизнь. 2002. № 25. С. 6.

³ См.: решение Верховного Суда РФ от 21 мая 1999 г. № ГКПИ 99-364 // БВС РФ. 1999. № 11; определение Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 1 июля 1999 г. № КАС 99-119 // Информационно-Справочная система КонсультантПлюс. Арбитраж.

мами, устанавливающими основания расчетов, прежде всего потому, что специальные нормы имеют приоритет над общими нормами¹. Более того, несоблюдение судебными приставами-исполнителями банковских правил, в том числе и при использовании расчетных документов, ставит их в особое положение по сравнению с другими организациями, например налоговыми, таможенными органами. К тому же несоблюдение порядка оформления расчетных документов создаст определенные сложности в работе банка, в частности, при обработке документов, проверке их соответствия установленным требованиям.

В регулировании расчетных отношений, возникающих из финансово-правовых отношений, определенную роль играют подзаконные акты, принимаемые Министерством финансов совместно с Центральным банком РФ, что обусловлено казначейским исполнением бюджетов и переводом счетов бюджетов всех уровней и счетов бюджетных организаций на лицевые счета бюджетополучателей, открытые в органах Федерального казначейства. Согласно ст. 244 БК РФ правовой режим счетов Федерального казначейства определяется Министерством финансов РФ, в состав которого входит Федеральное казначейство.

Одновременно законодательством ограничена возможность регулирования расчетов подзаконными актами, в том числе ведомственными. Нормативное регулирование в банковских правилах допускается лишь в случаях, прямо предусмотренных законом, и в установленных рамках.

3. Третий уровень правовой регламентации расчетных отношений составляет судебный прецедент.

Определенную роль источника правового регулирования расчетных отношений в финансовом праве играет судебный прецедент².

Речь идет, прежде всего, о решениях Конституционного Суда РФ, которые хотя и не являются нормативными актами, однако отвечают признакам судебного прецедента и требованиям источника права. Решения Конституционного Суда РФ имеют общеобязательный характер и обладают нормативностью.

Правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом РФ, бывают двух видов. Во-первых, *признание неконституционными*

¹ Слабость указанной позиции заключается в том, что судебные приставы действуют на основании закона, банки руководствуются нормами подзаконного нормативного акта.

² О судебном прецеденте как источнике финансового права см.: *Чужикова Н.И.* Источники финансового права: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004.

определенных положений нормативного акта, в силу чего он утрачивает силу. Во-вторых, *определение правовых позиций нормативного характера*, имеющих общеобязательный характер. Например, в упоминавшемся постановлении Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» указано, что истолкование, предполагающее, что моментом исполнения обязанности налогоплательщика — юридического лица по уплате налога является момент поступления денежных средств в бюджет, нарушает также конституционное право на равенство различных категорий налогоплательщиков — юридических и физических лиц, выводимое из ст. 19 (ч. 1) и ст. 57 Конституции РФ, поскольку применительно к налогоплательщикам — физическим лицам налоговое законодательство, учитывая многостадийность процесса уплаты налогов, предусматривает, что, в частности, подоходный налог считается ими уплаченным с момента, когда работодатель удержал его из заработной платы, а не когда соответствующие средства поступили в бюджет¹.

Различный подход к определению момента исполнения обязательства по уплате налогов юридическими и физическими лицами не имеет конституционного обоснования. Позднее указанная позиция Конституционного Суда была воспринята законодателем при разработке и принятии Бюджетного кодекса РФ.

Другим примером определения правовых позиций нормативного характера, имеющих общеобязательный характер, является постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца 22 статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия»². Признав не противоречащими Конституции РФ п. 2 и 3 ст. 156 и абз. 22 ст. 283 БК РФ, Конституционный Суд РФ одновременно раскрыл понятия, содержащиеся в указанных статьях: «соответствующая территория», «невозможность выполнения учреждениями Банка России функций по обслуживанию счетов бюджетов».

¹ СЗ РФ. 1998. № 42. Ст. 5211. Статья 11 Закона «Об основах налоговой системы Российской Федерации» закрепляла, что обязанность юридического лица по уплате налога прекращается уплатой им налога либо отменой налога.

² СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

Примером признания неконституционными определенных положений нормативного акта служит постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского»¹.

Таким образом, имеется специфика в правовой регламентации расчетов, возникающих из публично-правовых отношений. Она заключается в том, что в расчетном правоотношении, при котором платеж осуществляется во исполнение финансово-правового правоотношения, проявляется синтез норм гражданского, банковского и финансового законодательства.

И, наконец, еще один аспект, на котором остановимся особо. Необходимо отличать правовое регулирование расчетов, возникающих из публично-правовых отношений, от обязанностей банков, регулируемых публично-правовыми нормами. В последнем случае речь идет о ряде правоотношений, носящих публично-правовой характер, и возникающих из договора банковского счета. В таких правоотношениях банк выступает участником (субъектом); например, приостановление операций по счету, арест счета. Указанные правоотношения не являются расчетными.

Как уже было отмечено, при правовой регламентации безналичных расчетов публично-правовое регулирование преобладает. Это связано, прежде всего, с необходимостью соблюдения баланса интересов клиента, банка и государства.

У банка, как отмечает А.Я. Курбатов, при расчетных операциях возникнет целый ряд обязанностей публичного характера, которые в юридической литературе часто называют действиями фактического характера, хотя совершаемые при этом банком действия направлены на исполнение юридических обязанностей².

Такие действия могут быть классифицированы по основанию их возникновения на две основные группы: возникающие из договора банковского счета; не основанные на договоре банковского счета.

Первая группа включает в себя, в частности, оценку расчетных документов на предмет соответствия требованиям закона; арест счета;

¹ СЗ РФ. 2004. № 19. Ст. 1923.

² См.: Курбатов А.Я. Особенности правового регулирования безналичных расчетов в Российской Федерации. С. 71.

приостановление операций по счету; предоставление налоговым и иным органам истребуемой информации и иные¹.

Во вторую группу входят действия по открытию банковских счетов.

Характерная черта всех указанных обязанностей состоит в независимости от воли и интересов банка или иных участников расчетных отношений, которые они не могут ни изменить, ни отменить. Однако такие обязанности, хотя и имеющие публично-правовую регламентацию, нельзя отнести к финансово-правовому регулированию *расчетных отношений*. Преследуя цель защиты интересов всего общества, а не конкретного индивида, они одновременно не обладают признаками, позволяющими отнести их к расчетным правоотношениям, а потому требуют самостоятельного анализа в рамках другого исследования.

Определенная обособленность отношений и норм, регламентирующих расчетные отношения, позволили отдельным ученым поставить вопрос о выделении в рамках финансового права отдельного института — института правового регулирования расчетов². На наш взгляд, институт правового регулирования расчетов необходимо рассматривать не применительно к различным отраслям права (финансовому, гражданскому), а следует вести речь о межотраслевом институте правового регулирования расчетов.

§ 3. Общая характеристика расчетных отношений в системе бюджетного и налогового права

В юридической литературе выделяются различные классификации расчетных отношений.

В доктрине финансового права расчетные отношения принято классифицировать в большинстве случаев по форме используемых расчетов или форме документов: расчеты платежными поручениями, инкассовая форма расчетов, расчеты по аккредитиву, расчеты чеками. Однако такая классификация вряд ли обоснованна в рамках именно финансово-правовой науки, так как лежащий в ее основе критерий носит гражданско-правовой характер. Более того, в условиях казначейского исполнения бюджета и принятия серии нормативных актов, регламентирующих формы расчетных документов, используемых при

¹ См.: Самсонова А.Е. К вопросу о комплексной правовой природе договора банковского счета (частноправовые и публично-правовые аспекты) // Актуальные проблемы гражданского права, гражданского и арбитражного процесса: В 2 ч. Ч. 1: Гражданское право / Под ред. Е.И. Носыревой, Т.Н. Сафроновой. Воронеж, 2002.

² См.: Виницкий Д.В. Указ. соч. С. 85.

казначейском исполнении бюджета, подобная классификация несколько устарела.

Рассмотрим и проанализируем некоторые подходы ученых к вопросу о классификации расчетов.

По мнению Л.К. Вороновой, в основу классификации расчетов могут быть положены различные основания: а) по месту совершения (иногородние и одногородние); б) по содержанию (расчеты за товары, услуги, выполнение работ и нетоварные платежи); в) по форме платежа (наличные расчеты и безналичные, которые включали следующие формы: акцептную, аккредитивную, особый счет, платежные поручения, переводы через министерства связи, чеки)¹. Сегодня такая классификация хотя и не потеряла актуальности применительно ко всем расчетам в целом, однако не отражает специфики расчетов, возникающих из публично-правовой обязанности по платежу.

Не оригинальны в подходах к классификации расчетов ученые последних лет. Так, по мнению В.И. Новоселова, можно выделить три разновидности безналичных расчетов (безналичного денежного обращения)²: а) так называемая классическая, состоящая в даваемом банку поручении юридического или физического лица списать со счета данного лица определенную сумму денежных средств; б) расчеты векселями; в) расчеты кредитными карточками банков.

Подобная классификация вызывает ряд возражений. В частности, не понятно, какой критерий положен в основу рассматриваемой классификации. Если речь идет о таком критерии, как объект (предмет) расчетов, то не вполне правомерно отнесение сюда расчетов кредитными карточками. В науке утвердилось мнение, что банковские карточки — инструмент, используемый при безналичных расчетах, а самостоятельным же объектом расчетных отношений они не являются³. Более того, подобная классификация, данная в учебнике финансового права, не имеет непосредственного отношения к предмету этой отрасли права. Как известно, использование таких инструментов платежной системы, как вексель или пластиковые банковские карточки, в публично-правовых отношениях весьма затруднительно.

¹ См.: Советское финансовое право / Под ред. Е.А.Ровинского. С. 298–303.

² См.: Финансовое право: Учебник / Под ред. Н.И. Химичевой. С. 444.

³ См.: *Спиранов И.А.* Правовое регулирование операций с банковскими картами. М., 2000; *он же.* Расчеты по операциям с банковскими картами // Арбитражная практика. Безналичные расчеты. Тематический выпуск. 2002. С. 199–222; *Башкатов М.* Правовая природа «электронных денег» // Хозяйство и право. 2003. № 8. С. 84–92; *Березина М.П.* Безналичные расчеты в экономике России: анализ практики. М., 1997; *Ефимова Л.Г.* Банковские сделки. Комментарий законодательства и арбитражной практики.

По мнению Н.Ю. Ерпылевой, существуют два вида расчетных отношений: а) наличные денежные расчеты, когда должник вручает кредитору деньги в «натуральной форме» (банковские и казначейские билеты); б) безналичные денежные расчеты через банки (кредитные организации)¹. Указанная классификация носит общий характер и не отличается новизной подходов.

Отдельными авторами сделана попытка дать исчерпывающую классификацию расчетных отношений². В данном случае были использованы самые разнообразные критерии: в зависимости от предусмотренного в договоре времени (срочные, досрочные, плановые, отсроченные, просроченные); по коммуникационным системам (почтовой связью, специальными службами, телеграфно-телетайпной связью, электронной связью); по используемому способу погашения долговых обязательств (валовой, зачет взаимных требований); по возможным рискам в расчетах (правовой риск, кредитный риск, системный риск и проч.). Думается, что все приведенные классификации имеют право на существование и требуют анализа, но не в рамках правовых наук, тем более финансово-правовой, а в рамках экономической науки.

Анализ представленных концепций обнаруживает их серьезные недостатки, связанные, прежде всего, с изменениями законодательства о расчетах, касающимися, в частности, бюджетной и налоговой сфер. Эти недостатки в основном методологического характера. Проведенный нами анализ финансово-правовой доктрины позволяет сделать вывод, что в юридической литературе расчетные отношения, возникающие из публично-правовых обязанностей, не выделялись и не подвергались научному анализу.

На наш взгляд, расчетные правоотношения в публичной сфере можно было бы классифицировать по отраслевой принадлежности основного отношения: а) возникающие из административно-правового отношения; б) возникающие из финансово-правового отношения, в том числе налоговые отношения.

В основе такой классификации лежит отраслевой характер основного отношения. Многие из административных, финансовых и иных отношений предполагают обязанность по осуществлению платежа (выплата пенсий, уплата штрафа, налогов и проч.). Расчетное правоотношение позволяет достигнуть того правового результата, на который направлено основное правоотношение. При этом порядок платежа

¹ См.: *Ерпылева Н.Ю.* Указ. соч. С. 67.

² См.: *Финансовое право. Курс лекций / Под ред. С.В. Игнатъевой.* СПб., 2000. С. 182–184.

(способы расчетов, форма документов, участие кредитных организаций) предопределен именно основным правоотношением.

Расчетные правоотношения, возникающие из финансово-правовых отношений, могут быть классифицированы по следующим основаниям.

1. По цели платежа:

расчетные отношения, возникающие при уплате налога (сбора);

расчетные отношения, возникающие при возврате излишне перечисленного (излишне взысканного) налога;

расчетные отношения в рамках расходных обязательств государства и муниципальных органов;

расчетные отношения, возникающие при уплате пени за несвоевременную уплату налогов;

расчетные отношения, возникающие при уплате банком пени за несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов;

расчетные отношения, возникающие при уплате пени банком за несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление бюджетных средств на лицевые счета получателям бюджетных средств.

Основную группу здесь составляют отношения по уплате налогов. Обладая определенной спецификой материального содержания и играя важную роль в экономическом обороте страны, такие отношения отличаются детализацией регламентации не только на уровне материального права, но и спецификой регулирования самого порядка перечисления денежных средств.

2. По субъектному составу:

расчетные правоотношения между физическими лицами и Российской Федерацией (субъектом Федерации, муниципальным образованием);

расчетные правоотношения между организациями, в том числе юридическими лицами, и Российской Федерацией (субъектом Федерации, муниципальным образованием);

расчетные правоотношения между бюджетами различных уровней;

расчетные правоотношения между внебюджетными фондами и физическими или юридическими лицами.

Действующее законодательство в определенных случаях по-разному регламентирует финансово-правовые расчетные отношения в зависимости от участия в них тех или иных лиц. Обязательный их участник — государство или муниципальное образование, другая же сторона определяется характером платежа. При этом законодатель учитывает «статус» второго участника. Так, если бесспорное взыскание недоимки (де-

нежных средств) в случае неуплаты налога с плательщиков-организаций при соблюдении определенного порядка возможно, то в отношении физического лица такие расчеты недопустимы.

Выделенные нами основания для классификации далеко не единственные. Думается, что этот вопрос требует особой научной дискуссии и всестороннего анализа.

Финансово-правовые расчетные отношения обладают определенными признаками.

1. *Обязательным субъектом (плательщиком или получателем) является государство или муниципальное образование.*

Вопрос о государстве как субъекте прав был и остается в юридической литературе дискуссионным. «С формально-юридической точки зрения, — отмечает М.В. Карасева, — государство как целое должно признаваться субъектом финансового права только тогда, когда это прямо вытекает или на это прямо указано в законодательстве... Нередко государство-субъект подменяется указанием на те государственные органы, в лице которых оно выступает»¹.

Теория права, в том числе теория финансового права, различает понятия «субъект права» и «субъект правоотношения»². Субъект права — тот, кто обладает правосубъектностью и может участвовать в правоотношении. Субъект правоотношения — тот, кто обладает правосубъектностью и может участвовать в конкретном правоотношении. В расчетных правоотношениях государство выступает субъектом права, а субъектом конкретных расчетных правоотношений на стороне государства выступает Федеральное казначейство.

Иная позиция высказывается М.В. Карасевой, по мнению которой, при анализе отношений по взиманию и возврату излишне уплаченных налогов следует делать «вывод о необходимости признания Российской Федерации в целом субъектом финансового права и правоотношения исходя из анализа смежных правоотношений ответственности, субъектом которых, согласно законодательству, признается именно Российская Федерация»³.

Думается, что обоснования указанной позиции ссылкой на анализ смежных правоотношений ответственности здесь недостаточно. Нельзя не согласиться, что субъектом права в рассматриваемых случаях выступает государство. Одновременно реальным участником конкретного правоотношения будет выступать соответствующий государст-

¹ Карасева М.В. Указ. соч. С. 95.

² В юридической литературе на данный счет высказываются различные мнения. Подробнее см.: Карасева М.В. Указ. соч. С. 90–94.

³ Там же. С. 101.

венный орган, действуя при этом *от имени государства* или *муниципального образования*. Таким образом, субъектами расчетных правоотношений необходимо считать реальных участников конкретных правоотношений.

2. *Юридическая сущность таких правоотношений состоит в обеспечении формирования или использования (распределения) государственных или муниципальных фондов денежных средств.*

Действующее законодательство предусматривает обязанность физических лиц и организаций по уплате налогов и сборов; закрепляет материальное право государства на получение бюджетных доходов; право субъектов РФ на ежегодное выделение запланированных средств из бюджета и т.д. Отношения, возникающие на основе реализации этих прав, являются материальными по юридической природе и реализуются за счет расчетного правоотношения, носящего обеспечивающий характер. Последнее же, в свою очередь, направлено на реализацию прав получателей бюджетных средств, с одной стороны, и поступление денежных средств в казну государства и муниципального образования — с другой. Ядро данных отношений — реализация имущественных отношений. Суть таких отношений — обеспечивать поступление денежных средств в казну и выделение из казны.

3. *Государство и муниципальные образования в лице компетентных органов в таких отношениях выступают как носители властных полномочий.*

Между плательщиком и получателем существуют отношения власти и подчинения. Это отличает финансово-правовые отношения как расчетные от расчетных отношений, основанных на частноправовом обязательстве, где государство выступает как равноправный субъект (например, в договоре поставки для государственных нужд и проч.).

Перечисленные нами признаки позволяют отграничить финансово-правовые расчетные правоотношения от сходных с ними отношений.

Для расчетных правоотношений, возникающих из финансовых публично-правовых отношений, характерны и определенные **принципы**.

С начала 60-х гг. в юридической литературе активно обсуждались принципы организации расчетов¹. Большинство ученых склонялось к тому, что их можно свести к следующему:

¹ См.: Рыбин В. Дифференцированный режим кредитования и расчетов. М., 1962; Бричко Л.В. Указ. соч.; Правдудхин Е.А. Расчеты. Л., 1977; Воронова Л.К. Правовое регулирование кредитно-расчетных отношений в народном хозяйстве. Киев, 1988.

- 1) разграничение всего денежного оборота на налично-денежный и безналичный;
- 2) обязанность юридических лиц хранить свои свободные денежные средства в банках на соответствующих счетах;
- 3) оплата расчетных документов производится с ведома и согласия плательщика.

В условиях современного экономического оборота указанные принципы не потеряли актуальности. Однако в связи с принятием НК РФ, БК РФ, ГК РФ основные положения, на которых базируются расчеты, претерпели определенные изменения.

Прежде всего, необходимо различать принципы, на которых строятся расчеты, возникающие из гражданско-правовых отношений, и принципы расчетов, которые возникают из публично-правовых отношений, в частности финансово-правовых.

Основными специфическими принципами отношений, возникающих из частноправовых обязанностей по платежу безналичных денежных средств, являются следующие¹:

- 1) участники могут выбирать любую форму расчетов, предусмотренную законом, банковскими правилами и договором;
- 2) банки не вправе отказывать клиентам в совершении операций, определенных законом для счетов данного вида;
- 3) денежные средства могут списываться по распоряжению владельца счета, за исключением случаев бесспорного и безакцептного списания;
- 4) банк не вправе определять и контролировать направление и использование денежных средств, находящихся на счете;
- 5) банк, участвующий в расчетах, сам не становится стороной основного обязательства;
- 6) не допускается ограничение прав клиентов на распоряжение денежными средствами, находящимися на счете, или приостановление операций по счету, кроме как в случаях, прямо предусмотренных в законе;
- 7) платеж со счета производится при наличии средств плательщика либо при предоставлении последнему банком кредита;
- 8) безналичные расчеты производятся на основании документов определенной формы.

В отличие от расчетных правоотношений, возникающих из публично-правовых отношений, расчеты, возникающие из частноправо-

¹ См.: Новоселова Л.А. Денежные расчеты в предпринимательской деятельности. М., 1996. С. 47–49; Ерылева Н.Ю. Указ. соч. С. 71, 72.

вых обязательств, обладают определенными признаками, которые и обуславливают все вышеназванные принципы. На наш взгляд, такими признаками частноправовых расчетных отношений являются: а) направленность на удовлетворение частноправовых интересов; б) преобладание диспозитивного регулирования; в) у плательщика и получателя денежных средств есть возможность выбора форм расчетов.

Безусловно, что не все из выделенных принципов совершения расчетов, характерны исключительно для возникающих из частноправовых отношений. Некоторые из названных принципов универсальны и характерны для любых безналичных платежей. Для расчетных отношений, возникающих из публично-правовых отношений, характерны и специфические принципы.

В науке финансового права неоднократно рассматривался вопрос о принципах расчетов. Нельзя не отметить, что глубокого и всестороннего анализа при этом проведено не было. В условиях же изменения законодательства о расчетах и прежде всего с участием бюджетных организаций и самого бюджета существующие научные разработки в полной мере не отражают сути явления.

По мнению Л.В. Бричко и Г.С. Гуревича, высказанному еще в 1985 г., регламентация принципов расчетов осуществляется в специальных актах Госбанка, в частности в уставе и соответствующих инструкциях¹. Справедливая в тот исторический момент, сегодня эта точка зрения не выдерживает критики. Как мы уже отмечали, акты Центрального банка не могут противоречить законам РФ и, более того, подзаконная регламентация расчетов допускается лишь в случаях, прямо указанных в законе.

Необоснованной представляется и позиция С.В. Игнатъевой, которая считает, что можно выделить семь принципов расчетов: 1) правовой режим; 2) осуществление расчетов по банковским счетам; 3) поддержание ликвидности на уровне, обеспечивающем бесперебойное осуществление платежей; 4) наличие акцепта (согласия) плательщика на платеж; 5) срочность; 6) контроль всех участников за правильностью всех расчетов; 7) имущественная ответственность участников за соблюдение договорных условий. Воздерживаясь от детального анализа изложенной классификации, заметим, что она представляется несколько спорной, а выделение отдельных принципов вызывает определенные возражения. Некоторые из указанных положений, на наш взгляд, не могут считаться принципами, так как

¹ См.: Советское финансовое право / Под ред. Г.С. Гуревича. М., 1985. С. 246.

характерны не для всех, а лишь для отдельных видов расчетов. Иные принципы носят не юридический (правовой), а, скорее, экономический характер.

Проведенный анализ финансово-правовой и частноправовой доктрины, действующего законодательства, судебной и банковской практики позволяет предложить свой подход к рассматриваемой проблеме.

Прежде всего, отдельные принципы расчетов носят универсальный характер и не зависят от характера основного отношения. Во-вторых, одновременно имеются и специфические принципы расчетов, возникающих из публично-правовых отношений. В-третьих, для отдельных расчетов, возникающих из публично-правовых отношений, имеются свои отличительные принципы, определяющие характер всей группы расчетных отношений (например, принцип «адресности» при расчетах с единого казначейского счета).

На наш взгляд, можно выделить следующие универсальные принципы расчетов: а) банки не вправе отказывать клиентам в совершении операций, определенных законом для счетов данного вида; б) банк не вправе определять и контролировать направление и использование денежных средств, находящихся на счете; в) платежи со счета производятся при наличии средств плательщика либо при предоставлении банком кредита; г) безналичные расчеты производятся на основании документов определенной формы. Все эти принципы пронизывают действующее законодательство о расчетах и отработаны временем. Отступление от них может повлиять на характер самих расчетов, их правовую природу и в целом на экономический и имущественный оборот.

Специфических принципов, характерных исключительно для расчетов, возникающих из публично-правовой обязанности, несколько: а) форма расчетов определяется нормой права и не может быть изменена соглашением сторон; б) денежные средства в определенных законом (но не договором) случаях могут списываться и без согласия владельца счета (бесспорное списание денежных средств); в) на банки ложится дополнительное бремя ответственности по осуществлению таких расчетов.

Помимо общих можно выделить специфические принципы расчетов, возникающих из финансово-правовых отношений. Для расчетов при казначейском исполнении бюджетов характерны следующие принципы: а) осуществление всех расчетов с использованием Единого счета бюджета; б) обязанность распорядителей бюджетных средств закрыть счета в кредитных организациях и открыть их в органах феде-

рального казначейства¹. Наличие счетов (текущие счета) в кредитных организациях допустимо лишь в исключительных случаях и на основе специального разрешения²; в) установление специальных требований к расчетным документам, выставляемым в ЦБ РФ органом Федерального казначейства.

Теория права исходит из того, что принципы в правоприменительной деятельности выполняют несколько функций. Прежде всего, они являются «рамкой» для законодателя при принятии соответствующих норм и законов, т.е. позволяют «вписать» новую норму в уже существующее правовое пространство. Во-вторых, при отсутствии нормы права это ориентирует правоприменителя, прежде всего судебных органов, для применения аналогии права. В этой связи вопрос о принципах расчетов далеко не праздный. Недопонимание проблемы грозит неверным правоприменением. В частности, на практике правовое регулирование расчетного правоотношения зависит порой не от характера основного правоотношения, определяющего принципы организации расчетов, а от того, кто является субъектом данного правоотношения. Так, суд, при рассмотрении дела о взыскании задолженности по договору поставки, где ответчиком было государственное учреждение, финансируемое из федерального бюджета, указал следующее: «Из-за недостаточности финансирования из федерального бюджета отсутствует вина ответчика в несвоевременной оплате продукции»³. При этом действующее законодательство не освобождает государственные учреждения, финансируемые из бюджета, от гражданско-правовой ответственности за ненадлежащее исполнение договорных обязательств.

¹ О порядке расчетно-кассового обслуживания счетов органов Федерального казначейства в условиях финансирования распорядителей бюджетных средств через лицевые счета, открытые им в органах Федерального казначейства, см. письмо Минфина России от 5 мая 1997 г. № 36н, Центрального банка России от 11 мая 1997 г. № 433а // Курьер. 1997. 26 июня.

² О порядке оформления и выдачи в 1999 г. разрешений на открытие счетов организациям, финансируемым из федерального бюджета, см. письмо Минфина России от 24 июня 1999 г. № 3-12-9/6. О продлении срока действия разрешений на открытие счетов, по учету средств, полученных от предпринимательской деятельности, см. письмо Минфина России от 22 декабря 1999 г. № 3-12-6/40 // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 2000. № 2.

³ Вятчин А.В., Баскакова И.Ю. Отдельные аспекты исполнения денежных обязательств // Арбитражная практика. 2002. № 3. С. 16–22.

Глава 2. Расчетные правоотношения в налоговом праве

§ 1. Правоотношение по уплате налога как расчетное

Наука финансового права в последние годы все чаще обращается к понятию «налоговое правоотношение». Рассматриваемая дефиниция стала предметом пристального внимания ученых сравнительно недавно. В конечном итоге понятие «налоговое правоотношение» производно от понятия налога. Еще в 1830 г. Н.И. Тургенев определял налог как «суть средства к достижению цели общества или государства, т.е. той цели, которую люди себе предполагают при соединении своем обществом или при составлении государств. На сем основывается и право правительства требовать податей от народа»¹. Налоговое правоотношение в отличие от налога есть процесс реализации «права правительства требовать податей».

Научных определений понятия «налоговое правоотношение» немало. При отдельных внешних отличиях они имеют единую суть и содержание. Так, А.В. Брызгалин указывает, что налоговое правоотношение — общественное отношение по поводу установления, введения и взимания налогов².

Сходной точки зрения придерживается Е.Ю. Грачева, по мнению которой налоговое правоотношение — вид финансового правоотношения, урегулированного нормами права, возникающего в процессе установления, введения и взимания налогов и сборов в РФ, а также осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов и действий или бездействий их должностных лиц, привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения³.

В соответствии со ст. 2 НК РФ законодательство о налогах и сборах регулирует властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в РФ, а также отношения, возникающие в про-

¹ Тургенев Н.И. Опыт теории налогов / Золотые страницы финансового права. У истоков финансового права. Т. 1 // Под ред. А.Н. Козырина. М., 1998. С. 129.

² См.: Налоги и налоговое право / Под ред. А.В. Брызгалина. М., 1997. С. 130.

³ См.: Финансовое право / Под ред. О.Н. Горбуновой. С. 290.

цессе налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за налоговое правонарушение.

Таким образом, налоговое правоотношение включает в себя шесть групп отношений, из которых отношения по установлению и введению налогов «предваряют» собой отношения по уплате налогов.

Глава 8 НК РФ посвящена исполнению обязанности по уплате налогов и сборов. Согласно ст. 44 НК РФ обязанность по уплате налога или сбора возникает, изменяется и прекращается при наличии оснований, установленных Кодексом или иным актом законодательства о налогах и сборах. Анализ НК РФ показывает, что обязанность по уплате конкретного налога возлагается на налогоплательщика с момента появления у него объекта налогообложения, а в ряде случаев — получения налогового уведомления.

Отношения по уплате налогов по своей природе носят прежде всего обязательственный характер.

Обязательственный характер налогового правоотношения был убедительно доказан М.В. Карасевой. Понятие «налоговое обязательство» не подменяет понятие «гражданско-правовое обязательство», а позволяет наиболее точно выразить специфику и экономическое содержание налоговых правоотношений¹. Признаки налогового обязательства: а) положительное содержание — только совершить, а не воздержаться от определенных действий; б) односторонний характер отношения — у государства есть право требования, а у налогоплательщика — только обязанность выполнить определенное действие; в) субъективное право требования кредитора является властным велением: оно исходит от государственного органа, который не может не требовать исполнения обязательства от должника; г) принятие исполнения по обязательству — обязанность для государства в лице налогового органа².

Обязанность по уплате налога осуществляется путем реализации определенного механизма. Так как уплата налога связана с действиями по «внесению» денежных средств, государство должно «описать» сам порядок. Правовая регламентация механизма уплаты налога содержится, прежде всего, в нормах НК РФ³. Так, разработчики налоговой

¹ См.: Карасева М.В. Финансовое правоотношение. С. 283.

² См.: там же. С. 283, 284.

³ Однако это не означает, что порядок уплаты регулируется исключительно нормами налогового законодательства. Комплексность правового регулирования расчетных отношений нами уже была охарактеризована. В расчетных правоотношениях по уплате налога сохраняется комплексный характер.

кодификации указывают, что первая часть НК РФ определяет те общие правила и процедуры, которыми должны руководствоваться все участники налоговых правоотношений, а также те процессуальные нормы, которые должны обеспечивать эти права и обязанности¹.

Анализ законодательства и правоприменительной практики позволяет сделать вывод, что при уплате налога необходимо различать «основное» правоотношение и расчетное правоотношение. «Основное» правоотношение — общественное отношение, урегулированное нормами налогового права, в силу которого одно лицо — налогоплательщик обязано уплатить определенную сумму денежных средств (налог, сбор), а государство вправе требовать такой уплаты.

Расчетное правоотношение по уплате налога представляет собой общественное отношение, урегулированное нормами различных отраслей законодательства, по порядку перечисления налога. Неразрывно связанное и обусловленное «основным» оно отличается от него по субъектному составу и содержанию. Именно это правоотношение и является предметом нашего исследования.

Основанием возникновения расчетного правоотношения по уплате налога является юридический состав, т.е. совокупность юридических фактов². Для возникновения расчетного правоотношения по уплате налога недостаточно одного юридического факта. Такие отношения возможны лишь при условии возникновения отдельных юридических фактов «в строго определенном порядке и наличия их вместе взятых в нужное время»³. Так, расчетное правоотношение по уплате налога организацией возникает при: а) наличии объекта налогообложения; б) наступлении срока уплаты налога; в) наличии договора банковского счета; г) наличии у банка технических возможностей для перевода.

Одним из юридических фактов, лежащих в основе рассмотренного юридического состава, выступает договор банковского счета, заключенный между налогоплательщиком и банком. И здесь возникает свособразная коллизия норм частного и публичного права. С одной стороны, заключение договора банковского счета есть право, а не обязанность юридического лица, так как действует принцип свободы договора — один из основных принципов гражданского права в целом. Это означает, что никто не может быть понужден к заключению до-

¹ См.: Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / Сост. и автор комментариев С.Д. Шаталов. М., 1999.

² См., например: Гражданское право: Учебник: В 2 т. Т. 1 / Под ред. Е.А. Суханова. М., 1993. С. 125, 126.

³ Там же. С. 125.

говора иначе как в случаях, прямо предусмотренных в законе¹. Под эти случаи (а их не более десятка) договор банковского счета не подпадает. Однако публично-правовая обязанность по уплате налогов не может быть исполнена организацией иначе как в безналичном порядке. Для этого у нее должны быть безналичные деньги, а соответственно и открыт счет в кредитной организации. Как следствие сама практика ставит юридических лиц, а также иные коллективные образования перед необходимостью в «добровольно-принудительном» порядке открывать расчетные и иные счета в банках². Обязанность по уплате налога — публично-правовая обязанность налогоплательщика, а поэтому теоретически ее исполнение не должно быть связано с вступлением налогоплательщика в гражданско-правовые отношения по заключению договора банковского счета для исполнения налоговой обязанности³.

Одновременно из сказанного не следует, что законодатель ограничил уплату налога исключительно безналичными денежными средствами. Конструкция ст. 46 и 58 НК РФ предполагает возможность уплаты налога наличными денежными средствами. Недостатком же существующей банковской практики и законодательства о расчетах является отсутствие механизма уплаты налога наличными денежными средствами. Одновременно законодатель не связывает возможность безналичной уплаты налога с обязательным наличием банковского счета, открытого налогоплательщиком-организацией в банке. Однако практического механизма уплаты налога при отсутствии банковского счета и, более того, непосредственно наличными денежными средствами в органы Федерального казначейства сегодня нет. Указанное — несомненный недостаток правоприменения, ибо ограничивает возможность реализации прав участниками имущественных отношений.

¹ См.: Коммерческое право: Учебник / Под ред. В.Ф. Попондопуло, В.Ф. Яковлевой. Т. 2. СПб., 1998. С. 194—197.

² Складывающаяся практика до последнего времени не находила законодательного отражения. Она была следствием и результатом толкования отдельных законодательных актов. Однако в совместном письме ЦБ РФ и Министерства РФ по налогам и сборам от 12 ноября 2002 г. № 151-Т/ФС-18-10/2 было прямо указано, что налогоплательщики-организации при уплате налогов и сборов не вправе вносить в банки наличные денежные средства для перечисления их на счета по учету доходов соответствующих бюджетов, минуя свои банковские счета, если иное не предусмотрено законодательством РФ. Таким образом, подзаконный нормативный акт расставил все точки над «i», перечеркнув один из принципов гражданского права.

³ Подтверждением сказанному служит и п. 3 ст. 58 НК РФ, где предусмотрено, что уплата налогов производится в наличной и безналичной форме.

Более того, подобное правоприменение в определенных случаях рассматривается как воля законодателя. Подтверждением сказанному служит предложение бывшего Министерства РФ по налогам и сборам, предусматривающее обязательное открытие организациями специальных НДС-счетов, с которых будет осуществляться уплата налога на добавленную стоимость в обход счетов, уже открытых или открываемых на основании заключенных договоров банковского счета¹. При этом не учитывается, что установление в нормах НК РФ обязанности плательщика НДС по открытию соответствующего «НДС-счета» в кредитной организации будет противоречить нормам гражданского законодательства. Более того, судебное принуждение в данном случае в силу ст. 12 ГК РФ невозможно.

Объектом расчетного правоотношения по уплате налога выступают действия субъектов по уплате налога в безналичной форме.

Объект налогового правоотношения подвергался анализу в научной литературе неоднократно. И здесь существуют разнообразные подходы и неоднозначное понимание данной категории. Так, по мнению С.Д. Цыпкина, объект налогового правоотношения — сумма налогового платежа². Такая точка зрения спорна, поскольку «сумма» не есть категория юридическая. Более того, это не предмет материального мира, на который может быть направлен интерес субъектов, а тем более она не включает в себя «действие по поводу вещей»³.

В.В. Гриценко считает, что «объект налогового правоотношения — предмет, по поводу которого требуется уплата налога, то, что в силу закона подлежит обложению (в отличие от объекта налогообложения — тех юридических фактов, которые обуславливают обязанность субъекта заплатить налоги)»⁴.

Мы не можем в полной мере согласиться с таким подходом. В теории права, как уже говорилось, различают понятия «объект» и «предмет» правоотношения, более того, они соотносятся как общее и частное. Поэтому думается, что объект налогового правоотношения не может исчерпываться или подменяться его предметом.

¹ См.: Самсонова А.Е. Глубинные противоречия // ЭЖ-Юрист. 2004. № 2. С. 7; Запиров В. О юридической обоснованности введения НДС-счетов // ЭЖ-Юрист. 2004. № 2. С. 6.

² См.: Цыпкин С.Д. Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы. М., 1973. С. 61.

³ Сентищев В.И. Объекты гражданского правоотношения: актуальные проблемы гражданского права // Под ред. М.И. Брагинского. С. 110–112.

⁴ Гриценко В.В. Гражданин как субъект налогового права в Российской Федерации. Воронеж, 1997. С. 67.

Теоретически обоснованна и логически более верна позиция, высказанная И.Н. Ильюшиным, согласно которой объект налогового правоотношения — поведение его участников, а предмет — различно-го рода материальные блага, т.е. деятельность по перечислению налога — объект налогового правоотношения, а сумма налога — предмет правоотношения¹.

По нашему мнению, в налоговом правоотношении по уплате налога, как в основном, так и расчетном, объектом являются действия субъектов по уплате налога в безналичной форме. При этом в основном правоотношении действия сторон направлены на исполнение налоговой обязанности, а в обеспечивающем правоотношении действия сторон направлены на надлежащее *перечисление* денежных средств. В последнем случае речь идет о том, что субъектов расчетного правоотношения интересует не только факт исполнения обязанности по уплате налога, но, прежде всего, порядок осуществления данной обязанности: сроки платежа, реальная возможность банка плательщика перечислить денежные средства при наличии достаточного остатка на корреспондентском счете, перечислить средства в соответствии с платежным документом, в частности, согласно указанному коду бюджетной классификации. Таким образом, действия сторон как объект налогового правоотношения имеют существенные отличия в основном и расчетном налоговых правоотношениях.

Безналичные денежные средства, являющиеся предметом расчетного правоотношения, имеют также некоторые особенности. Систематическое толкование ст. 8 и 45 НК РФ позволяет сделать вывод о том, что предметом основного налогового правоотношения по уплате налога могут быть как наличные, так и безналичные денежные средства. Расчетное правоотношение по уплате налога имеет более узкий предмет — исключительно безналичные денежные средства. Последнее следует из характера расчетного правоотношения, где объектом могут быть исключительно безналичные деньги, о чем ранее говорилось подробнее.

Помимо объекта расчетное правоотношение по уплате налога отличается особым **субъектным составом**. При этом субъекты основного правоотношения по уплате налога отличаются от субъектов (участников) расчетного правоотношения по уплате налога.

Легальный перечень субъектов налогового правоотношения дается в ст. 9 НК РФ. Формально этот перечень закрытый, однако в литературе неоднократно высказывалось мнение, что его нельзя рассмат-

¹ См.: *Ильюшин И.Н.* Понятие и признаки налогового правоотношения // *Правоведение*. 2000. № 2. С. 141.

ривать таковым. Так, говорится, что перечень, установленный в ст. 9 НК РФ, не следует понимать как ограничительный¹. Вряд ли с этим можно согласиться, так как буквальное толкование статьи свидетельствует об обратном, в чем нам видится существенная недоработка законодателя, потому что установленный в ст. 9 НК РФ перечень далеко не полный², что неоднократно отмечалось в юридической литературе. Здесь отсутствуют банки, хотя уплата налога без их участия, в частности юридическими лицами, практически невозможна. Более того, банки не только обеспечивают поступление налогов в бюджетную сферу, но и несут определенные публично-правовые обязанности, связанные с ведением счетов организаций³. С этих позиций представляется неоправданным исключение банков из числа субъектов налогового правоотношения.

Круг субъектов расчетного правоотношения по уплате налога всегда значительно шире круга субъектов основного правоотношения. Он включает в себя как участников основного отношения по уплате налога, так и не менее одной кредитной организации⁴. Практически в указанном расчетном правоотношении участвуют как минимум две кредитные организации: банк плательщика налога и филиал Центрального банка РФ, в котором открыт счет соответствующему территориальному подразделению Федерального казначейства. Все эти лица, как и субъекты основного отношения по уплате налогов, являются носителями субъективных прав и обязанностей, а следовательно, потенциально способны выступать реальными участниками налоговых отношений.

Расчетное правоотношение по уплате налога характеризуется также специфическим **содержанием**: правами и обязанностями его участников.

¹ См.: Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации, части первой, с постанетейными материалами официальных органов / Под ред. А.В. Брызгалина и А.Н. Головкина. М., 2001.

² Анализ данной проблемы выходит за рамки настоящего исследования, однако отметим, что в перечень не вошли, прежде всего, представительные органы власти РФ, представители налогоплательщиков, опекуны, управляющие нотариусы и другие лица, которые несут обязанности в соответствии с НК РФ и наделены необходимыми правами, т.е. обладают правосубъектностью. См.: *Винницкий Д.В.* Субъекты налогового права. М., 2000. С. 27, 28.

³ См., например: ст. 76, 86 НК РФ, а также: *Налоги и налоговое право* / Под ред. С.Г. Пепеляева. М., 2000. С. 187, 188.

⁴ Расчетное правоотношение, участником которого является только одна кредитная организация, встречается на практике не часто, так как в данном случае необходимо, чтобы и плательщик и получатель денежных средств имели счет в одном банке.

Содержание расчетного правоотношения по уплате налога значительно отличается от содержания основного отношения, что обусловлено множественностью субъектов, комплексностью правовой регламентации, широким спектром взаимных прав и обязанностей участников расчетных отношений.

Рассмотрим содержание расчетного правоотношения по уплате налога, последовательно анализируя права и обязанности всех его участников.

Уплата налога осуществляется путем направления плательщиком налога в кредитную организацию, с которой заключен договор банковского счета, платежного поручения. Форма платежного поручения четко регламентирована банковскими правилами, в частности Положением о безналичных расчетах в Российской Федерации, более того, имеются дополнительные требования к содержанию знаков и символов, по сравнению с платежным поручением, предусматривающим перечисление денежных средств в счет исполнения гражданско-правового договора, где получателем выступают физическое или юридическое лицо¹.

С момента акцепта, т.е. принятия платежного документа банком к исполнению при наличии на счете плательщика необходимого остатка денежных средств, налогоплательщик считается исполнившим налоговую обязанность (п. 2 ст. 45 НК РФ). В свою очередь, банк в течение одного операционного дня, следующего за днем получения такого поручения, обязан перечислить денежные средства со счета клиента (ст. 60 НК РФ). При наличии денежных средств на счете налогоплательщика банки не вправе задерживать исполнение поручений на перечисление налогов в соответствующие бюджеты (государственные внебюджетные фонды).

В рассматриваемых расчетных правоотношениях банк выступает одновременно в трех качествах.

Во-первых, как сторона по договору банковского счета, обязанная исполнять указания клиента по безналичным платежам. Нарушение условий договора влечет за собой возможность применения мер гражданско-правовой ответственности.

Во-вторых, с момента предъявления платежного документа налоговая обязанность клиента трансформируется в обязанность банка по

¹ Об утверждении правил указания информации в полях расчетных документов на перечисление налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации см. приказ Министерства РФ по налогам и сборам № БГ-3-10/98, Государственного таможенного комитета РФ № 197, Министерства финансов РФ от 3 марта 2003 г. № 22н // Российская газета. 2003. 25 марта.

перечислению суммы налога. В данном случае обязанности банка регулируются нормами НК РФ и БК РФ. Согласно п. 2 ст. 60 НК РФ поручения на перечисление налога, как уже сказано, исполняются банком в течение одного операционного дня, следующего за днем получения такого поручения. За неисполнение или ненадлежащее исполнение указанной обязанности в силу п. 4 ст. 60 НК РФ банки несут ответственность в соответствии с нормами НК РФ, а также нормами БК РФ (ст. 304).

В-третьих, банк плательщика вступает во взаимоотношения с другим банком и является стороной по договору корреспондентского счета.

Пункт 2 ст. 45 НК РФ закрепляет, что обязанность по уплате налога считается исполненной налогоплательщиком с момента предъявления в банк поручения на уплату соответствующего налога при наличии достаточного денежного остатка на счете налогоплательщика, а при уплате налогов наличными денежными средствами — с момента внесения денежной суммы в счет уплаты налога в банк или кассу органа местного самоуправления либо организацию связи. Таким образом, из буквального толкования ст. 45 НК РФ можно сделать вывод о том, что, с точки зрения законодателя, расчетное правоотношение по уплате налога завершается путем предъявления в банк платежного документа. Данная позиция законодателя вызывает много вопросов как у теоретиков, так и у практиков, в частности, как определить характер расчетного отношения, возникающего между банком плательщика и получателем налогов — Федеральным казначейством или иным органом исполнительной власти?

Думается, что здесь можно применить подход, разработанный цивилистами, подтвержденный российской судебной практикой и одновременно получивший широкое распространение в законодательстве многих стран Европы и США¹. В частности, при расчетах платежными поручениями различают окончательность перевода и завершенность перевода². Перевод считается завершенным в момент зачисления переводимой суммы на счет получателя платежа. При этом окончательность перевода не совпадает с его завершенностью. Момент оконча-

¹ См. например: *Вишневский А.А.* Банковское право Англии. М., 2000; Правовое руководство ЮНИСТРАЛ по электронному переводу средств, подготовленный секретариатом Комиссии ООН по праву международной торговли, Нью-Йорк, 1987. Цитируется по: *Ефимова Л.Г., Новоселова Л.А.* Банки: ответственность за нарушения при расчетах: комментарий законодательства и арбитражной практики. С. 510–515.

² См.: *Ефимова Л.Г.* Банковские сделки: комментарий законодательства и арбитражной практики. С. 117–126.

тельности определен в российском праве не нормой закона, а арбитражной практикой.

В п. 3 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 19 апреля 1999 г. № 5 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с заключением, исполнением и расторжением договоров банковского счета» указано: «Обязательство банка плательщика перед клиентом по платежному поручению считается исполненным в момент надлежащего зачисления соответствующей денежной суммы на счет банка получателя, если договором банковского счета клиента и банка плательщика не предусмотрено иное»¹. Таким образом, момент надлежащего зачисления денежных средств на счет банка получателя считается окончательностью платежа при расчетах платежными поручениями, в то время как платеж считается завершенным, когда денежные средства поступят в распоряжение получателя.

В расчетных отношениях по уплате налогов также применимо разграничение понятий «завершенность» и «окончателность» перевода. Исходя из ст. 45 НК РФ, такой перевод будет считаться окончательным при направлении налогоплательщиком в банк платежного поручения, а завершенным — при поступлении денежных средств на счет казначейства, открытый в банке.

Таким образом, расчетное правоотношение по уплате налога не заканчивается при условиях, перечисленных в ст. 45 НК РФ, так как оно перерастает в отношение по зачислению налога в бюджет. Сказанное подтверждается и позицией Конституционного Суда РФ, которая выражена в упоминавшемся выше постановлении от 12 октября 1998 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». Отмечено, что действующее налоговое и бюджетное законодательство различает понятия уплаты налога и зачисления налога. К сказанному мы лишь можем добавить, что возникающие при этом отношения между банками, направленные в конечном счете на зачисление переводимой суммы на счет получателя платежа, и должны рассматриваться как финансовое расчетное правоотношение².

¹ ВВАС РФ. 1999. № 7. Ст. 5.

² Закрепленный в ст. 45 НК РФ момент исполнения обязанности по уплате налога вызвал на практике много проблем и нерешенных вопросов. Они обуславливаются прежде всего недобросовестностью отдельных налогоплательщиков при исполнении обязанности по уплате налогов (см.: *Зимин А.В.* Критерий недобросовестности налогоплательщиков в споре о признании налоговой обязанности исполненной // Финансовое

Анализ всех элементов расчетного правоотношения по уплате налога позволяет перейти к вопросу об отраслевой принадлежности рассматриваемого правоотношения. В юридической литературе данный вопрос практически не исследовался. Большинство ученых лишь косвенно затрагивали данную проблему или вскользь выражали собственную позицию, не останавливаясь на научной аргументации¹.

Правовая природа основного отношения по уплате налога не вызывает сомнений. Обязанность по уплате налога устанавливается в ст. 57 Конституции РФ и конкретизируется в нормах Налогового кодекса РФ, там же и закрепляются санкции за ее неисполнение. Следовательно, данное правоотношение является налоговым и относится к числу финансово-правовых. Такой подход не противоречит модели, применяемой обычно Верховным Судом РФ, в соответствии с которой

право. 2002. № 4. С. 39–48; *Горяинова И. Н., Гусева Т. А.* (Не)уплата налогов через проблемные банки // *Банковское право*. 2000. № 3. С. 60, 61).

Использование так называемых вексельных схем, уплата налогов через «проблемные» банки, определение арбитражными судами не регламентированной Налоговым кодексом категории «добросовестность» налогоплательщика ставят вопрос о необходимости еще раз вернуться к вопросу о том, с какого момента считать налог уплаченным. Выработанный по этому поводу подход законодателя был сформулирован в упомянутом постановлении Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г. № 24-П. Конституционный Суд указал, что «конституционная обязанность каждого налогоплательщика по уплате налогов должна считаться исполненной в тот момент, когда *изъятие части его имущества*, предназначенной для уплаты в бюджет в качестве налога, фактически произошло... После списания с *расчетного счета имущества* налогоплательщика уже изъято, т.е. налог уплачен» (подчеркнуто нами. — А.С.). Таким образом, Конституционный Суд, говоря о перечислении безналичных денежных средств, приравнивал их к имуществу.

Однако в юридической литературе и арбитражной практике безналичные денежные средства не рассматриваются в качестве имущества или имущественных прав (см., например: *Ефимова Л.* Безналичные деньги — законное платежное средство // *Закон*. 2000. № 3. С. 79–84; *Новоселова Л. А.* Проблемы гражданско-правового регулирования расчетных отношений. С. 9.). Безналичные денежные средства — обязательственные права, т.е. права требования владельца счета к банку, основанные на договоре банковского счета. С этих позиций, сформулированный Конституционным Судом вывод противоречит складывающейся практике и доктрине. Высказанная Конституционным Судом РФ позиция нашла закрепление в НК РФ. Возникшие в дальнейшем многочисленные случаи «зависших» платежей в бюджет в проблемных банках вызвали необходимость дать новые подходы к пониманию оконченности платежа при уплате налога. Определением Конституционного Суда РФ от 25 июля 2001 г. № 138-О была введена категория «добросовестности» и «недобросовестности» налогоплательщика; при этом критерии указанных категорий не выделены и определяются судебским усмотрением. Такой подход не соответствует принципам налогового и финансового права, и здесь необходимо законодательное, а не правоприменительное регулирование.

¹ См.: *Курбатов А. Я.* Ответственность банков за задержку платежей в бюджет и внебюджетные фонды. С. 4; *Сарбаш С. В.* Исполнение обязанности третьим лицом. С. 72, 73.

«правоотношения, регулируемые соответствующей отраслью законодательства, имеют данную отраслевую принадлежность»¹.

Правоотношение, обеспечивающее уплату налога налогоплательщиком, т.е. расчетное правоотношение, регулируется гражданским (гл. 45 ГК РФ), банковским (ст. 31 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»), налоговым (ст. 60 НК РФ) и бюджетным (ст. 40 БК РФ) законодательством. В связи с тем, что правовое регулирование здесь осуществляется комплексно, мы приходим к выводу о комплексной правовой природе расчетного правоотношения по уплате налога.

Комплексная правовая природа расчетных отношений по уплате-зачислению налога подтверждается и юридической природой санкций за нарушение банком порядка платежа в рамках рассматриваемых расчетов. Так, если банк по технической ошибке перечислит денежные средства с указанием иного счета бюджетной классификации, чем это предусмотрено в платежном поручении клиента (налогоплательщика), или же нарушит сроки перевода денежных средств, то одновременно он будет отвечать и как сторона по договору банковского счета и будет нести ответственность как участник налогового правоотношения (ст. 133 НК РФ) и бюджетного отношения (ст. 304 БК РФ).

Таким образом, и характер правового регулирования расчетного правоотношения, и юридическая природа санкций за соответствующие правонарушения свидетельствуют о комплексном характере расчетного правоотношения по уплате налога. В юридической литературе в данной связи высказана точка зрения о доминировании финансово-правовых элементов над частноправовыми в рассматриваемых правоотношениях². С этим следует согласиться.

Таким образом, расчетное правоотношение по уплате налога производно от основного правового отношения, носит обеспечивающий характер и представляет собой отношение по порядку перечисления налога от налогоплательщика к государству (муниципальному образованию).

¹ Пахалина Т.А. Финансово-правовые элементы правоотношений, складывающихся в процессе реструктуризации обязательств кредитной организации // Финансовое право. 2003. № 1. С. 12.

² См.: там же. С. 13.

§ 2. Возврат и зачет излишне уплаченного и излишне взысканного налога как расчетное правоотношение

Право на зачет или возврат излишне уплаченных налогов, предусмотренное ст. 21 НК РФ, — одна из гарантий прав налогоплательщиков. До введения в действие НК РФ оно практически не было закреплено в нормативных актах¹. При этом до введения в действие НК РФ не было установлено ни правил, ни условий проведения зачета и возврата излишне уплаченных или излишне взысканных сумм. С вступлением Кодекса в силу данное право налогоплательщика подлежит защите в порядке, предусмотренном гл. 12 НК РФ.

В соответствии с пп. 5 п. 1 ст. 21 НК РФ требование о проведении зачета или возврата — право налогоплательщика, которому корреспондируют соответствующие обязанности налоговых органов. Нельзя не согласиться с мнением О.С. Лекомцевой, которая отмечает, что излишняя уплата налога означает противоречащее закону перераспределение частной и государственной собственности². Государство на уровне федерального закона гарантирует защиту конституционного права собственности добросовестного налогоплательщика путем предоставления права на зачет (возврат) излишне уплаченных в бюджет сумм.

Согласно ст. 45 НК РФ зачет в его налоговом понимании представляет собой способ исполнения обязанности налогоплательщика по уплате налогов. Так как исполнение налоговой обязанности прекращается надлежащей уплатой налога и сбора, можно говорить о том, что зачет влечет за собой прекращение обязанности налогоплательщика по уплате налоговых платежей.

Правовая природа отношений по зачету и возврату излишне уплаченных (излишне взысканных) сумм различна. Зачет излишне уплаченных налогов не образует самостоятельного расчетного правоотношения. Причина тому — отсутствие основных признаков расчетного правоотношения: 1) предметом не являются безналичные денежные

¹ До введения в действие НК РФ на уровне внутреннего документа налогового ведомства вопрос о зачете налогов в определенной степени был решен. Согласно п. 2 разд. VII Инструкции № 26 «О порядке ведения в государственных налоговых инспекциях оперативного бухгалтерского учета налогов, сборов, пошлин и других обязательных платежей», утвержденной приказом Госналогслужбы от 15 апреля 1994 г. № ВГ-3-13/23, излишне поступившая сумма платежа (переплата) засчитывалась без заявления плательщика в погашение недоимки по другим платежам того же плательщика, о чем он ставился в известность.

² См.: Лекомцева О.С. Зачет (возврат) излишне уплаченных налогов: судебная практика и закон // Арбитражная практика. 2002. № 3. С. 27.

средства; 2) целью не выступает осуществление платежа; 3) участниками такого отношения не являются кредитные организации¹. Независимо от того, кто инициирует процедуру зачета, налогоплательщик (п. 4 ст. 78 НК РФ) или налоговый орган (п. 5 ст. 78), она осуществляется путем внесения исправлений в карточку лицевого счета налогоплательщика.

Зачет предполагает погашение существующих или будущих налоговых обязательств за счет сумм излишне уплаченных налогов или повторно уплаченных налогов. При этом сама сумма денежных средств уже была отчуждена у собственника и поступила в распоряжение государства или муниципального образования, однако ее размер не соответствовал налоговой обязанности. В таком случае законодатель предусмотрел возможность путем перераспределения денежных средств, а практически в результате определенных внутренних бухгалтерских проводок, погасить задолженность по иным налогам в рамках данного бюджета или исполнить обязанность по уплате налогов досрочно (ст. 45 НК РФ).

Согласно п. 5 ст. 78 НК РФ зачет излишне уплаченной суммы в счет иных налогов допускается лишь в случае, если указанная сумма направляется в тот же бюджет (внебюджетный фонд). Такого рода ограничения являются еще одним подтверждением отсутствия расчетного правоотношения при зачете налогов. Платежи в рамках одного бюджета не требуют участия дополнительных субъектов для их осуществления, тогда как зачет налогов, которые уплачиваются в разные бюджеты, не может быть осуществлен лишь путем внесения необходимых изменений в карточки лицевых счетов плательщика. В последнем случае зачет потребовал бы участия дополнительных субъектов — банков, в которых открыты счета соответствующим бюджетам, и требовалось бы соблюдение установленного законодательством механизма перечисления безналичных денежных средств.

Отличие от зачета излишне уплаченной суммы налога, сбора или пени *возврат* этих сумм образует самостоятельное расчетное правоотношение. Если под зачетом, как было показано, понимается способ

¹ Согласно Инструкции № 26 «О порядке ведения в государственных налоговых инспекциях оперативного бухгалтерского учета налогов, сборов, пошлин и других обязательных платежей», утвержденной приказом ГНС России от 15 апреля 1994 г. № ВГ-3-13/23, зачет переплат по налогам осуществляется путем проведения платежных документов в карточки лицевых счетов налогоплательщиков. По сути, речь идет о внутренних проводках в рамках казначейских счетов. Несмотря на то что приказом МНС России от 5 августа 2002 г. Инструкция была признана утратившей силу, порядок зачета переплат налога сохранил свой характер.

исполнения обязанности налогоплательщика по уплате налогового платежа, то возврату излишне уплаченной суммы свойственна иная правовая природа. Он преследует в качестве цели не исполнение обязанности по уплате налогов, а восстановление прежнего экономического положения налогоплательщика.

В русском языке существительное «возврат» имеет тот же корень, что и глагол «возвратить». С.И. Ожегов определял слово «возвратить» как «отдать обратно». В рамках обеспечительного расчетного правоотношения получатель денежных средств, при наличии определенных юридических фактов, предусмотренных ст. 77 или ст. 78 НК, осуществляет такую передачу денежных средств обратно.

Правоотношению по возврату налога присущи все элементы расчетного правоотношения: определенный субъектный состав, специфический предмет и соответствующее содержание. Такое правоотношение отличается от рассмотренного ранее отношения по уплате налога прежде всего инициативой перечисления денежных средств. Если при уплате налога она исходит от налогоплательщика, то в рассматриваемых нами отношениях инициатирует данную процедуру получатель средств.

Обратимся к анализу расчетного правоотношения по возврату излишне уплаченных или излишне взысканных сумм.

На наш взгляд, необходимо различать основное правоотношение и расчетное правоотношение по возврату налога. Из анализа ст. 78 и 79 НК РФ можно сделать вывод, что различают два вида основных отношений: 1) по возврату излишне уплаченного налога; 2) по возврату излишне взысканного налога. Данным правоотношениям, имеющим единые субъектный состав и объект, свойственны специфическое основание возникновения, а также определенные отличия по содержанию. Так, возврат излишне уплаченной суммы налога осуществляется без начисления процентов на эту сумму (п. 2 ст. 78), тогда как возврат суммы излишне взысканного налога осуществляется с начисленными на нее процентами, при этом процентная ставка принимается равной ставке рефинансирования ЦБ РФ (п. 4 ст. 79). Заявление о возврате суммы излишне уплаченного налога может быть подано в налоговый орган в течение трех лет со дня уплаты указанной суммы (п. 8 ст. 78), а заявление о возврате излишне взысканной суммы налога — в течение одного месяца, когда налогоплательщику стало известно о факте излишнего взыскания с него налога (п. 2 ст. 79). Таким образом, объективно имеются определенные отличия в содержании «основных» отношений по возврату излишне уплаченного налога и по возврату излишне взысканного налога.

Расчетное отношение по возврату налога практически не зависит от того, идет ли речь о возврате излишне уплаченного налога или же возвращается излишне взысканная сумма. Здесь лишь имеется определенная специфика в зависимости от юридических фактов, являющихся основанием возникновения обязанности по возврату денежных средств. В частности, производится возврат по решению самого налогового органа или же по решению суда. В условиях существующей казначейской системы исполнения бюджетов и в первом и во втором случае платеж осуществляется в рамках кредитового перевода, т.е. путем расчетов на основании платежного поручения.

Налоговая инспекция соответствующего уровня направляет платежное поручение в Федеральное казначейство, которое при наличии денежных средств на возврат налогов направляет документы в банк, где открыт счет этому казначейству.

В случае, когда возврат денежных средств осуществляется на основании судебного решения, то юридический состав, являющийся основанием возникновения расчетного правоотношения, усложняется. Получатель денежных средств, минуя судебного пристава-исполнителя, направляет судебное решение в соответствующее казначейство. При наличии денежных средств налоговые органы направляют в казначейство платежное поручение, которое затем передается в банк, где казначейством открыт единый счет, и осуществляется перевод денежных средств в рамках расчетов платежными поручениями. Таким образом, расчетные правоотношения по возврату налогов отличаются юридическими фактами, являющимися основаниями их возникновения.

Субъекты расчетного правоотношения по возврату налога, штрафа, а также пени отличаются от субъектов основного правоотношения по возврату налогов. В основном правоотношении субъектами выступают государство или муниципальные образования в лице Федерального казначейства или иного органа, исполняющего бюджет, и налогоплательщик. Круг субъектов расчетного правоотношения по возврату налогов значительно шире. Помимо указанных, он включает в себя: банк, где открыт счет казначейству, а также кредитную организацию, в которой обслуживается получатель денежных средств.

Включает ли перечень субъектов расчетного правоотношения налоговые органы и суд при возврате излишне взысканного налога в судебном порядке? В отношении суда, на основании решения которого осуществляется платеж, можно ответить однозначно — нет. Взаимоотношение между получателем средств и судом, куда он обращается с целью обеспечения своего права на возврат излишне взысканного налога, ре-

гулируется нормами других отраслей права. В таких отношениях каждый субъект выражает свою волю и индивидуальную свободу. Результат рассмотрения дела в суде (судебное решение) будет являться лишь одним из юридических фактов, на основании которого возникнет расчетное отношение по возврату налога.

В основном правоотношении участником, который выступает плательщиком денежных средств, является государство. В расчетном правоотношении по возврату налога реальным плательщиком являются Федеральное казначейство и налоговый орган. Это обусловлено самим механизмом возврата налога, предполагающим перечисление денежных средств со счета казначейства.

Получателями денежных средств в анализируемых нами расчетных правоотношениях выступают налогоплательщик, плательщик сборов, налоговый агент (п. 1, 11 ст. 78, п. 1, 8 ст. 79 НК РФ).

Остановимся на вопросе о том, можно ли считать данный перечень закрытым. Комплексное толкование норм Налогового кодекса позволяет сделать вывод о том, что данными субъектами получатели средств не исчерпываются. Так, согласно ст. 50 и 51 НК РФ к таким субъектам в том числе относятся: правопреемник — за реорганизованную организацию; опекун — за недееспособное лицо; лицо, уполномоченное органом опеки и попечительства, — за безвестно отсутствующего.

Проблема остается нерешенной для лиц, излишне заплативших за другого налоги, однако не относящихся к числу субъектов, перечисленных в ст. 50, 51 и 78 НК РФ¹. Например, наследники, излишне уплатившие налоги за умершего, организация, перечислившая налог в счет исполнения обязанности по оплате продукции в соответствии с условиями заключенного договора². Так как аналогия в налоговом праве не применима, необходимо оставить перечень субъектов, обладающих правом на возмещение излишне уплаченных налогов, в ст. 78 НК РФ открытым.

Объектом расчетного правоотношения по возврату излишне взысканного и излишне уплаченного налога являются действия участни-

¹ См.: Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / Под ред. С.Д. Шаталова. М., 1999. С. 375–380.

² Несмотря на то что п. 1 ст. 45 НК РФ предусматривает *самостоятельное* исполнение налоговой обязанности, практика складывается по-иному. Речь идет о том, что в возмездных гражданско-правовых договорах предусматривается такая форма оплаты, при которой плательщик обязуется осуществить платеж в счет исполнения налоговой обязанности своего контрагента по договору. Налоговые органы на практике такие платежи засчитывают как исполнение обязанности по уплате налога, несмотря на отсутствие «самостоятельного» характера по исполнению такой обязанности.

ков расчетного правоотношения, направленные на перечисление исключительно безналичных денежных средств (п. 10 ст. 78, п. 6 ст. 79 НК РФ). В отличие от расчетного правоотношения по уплате налога, где возможен платеж и в иностранной валюте, в рассматриваемом нами случае допускается возврат исключительно в валюте РФ. Применительно к возврату излишне уплаченного налога такое закрепление не вызывает сомнений. В данном случае речь идет об ошибке самого налогоплательщика или обуславливается механизмом уплаты. В случае же возврата излишне взысканных денежных средств переплата — следствие неправомερных действий налоговых органов. Оно связано с принудительным изъятием. Следовательно, цель возврата, прежде всего восстановление нарушенного экономического положения. В этой связи видится далеко не бесспорным ограничение возврата исключительно валютой РФ. В данном случае необходимо исходить из интересов налогоплательщика: если он настаивает на возврате денежных средств в той валюте, в которой произошло взыскание, то ограничения быть не должно, дабы не ущемить повторно его интересы.

Помимо отмеченного существует еще одна проблема: какой день считать днем фактического возврата сумм излишне взысканного налога? Вариантов ответов может быть несколько: 1) день поступления денежных средств на расчетный счет налогоплательщика; 2) день списания денежных средств с бюджетных счетов; 3) день отражения задолженности бюджета перед налогоплательщиком в лицевых счетах налогоплательщика; 4) день поступления соответствующей суммы в указанный налогоплательщиком банк.

Возможность различного толкования ст. 78 и 79 НК РФ вряд ли отвечает тем требованиям, которые установил для себя сам законодатель: ясность и недвусмысленность правовой нормы. В связи с возникшими на практике многочисленными вопросами Высший Арбитражный Суд РФ в постановлении от 28 февраля 2001 г. № 5 «О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации» разъяснил, что при решении вопроса о моменте исполнения обязанности по возврату налогоплательщику соответствующих сумм путем их перечисления в безналичном порядке на указанный получателем счет судам необходимо руководствоваться общими правилами, согласно которым плательщик признается исполнившим свою обязанность с момента поступления соответствующих сумм в банк, указанный получателем средств¹. Таким образом, Высший Арбитражный Суд РФ, формулируя такое разъяснение, говорит именно о по-

¹ ВВАС РФ. 2001. № 7. С. 27.

ступлении соответствующей суммы в банк налогоплательщика, т.е. о зачислении данной суммы на корреспондентский счет банка получателя, а не о зачислении денежных средств непосредственно на счет самого получателя (плательщика налога).

Анализ указанного постановления Высшего Арбитражного Суда РФ позволяет сделать два вывода. Прежде всего, законодательный пробел восполнен судебным установлением, которое хотя формально и не является источником права, однако учитывается правоприменителями. Во-вторых, вывод суда опирается на общие подходы, разработанные цивилистами, в отношении определения момента окончательности перевода, т.е. момента, когда плательщик считается исполнившим обязанность по платежу безналичных денежных средств.

В контексте исследуемых вопросов заслуживает внимания и порядок возврата излишне взысканного штрафа. Речь идет о тех ситуациях, когда налоговый орган предъявил к налогоплательщику иск о взыскании штрафных санкций и такой иск был удовлетворен судом. Решение суда по истечении отведенного для этого времени вступило в законную силу, после чего налоговый орган взыскал сумму штрафа. Через некоторое время налогоплательщик обжаловал решение, и предыдущее решение судебных инстанций было отменено, одновременно было признано, что штраф взыскан незаконно. Каким образом и на основе каких норм законодательства должен производиться возврат таких штрафных санкций? Ответа на данный вопрос НК РФ не содержит, применение же по аналогии положений, закрепленных в его ст. 79, недопустимо. На наш взгляд, законодателю следовало бы распространить положения ст. 79 НК РФ также на возврат излишне взысканных штрафных санкций.

§ 3. Финансово-правовой характер расчетов по взысканию налога

Налоговое правоотношение по взысканию налога, возникающее из реализации норм ст. 21, 31, 45, 46 НК РФ, также сложно. В нем может быть выделено основное отношение и производное от него, являющееся по сути расчетным.

Основным правоотношением в указанном сложном правоотношении является отношение между налогоплательщиком (налоговым агентом) и налоговым органом по взысканию налога. Юридическими фактами основного правоотношения, исходя из анализа ст. 46 и 49 НК РФ, являются: а) неуплата или неполная уплата налогоплательщиком (налоговым агентом) налога в срок; б) неисполнение в установленный срок требования об уплате налога.

В основном правоотношении право налоговых органов — взыскание налога (сбора, пени) в бюджет за счет средств налогоплательщика (плательщика сборов) — организации или налогового агента, имеющих в банке. Налогоплательщик (налоговый агент) обязан претерпеть применяемые к нему меры принуждения.

К указанному основному правоотношению «примыкает» правоотношение по его реализации, которое по сути является расчетным, так как направлено на осуществление платежа. Юридическими фактами расчетного правоотношения являются: а) принятие налоговым органом решения о принудительном взыскании налога (с соблюдением требований, предусмотренных п. 3 ст. 46 НК РФ); б) доведение решения о взыскании до сведения налогоплательщика; в) наличие у налогоплательщика (налогового агента) счета в кредитной организации; г) наличие у банка «технических»¹ возможностей для такого перевода безналичных денежных средств.

Рассмотрим каждый из элементов расчетного правоотношения по взысканию налога, предварительно остановившись на основаниях его возникновения.

Основанием возникновения указанного расчетного отношения является сложный юридический состав, в который входят следующие юридические факты: а) неуплата или неполная уплата налога в установленный срок; б) направление налогоплательщику требования об уплате налога в соответствии со ст. 69 НК РФ; в) принятие решения налогового органа о взыскании; г) направление инкассового поручения в банк, в котором открыты расчетные счета налогоплательщика или налогового агента, на перечисление налога в соответствующий бюджет или внебюджетный фонд.

Налоговый кодекс РФ содержит противоречие, на которое обратил внимание еще С.Д. Шаталов. Так, в ст. 60 НК РФ «Обязанности банков по исполнению поручений на перечисление налогов и сборов и решений о взыскании налогов и сборов» закреплено, что «банки обязаны исполнять... *решение* (выделено нами. — А.С.) налогового органа о взыскании налога за счет денежных средств налогоплательщика или налогового агента...». При этом ст. 60 НК РФ не упоминает инкассовое поручение (распоряжение), которое должно быть направлено налоговыми органами в банк и на основании которого будут списаны средства. При этом же фактически такое решение о взыскании не направляется

¹ Под техническими возможностями мы понимаем наличие прямых корреспондентских отношений между банком плательщика и банком получателя денежных средств или наличие корреспондентских отношений с банком-посредником, в котором открыт корреспондентский счет банку получателя.

банку, равно как и банк не информируется о других решениях налоговых органов. «Таким образом, банк не может исполнить решения налоговых органов о взыскании налогов»¹.

Практика банковской деятельности свидетельствует, что от налоговых органов банк получает только инкассовое поручение на перечисление налога (сбора) в соответствующий бюджет (внебюджетный фонд), которое и подлежит исполнению банком. Подобного рода недоработка законодателя может на практике вызвать проблему, если налоговые органы при отсутствии необходимого платежного документа (инкассового поручения) направят в банк решение о взыскании, а в случае его неисполнения со ссылкой на п. 1 ст. 60 НК РФ поставят вопрос об ответственности банка в соответствии со ст. 135 НК РФ. Приведенная ситуация не будет казаться абсурдной, если вспомнить аналогичную ситуацию по взысканию судебными приставами-исполнителями денежных средств с банковских счетов при отсутствии необходимого платежного документа исключительно на основании постановления о списании денежных средств в силу ст. 46 Закона «Об исполнительном производстве». Спор между банками, которые отказывались исполнять постановления при отсутствии инкассовых распоряжений, и судебными приставами, которые ссылались на положения Закона «Об исполнительном производстве», был решен не в пользу банков². Следовательно, коллизия норм, содержащихся в ст. 46 и 60 НК РФ, требует устранения.

Порядок взыскания налогов, сборов, а также пени частично урегулирован в ст. 46 НК РФ: с каких счетов может производиться взыскание, сроки осуществления списания средств со счетов плательщиков, валюта платежа, порядок оплаты при отсутствии средств на счете. Указанные в ст. 46 НК РФ нормы носят рамочный характер и их применение возможно только в синтезе с нормами ГК РФ (о расчетах в инкассовой форме, порядке погашения требований при недостаточности средств на счете и иных), а также нормами банковского законодательства. Таким образом, как и расчетное правоотношение по уплате налога и возврату налога, расчетное отношение по взысканию налога носит комплексный характер.

Субъектами отношений по взысканию налогов, сборов, а также пени являются, прежде всего, субъекты «основного» отношения, т.е. налогоплательщик и государство в лице компетентных органов. В со-

¹ Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / Сост. и автор комментариев С.Д. Шаталов. С. 295.

² См.: Белоусов Л. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации подтвердил стоимость шага в сторону Закона // Экономика и жизнь. 2002. № 25. С. 25.

ответствии со ст. 46 НК РФ налогоплательщиком (плательщиком сборов) могут выступать исключительно организации. Одновременно на стороне налогоплательщика может выступать налоговый агент. Вопрос о том, допустимо ли применение меры взыскания к иным лицам, относится к числу дискуссионных. Личное исполнение налоговой обязанности — принцип налогообложения, закрепленный непосредственно в п. 1 ст. 45 НК РФ. В данной связи принудительное (беспорное) взыскание налогов с третьих лиц¹ без соблюдения судебного порядка урегулирования спора неправомерно. Такое взыскание характеризуется элементами принуждения, оно посягает на свободное распоряжение организацией денежными средствами, находящимися на его счете. Более того, отсутствие процессуальных возможностей при подобном взыскании (беспорном списании) денежных средств со счета ущемляет права лица. Указанные действия могут быть признаны оправданными, если речь идет о самом налогоплательщике, и одновременно недопустимы в отношении третьего лица, которое исполняет налоговую обязанность за *другого*.

Вопрос о том, кого считать получателем средств при взыскании налогов, еще недостаточно изучен в юридической литературе. М.В. Карасева делает вывод, что именно государство в целом должно рассматриваться как субъект финансового права в случае взимания налогов. Полагаем, что такой вывод вполне оправдан. В ст. 214 ГК РФ закрепляется, что средства бюджета — собственность Российской Федерации, т.е. государственная собственность. Одновременно государство устанавливает налоги и взыскивает их для удовлетворения интересов самого государства, а потому именно государство, а не налоговый орган является субъектом рассматриваемых отношений. Однако специфика государства как субъекта права предполагает, что от его имени и в его интересах действует определенный орган, который является фактическим получателем средств и одновременно выступает субъектом правоотношений.

¹ К таким лицам, в частности, относятся правопреемники при реорганизации юридического лица — недоимщика; учредители юридических лиц, несущие субсидиарную ответственность; основные общества (товарищества) в отношении взыскания недоимки, пени, числящихся более трех месяцев за зависимым дочерним обществом, и наоборот; участник договора простого товарищества; залогодатель, не являющийся налогоплательщиком по обеспеченному залогом налоговому обязательству; поручитель; доверительный управляющий — организация; наследник-организация. Дочерние предприятия мы не включаем в этот перечень в связи с принятием и вступлением в силу Федерального закона от 14 ноября 2002 г. «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», которым такая форма организации юридического лица была упразднена, в связи с чем соответствующие изменения и дополнения были внесены в ГК РФ.

В литературе высказывается точка зрения о том, что реально в правоотношении по взысканию налога государство (субъект РФ, муниципальное образование) представлено соответствующим налоговым органом¹. Такая позиция представляется спорной и требует дополнительной аргументации. Налоговый орган при взыскании налогов осуществляет определенные юридически значимые действия, он является проводником воли государства. Одновременно получателем денежных средств этот орган не является, так как у него иные функции и задачи. Непосредственным получателем денежных средств в расчетном правоотношении выступает орган Федерального казначейства.

Еще одним обязательным субъектом рассматриваемых отношений является кредитная организация — банк, осуществляющий списание и соответствующее перечисление (зачисление) денежных средств в рамках рассматриваемого расчетного правоотношения. В правоотношении по взысканию налогов аналогично рассмотренным ранее расчетным отношениям могут участвовать как один банк, если в нем открыты счета и плательщику и получателю средств, так и две и более кредитные организации. В последнем случае речь идет о ситуации, когда банк плательщика и банк получателя не имеют прямых корреспондентских связей.

В условиях казначейской системы исполнения бюджета в расчетном правоотношении по взысканию налогов участвуют, как правило, два банка: Центральный банк РФ, в котором открыт счет соответствующему казначейству, и коммерческий банк, в котором открыт счет налогоплательщику.

Объектом расчетного правоотношения по взысканию налога являются действия субъектов правоотношения по надлежащему взысканию сумм налогов. Одновременно объектом выступают и денежные средства, которые можно рассматривать как предмет такого рода правоотношений. Как и во всех расчетных правоотношениях, речь идет о безналичных денежных средствах. Взыскание осуществляется, по общему правилу, в валюте РФ. Если налоги взыскиваются с валютных счетов плательщика, то такое взыскание производится в сумме, эквивалентной сумме платежа в рублях по курсу Центрального банка РФ на дату продажи валюты. В отличие от уплаты налога, где основное правоотношение подразумевает возможность исполнения обязанности наличными деньгами, ст. 46 НК РФ закрепляет, что взыскание налогов

¹ См.: Якушкина Е. Е. Об общей характеристике правоотношения по взысканию налогов с организаций // Юридические записки: Единое правовое пространство России: Материальные и процессуальные проблемы обеспечения и защиты / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2001. Вып. 14. С. 285.

осуществляется за счет денежных средств, находящихся на счетах налогоплательщиков. Отсюда следует, что предметом как основного, так и расчетного правоотношений по взысканию налогов являются безналичные деньги.

Содержание расчетного правоотношения имеет специфику, которая отличает его как от основного правоотношения по взысканию налога, так и от правоотношений по уплате и возврату налогов.

Содержанием рассматриваемого правоотношения, как и всякого правоотношения, являются взаимные права и обязанность его участников.

Обязанность и одновременно право налогового органа — направление в банк, где открыт счет налогоплательщика, плательщика сборов или налогового агента, инкассового поручения на списание денежных средств с налогоплательщика (п. 4 ст. 46 НК РФ). Банк плательщика, в свою очередь, обязан списать денежные средства на основании инкассового поручения без получения предварительного или последующего акцепта со стороны плательщика.

Согласно п. 6 ст. 46 НК РФ инкассовое поручение налогового органа на перечисление налога исполняется банком не позднее одного операционного дня, следующего за днем получения им указанного поручения, если взыскание налога производится с рублевых счетов, поскольку это не нарушает порядка очередности платежей, установленных гражданским законодательством РФ. Если в отношении расчетов, основанных на гражданско-правовом обязательстве, банк и клиент могут предусмотреть в договоре банковского счета иные сроки платежа, то норма ст. 46 императивна и не может быть изменена по соглашению сторон.

При недостаточности или отсутствии денежных средств на счетах налогоплательщика или налогового агента в день получения банком поручения налогового органа на перечисление налога поручение исполняется по мере поступления денежных средств на эти счета, но не позднее одного операционного дня со дня, следующего за днем каждого такого поступления на рублевые счета, и не позднее двух операционных дней со дня, следующего за днем каждого такого поступления на валютные счета, поскольку это не нарушает порядок очередности платежей, установленный гражданским законодательством РФ. Так как инкассовые поручения исполняет банк, то он не знает и не должен знать о правомерности взыскания денежных средств.

Т.Г. Тимаковой высказана позиция, согласно которой необходимо внести изменения в действующее законодательство и предусмотреть обязанность банков проверять обоснованность требований получате-

ля¹. С такой точкой зрения мы не можем согласиться. Банковское законодательство исходит из того, что банк — «формальная» организация. Если банку придать контрольные функции, то это изменит весь подход к оценке деятельности банков, прежде всего при исполнении платежных документов, включая бесспорное и безакцептное списание, а также основания привлечения банков к ответственности за неправомерное списание денежных средств. Высказанное автором предложение видится неразумным и потому, что у банка нет, да и не может быть всех необходимых инструментов и возможностей для такой проверки.

Обязан ли банк контролировать правильность исполнения налогового законодательства налоговыми органами при выставлении инкассовых поручений (распоряжений) на взыскание денежных средств с налогоплательщиков? На наш взгляд, нет. Прежде всего, потому что банк — «формальная» организация и по существу не рассматривает, да и не должен рассматривать как возражения плательщика при взыскании средств в бесспорном порядке, так и основания такого взыскания (см. п. 12.9 Положения о безналичных расчетах в Российской Федерации). Более того, ни НК РФ, ни иными нормативными актами не предусматривается право банка запрашивать у налоговых органов дополнительные документы, подтверждающие правильность инкассового поручения (распоряжения). Таким образом, банк исполняет инкассовое поручение (распоряжение) безусловно.

В п. 5 ст. 46 НК РФ законодатель предусмотрел, что взыскание средств со ссудных и бюджетных счетов не производится, что обуславливается их правовой природой. Ссудный счет не является счетом в смысле договора банковского счета. Он служит для отражения задолженности и не предназначен для хранения денежных средств и производства расчетов². Позиция законодателя по поводу невозможности, более того, нецелесообразности списания средств с бюджетного счета предопределена целевым характером денежных средств, находящихся на таком счете.

Однако, как показывает практика деятельности банков, налоговые органы стремятся выставить инкассовые поручения на списание средств, находящихся в том числе и на бюджетных счетах. Одна из

¹ См.: *Тимакова Т.Г.* Финансово-правовые проблемы регулирования Центральным банком Российской Федерации внутригосударственных безналичных расчетов: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 26.

² См.: *Курбатов А.Я.* Ответственность банков за задержку платежей в бюджет и внебюджетные фонды. С. 15.

причин — отсутствие законодательного определения понятия «бюджетный счет». Деление счетов на бюджетные, текущие и расчетные дается в Инструкции Государственного банка СССР от 30 октября 1986 г. № 28, которая в современных условиях значительно устарела. В этой связи считаем целесообразным определение понятия бюджетного счета закрепить в БК РФ.

Одновременно согласно п. 5 ст. 46 НК РФ не производится и взыскание с депозитного счета налогоплательщика или налогового агента, если не истек срок действия депозитного договора. При наличии указанного договора налоговой орган вправе дать банку поручение (распоряжение) на перечисление по истечении срока действия депозитного договора денежных средств с депозитного счета на расчетный (текущий) счет налогоплательщика или налогового агента, если к этому времени не будет исполнено направленное в этот банк поручение (распоряжение) налогового органа на перечисление налога.

На банке плательщика лежат дополнительные обязанности в связи с установленной ст. 60 НК РФ общей обязанностью по взысканию налогов и сборов.

В случае списания задолженности по налогам с валютного счета организации на банке лежит дополнительная обязанность, предшествующая списанию денежных средств, по продаже иностранной валюты. В связи с этим налоговый орган вместе с инкассовым поручением (распоряжением) направляет в банк поручение на продажу валюты. Форма такого поручения законодательством не разработана, она отработана практикой его применения в деятельности каждого банка.

Существенным недостатком действующего законодательства является то, что не отработаны правила, в соответствии с которыми должен действовать банк при конвертации валюты и исполнении инкассового поручения (распоряжения) при таком списании. Возникает сразу несколько проблем: как банку обеспечить поступление «эквивалентной суммы» в условиях постоянно изменяющегося курса валют¹; как исполнять инкассовое поручение (распоряжение) после реализации валюты, если в тот же день поступили платежные доку-

¹ Например, налоговые органы направляли поручение на продажу валюты и инкассовое распоряжение исходя из одного курса, а при получении документов банком и продаже курс изменился, следовательно, взыскать банк сможет иную сумму, чем планировали налоговые органы: если большую, то будут затронуты интересы клиента банка, а если меньшую, то налоговым органам будет необходимо повторно выставлять документы на довзыскание налога.

менты на списание средств в первоочередном порядке, т.е. имеющие приоритет над налоговыми платежами¹? Не вызывает сомнений, что НК РФ требует детализации положений о взыскании налогов (сборов, пени) с валютных счетов организаций, чтобы устранить возникающие вопросы.

Банк плательщика в соответствии со ст. 855 ГК РФ также обязан определить очередность списания сумм при недостаточности денежных средств на счете, в том числе если банк будет взыскивать указанные в инкассовом поручении суммы в несколько приемов. В последнем случае на банке лежит дополнительная обязанность по списанию денежных средств в счет погашения задолженности по налогам в определенной последовательности.

Вопрос о том, в какой момент налоговая обязанность при взыскании налогов считается исполненной, не нашел должного рассмотрения и ответа ни в юридической литературе, ни в законодательстве. В силу того, что Налоговый кодекс не содержит соответствующей нормы, возможно использование цивилистических наработок, в частности, в отношении определения момента исполнения денежного обязательства при инкассовой форме расчетов.

Статьей 316 ГК РФ устанавливается, что местом исполнения денежного обязательства является место нахождения кредитора — юридического лица в момент возникновения обязательства; данное положение может быть изменено законом, обычаем делового оборота или подразумеваться иным в связи с существом обязательства. Порядок расчетов в инкассовой форме предполагает иное место исполнения денежного обязательства, чем это определено условно диспозитивной нормой ст. 316 ГК РФ. Указанная особенность приводит к тому, что платеж представителю кредитора погашает денежное обязательство (как если бы он был передан самому кредитору) в месте нахождения представителя, а не кредитора². В расчетных правоотношениях, возникающих из гражданско-правового обязательства, таким представителем является исполняющий банк. Следовательно, обязательство плательщика произвести расчеты с получателем средств за поставленную

¹ Как известно, неисполнение банком решения налогового органа о взыскании налога и сбора, а также пени влечет за собой применение к банкам ответственности по ст. 135 НК РФ. Поэтому в рассматриваемой ситуации может возникнуть проблема привлечения банка к ответственности. См.: Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации части первой (постатейный) / Сост. и автор комментариев С.Д. Шаталов. С. 236.

² См.: Коммерческое (торговое) право: Учебник / Под ред. Ю.Е. Булатецкого и В.А. Язева. М., 2002. С. 560.

продукцию (выполненные работы, оказанные услуги) прекращается в месте нахождения исполняющего банка¹.

Можно ли аналогично платежу по гражданско-правовому договору рассматривать расчетное обязательство по взысканию налога оконченным в месте нахождения исполняющего банка, т.е. при зачислении средств на корсчет банка получателя средств? Думается, что это вполне правомерно. Во-первых, комплексное правовое регулирование расчетных правоотношений позволяет в данном случае говорить о субсидиарном применении норм ГК РФ к взысканию налогов. Во-вторых, не вполне оправданно с юридической и практической стороны считать платеж оконченным по аналогии с окончательностью платежа при уплате налога. Взыскание подразумевает принудительный порядок, который справедливо сопряжен с определенными негативными последствиями для плательщика. Более того, положения ст. 45 НК РФ требуют анализа добросовестности (недобросовестности) плательщика. При взыскании налогов презумпция добросовестности вряд ли будет уместна.

В литературе высказывается и иная точка зрения, с которой мы не можем согласиться. В частности, С.Д. Шаталов считает, что, возможно, по аналогии моментом уплаты налога при его взыскании налоговыми органами с банковского счета налогоплательщика следовало бы считать момент поступления в банк инкассового поручения (распоряжения) на списание, если средств на счете достаточно для того, чтобы исполнить инкассовое поручение (распоряжение) в полном объеме².

Следовательно, можно сделать вывод, что при взыскании налогов платеж считается оконченным при зачислении средств на корреспондентский счет банка получателя (если банк для плательщика и получателя единый, то момент списания средств со счета плательщика), тогда как завершенным его можно будет считать при поступлении денежных средств в казначейство.

Есть еще один вопрос, который при рассмотрении порядка взыскания налогов (сборов, пени) мы не могли обойти вниманием. Речь идет о юридической обоснованности бесспорного списания средств со счета, возможности его использования в отношении организаций.

Прежде всего необходимо определиться с понятиями «бесспорное» и «безакцептное» списание денежных средств. Так, в юридической литературе и законодательстве они часто используются как тождествен-

¹ См.: Коммерческое (торговое) право: Учебник / Под ред. Ю.Е. Булатецкого и В.А. Язева. С. 560.

² См.: Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / Сост. и автор комментариев С.Д. Шаталов. С. 298.

ные термины, как синонимы¹, однако их правовая природа далеко не одинакова. Анализ практики, нормативных актов и правил банковского оборота позволяет установить определенные отличия.

Понятие «беспорное списание» применяется к тем видам банковских операций, которые осуществляются по требованию органов государства и в пользу государства. О.М. Олейник определяет его как такое списание, когда «плательщик изначально лишен возможности каким-либо образом выражать свое отношение к данной операции в процессуальных формах»². Однако указанный подход к определению беспорного списания не лишен недостатков. В частности, к беспорному списанию (согласно банковским обычаям и правилам) отнесено списание денег по исполнительным и приравненным к ним документам. Однако здесь налицо процессуальное участие плательщика в расчетной операции, так как списанию предшествуют судебное разбирательство, возможные возражения и т.п.

Употребление термина «безакцептное» списание денежных средств подразумевает списание по договору за выполненную или невыполненную работу, услуги, переданные товары. О.М. Олейник, раскрывая это понятие, указывает, что речь идет о таком изъятии денежных средств, которое осуществляется, как правило, со встречным имущественным удовлетворением, но без согласия самого плательщика на каждый акт списания³.

На наш взгляд, деление списания денежных средств на беспорное и безакцептное по указанным выше основаниям весьма условно. Среди тех случаев списания, а их сегодня несколько десятков, которые закреплены в действующем законодательстве, есть и такие, которые в чистом виде нельзя отнести ни к первой, ни ко второй категории. На наш же взгляд, деление списания денежных средств без распоряжения клиента на беспорное и безакцептное должно проходить по следующему критерию: при беспорном списании денежных средств преобладает публичный интерес всех членов общества, тогда как при безакцептном списании — частный (личный) интерес участников имущественного оборота. Соответственно в первом случае — это публично-правовые отношения (финансовые), а во втором случае — частнопра-

¹ Например, в ст. 630 ГК РФ «Арендная плата по договору проката» устанавливается, что взыскание с арендатора задолженности по арендной плате производится в беспорном порядке на основании исполнительной надписи нотариуса. Одновременно не может вызывать сомнений тот факт, что в данном случае речь идет о безакцептном, а не о беспорном списании. Следовательно, с точки зрения нормотворца, это единые категории.

² Олейник О.М. Указ. соч. С. 274.

³ Там же. С. 275.

вовые (гражданско-правовые) отношения. То, что до сегодняшнего дня ни в законодательстве, ни в банковской практике, ни в юридической литературе нет четкого разграничения между «беспорным» и «безакцептным» списанием денежных средств, что негативно сказывается на правовом регулировании этого института. И здесь целесообразны определенные изменения действующего законодательства и легальное определение рассматриваемых понятийных категорий.

Вторая правовая проблема, связанная с правовым регулированием беспорного (безакцептного) списания денежных средств, заключается в том, что такая возможность противоречит действующей Конституции РФ. Согласно ст. 35 Конституции РФ «никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда». Не будем в рамках настоящей работы останавливаться на дискуссионном вопросе о правовой природе денежных средств на счетах клиентов в банке (хотя от позиции по данному вопросу зависит решение рассматриваемой нами проблемы), а будем исходить из того, что денежные средства на счетах — один из видов имущества (в широком значении этого слова). Соответственно указанная конституционная норма, имеющая прямое действие, распространяется и на эти правоотношения.

По мнению отдельных ученых, если непосредственно руководствоваться ст. 35 Конституции РФ, необходимо вообще упразднить рассматриваемый институт. Однако такая позиция достаточно спорна. Во-первых, указанная норма Конституции РФ находится в главе «Права и свободы человека и гражданина», следовательно, рассчитана на права и свободы именно граждан, а не юридических лиц. Во-вторых, в современных рыночных условиях беспорное списание представляет собой реальный, а подчас и единственный механизм обеспечения исполнения обязательств налогоплательщиков-организаций перед бюджетом и внебюджетными фондами. Полное упразднение института беспорного (безакцептного) списания денежных средств скорее пойдет во вред развитию экономики страны. Однако такой подход не может быть применим к физическим лицам, так как в данном случае ст. 35 Конституции РФ не подлежит двойному толкованию.

Беспорное (безакцептное) списание денежных средств на сегодняшний день регулируется несколькими десятками нормативных актов, где закрепляются не только основания списания, но и порядок действий, структура правоотношений. В системе данных нормативных актов можно выделить три уровня: 1) конституционный; 2) законодательный; 3) подзаконные нормативные акты¹. Среди указанных групп

¹ См.: Олейник О.М. Основы банковского права. Курс лекций. С. 275.

актов велика роль подзаконного регулирования безакцептного списания денежных средств. Такое положение вещей полностью противоречит ст. 854 ГК РФ, где закреплено, что без распоряжения клиента списание денежных средств, находящихся на счете, допускается по решению суда, а также в случаях, установленных законом или предусмотренных между банком и клиентом. В этой связи Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ в информационном письме от 1 октября 1996 г. № 8 указал, что изданные до введения в действие части второй Кодекса нормативные акты Президента РФ, Правительства РФ и применяемые на территории РФ постановления Правительства СССР по вопросам, которые согласно части второй Кодекса могут регулироваться только федеральными законами, действуют впредь до введения в действие соответствующих законов¹. И здесь вполне резонно возникает следующий вопрос: сколь долго это положение может продолжаться? На наш взгляд, весьма проблематично закрепление в соответствующих законах всех ранее принятых в тех или иных ведомственных нормативных актах оснований списания денежных средств без согласия владельца счета. А так как срок принятия соответствующих законов не определен, то и подзаконные нормативные акты могут действовать бесконечно долго, создавая правовую вакханалию².

Анализ оснований и порядка списания позволяет выделить две основные группы денежных средств, которые могут быть списаны без распоряжения клиента счета. Первую группу составляют недоимки, задолженности всякого характера, т.е. такое изъятие имущества, которое не связано с дополнительным обременением для плательщика. Вторая группа — суммы штрафов, иных санкций и проч., что связано с дополнительным обременением плательщика и представляет собой меру гражданско-правовой или финансово-правовой ответственности. Если первая группа списаний при наличии соответствующих пра-

¹ ВВАС РФ. 1996. № 12. С. 102.

² Примером подобной «правовой вакханалии» может служить ситуация с вступлением в силу Указа Президента РФ от 8 июля 2004 г. № 857, вносящего изменения в Указ Президента РФ от 18 сентября 1992 г. № 1091 «О мерах по улучшению расчетов за продукцию топливно-энергетического комплекса». Указом был отменен порядок безакцептного списания задолженности за продукцию топливно-энергетического комплекса. Одновременно отменив Указ № 1091, законодатель «позабыл» о постановлении Верховного Совета РФ от 1 апреля 1993 г. № 4725-1, предусматривающее безакцептное списание денежных средств с потребителей за отпускаемую электрическую и тепловую энергию. Таким образом, отмена одного подзаконного нормативного акта, предусматривающего безакцептное списание за тепловую и электрическую энергию, не решило проблемы в условиях серии разрозненных и противоречивых подзаконных актов, допускающих списание денежных средств без согласия владельца счета.

вовых и фактических оснований в целом возражений не вызывает, то в отношении второй группы есть определенные сомнения. Думается, что бесспорное списание имущественных санкций как меры гражданско-правовой или финансово-правовой ответственности является грубейшим нарушением основополагающих норм и принципов гражданского и финансового права. В этом аспекте немаловажен тот факт, что НК РФ в ст. 104 (п. 1) закрепляет положение, согласно которому взыскание налоговых санкций производится в судебном порядке путем подачи налоговым органом искового заявления.

Таким образом, расчетное правоотношение по взысканию налогов — один из видов расчетных правоотношений в сфере налогообложения и отличается комплексным характером правового регулирования, а также специфический субъектный состав, отличный от состава основного отношения по взысканию налога. Его объектом выступают действия участников правоотношения по поводу надлежащего перечисления безналичных денежных средств.

Глава 3. Расчетные правоотношения в бюджетном праве

§ 1. Общая характеристика расчетов в бюджетной сфере

Расчетные правоотношения в бюджетной сфере после введения в действие БК РФ и перехода на казначейскую систему исполнения бюджета в науке не исследовались. Обусловлено это прежде всего новизной правоотношений. Более того, с точки зрения научного анализа встающие перед исследователем вопросы, находящиеся на стыке гражданского, банковского и финансового законодательства, требуют особых доктринальных подходов. Как отмечает Д.В. Винницкий, для российского финансового права в настоящее время характерны некоторые процессы, имеющие в значительной мере объективный характер: происходит расширение предметов налогового и бюджетного права за счет некоторых отношений. Предмет бюджетного права по причине изменений в законодательстве дополнился отношениями по бюджетно-сметному финансированию, некоторыми расчетными отношениями (отношениями по расчетно-кассовому исполнению бюджета)¹.

Предложенная в настоящем исследовании концепция расчетного правоотношения как обеспечивающего основное правоотношение, во исполнение которого осуществляются расчеты, позволяет дать «отправную точку» для дальнейшего исследования отношений, возникающих при казначейском исполнении бюджетов.

Комплексный анализ норм БК РФ позволяет сделать вывод, что сложными правоотношениями в бюджетной сфере, которые можно рассмотреть через конструкцию основного правоотношения и расчетного правоотношения, являются следующие группы отношений: а) отношения по зачислению доходов в бюджет, бюджет государственного внебюджетного фонда; б) отношения по расходам бюджетов.

Сложные правоотношения по зачислению денежных средств в бюджет, в которых может быть выделено основное и производное от него,

¹ См.: Винницкий Д.В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики. С. 85.

являющееся по сути расчетным правоотношением, в свою очередь, делится на следующие подгруппы: а) зачисление налоговых доходов (ст. 41 БК РФ); б) зачисление неналоговых доходов (ст. 41 БК РФ); в) поступления средств по взаимным расчетам из бюджетов субъектов РФ; г) другие безвозмездные перечисления (ст. 41 БК РФ).

Производная часть каждого из указанных отношений — расчетное правоотношение, которое позволяет достигнуть того результата, на который направлено основное правоотношение. Выделение расчетного правоотношения возможно лишь при наличии всех характеризующих его признаков: особого субъектного состава, особого объекта, предмета отношения и специфического содержания.

Выделенные классификационные подгруппы правоотношений имеют определенные отличия в порядке расчетов: а) по виду и порядку оформления платежных документов; б) по моменту определения «уплаты» дохода (денежных средств) в бюджет (п. 1 ст. 40 БК РФ); в) по виду плательщика денежных средств (ст. 41).

Анализ раздела III БК РФ позволяет выделить следующие виды сложных правоотношений по осуществлению расходов бюджетов, состоящих из основного правоотношения и производного (расчетного):

а) ассигнования на содержание бюджетных учреждений (ст. 69); б) средства на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам (ст. 69); в) ассигнования на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению, установленных законодательством РФ, законодательством субъектов РФ, правовыми актами представительных органов местного самоуправления (ст. 69); г) ассигнования на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению, установленных законодательством РФ, законодательством субъектов Федерации, правовыми актами представительных органов местного самоуправления; д) ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти (ст. 69); е) ассигнования на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений органов государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов (ст. 69); ж) бюджетные кредиты юридическим лицам (ст. 69, 76, 77); з) субвенции и субсидии физическим и юридическим лицам (ст. 69, 78); и) инвестиции в уставные капиталы действующих и вновь создаваемых юридических лиц (ст. 69, 80); к) бюджетные ссуды, дотации, субвенции и субсидии бюджетам других уровней бюджетной системы РФ, государственным внебюджетным фондам (ст. 69); л) кредиты и займы внутри стра-

ны за счет государственных внешних заимствований (ст. 69); м) кредиты иностранным государствам (ст. 69); н) выплаты по обслуживанию долговых обязательств, в том числе выплаты по государственным и муниципальным гарантиям (ст. 69).

Перечисление денежных средств по указанным «основным» правоотношениям обеспечивается расчетным правоотношением. При этом расчетное правоотношение отличается от «основного» как по основаниям возникновения (юридическим фактам), так и по субъектному составу, объекту и содержанию правоотношения.

Расчетные правоотношения в бюджетной сфере после перехода Российской Федерации на казначейскую систему исполнения бюджета претерпели серьезные изменения, которые коснулись не только участников расчетного правоотношения, но и порядка расчетов. Мы остановимся на исследовании указанных особенностей. К анализу отдельных групп сложных правоотношений, в которых выделяется основное и расчетное, обратимся ниже.

До перехода на казначейскую систему исполнения бюджета расчетное правоотношение, где плательщиком или получателем денежных средств являлся бюджет, не имело существенных отличий от расчетного правоотношения с участием юридических и физических лиц по гражданско-правовым обязательствам. Это обуславливалось тем, что бюджетополучатели имели самостоятельные счета в кредитных организациях. Осуществление расходов бюджетополучателями не требовало соблюдения определенного порядка их санкционирования. В таких расчетных правоотношениях по списанию денежных средств участниками были плательщик (бюджетополучатель), банк, обслуживающий плательщика, банк получателя, получатель. В расчетном правоотношении по зачислению средств: получатель бюджетных средств, обслуживающий его банк, банк плательщика, плательщик.

Переход на казначейскую систему исполнения бюджетов принципиально изменил характер и порядок расчетов с участием бюджета (государственных внебюджетных фондов)¹. Согласно ст. 215 БК РФ в Российской Федерации устанавливается казначейское исполнение бюджета. На органы исполнительной власти возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами.

При казначейской системе исполнения бюджетов органы исполнительной власти в соответствии со ст. 215 БК РФ являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществля-

¹ См.: *Иванова Н.Г., Маковник Т.Д.* Казначейская система исполнения бюджетов. СПб., 2001. С. 25–31.

ют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений.

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в соответствии со ст. 215¹ БК РФ осуществляется Федеральным казначейством. По соглашению с исполнительным органом государственной власти субъекта РФ полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъектов Федерации и бюджетов муниципальных образований могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта РФ, однако лишь при условии финансового обеспечения указанных полномочий за счет собственных доходов бюджета субъекта Федерации и наличия в собственности субъекта Федерации необходимого для их осуществления имущества.

Для кассового обслуживания исполнения бюджетов Федеральное казначейство открывает счета в Центральном банке РФ. Все кассовые операции по исполнению бюджетов осуществляются Федеральным казначейством через указанные счета и отражаются в отчетности о кассовом исполнении бюджетов, который представляется в соответствующий финансовый орган.

Казначейская система исполнения бюджета отличается от банковской системы исполнения прежде всего тем, что казначейство концентрирует оба потока денежных средств, которые возникают в процессе исполнения бюджета — доходный и расходный — на одном счете (едином счете казначейства). При казначейской системе исполнения бюджета денежные средства с корсчета банка получателя поступают на расчетный счет казначейства, а затем подлежат распределению.

Таким образом, при казначейской системе исполнения бюджета число участников расчетного правоотношения шире, чем при банковской системе исполнения бюджета. В данном случае субъекты расчетного правоотношения включают в себя, помимо банка, обслуживающего единый счет казначейства, еще и орган Федерального казначейства.

Особо необходимо остановиться на вопросе о правовой природе расчетных правоотношений по перечислению доходов и расходов бюджетных учреждений. Постановка вопроса обуславливается тем, что согласно ст. 215 БК РФ бюджетные учреждения не имеют самостоятельности в осуществлении расчетов, так как *от их имени и по их поручению платежи за счет бюджетных средств осуществляют органы Федерального казначейства.*

В соответствии со ст. 161 БК РФ бюджетное учреждение — организация, созданная органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов. Бюджетными учреждениями также признаются организации, наделенные государственным или муниципальным имуществом на праве оперативного управления, не имеющие статуса федерального казенного предприятия (п. 2 ст. 161 БК РФ).

Можно ли рассматривать расчетные правоотношения с участием бюджетных учреждений как особую группу расчетов в бюджетной сфере?

С одной стороны, бюджетные учреждения с позиции гражданского законодательства — юридические лица, которые, как и всякое юридическое лицо, обладают обособленным имуществом и отвечают им по своим обязательствам (ст. 48 ГК РФ). С другой стороны, порядок расчетов бюджетных учреждений (зачисление и списание денежных средств со счета) в условиях казначейской системы исполнения бюджета предполагает существенные ограничения по самостоятельному распоряжению денежными средствами такого юридического лица.

Расчетные отношения бюджетных учреждений существенно отличаются от расчетов других юридических лиц.

Во-первых, характер правового регулирования положений о расходах бюджетных учреждений определен в ст. 70 БК РФ с одноименным названием.

Статья 70 БК РФ закрепляет, что бюджетное учреждение расходует бюджетные средства исключительно на оплату труда в соответствии с заключенным трудовым договором и правовыми актами, регулирующими размер заработной платы соответствующей категории работников; перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды; трансферты населению, выплачиваемые в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления; командировочные и иные компенсационные выплаты работникам в соответствии с законодательством РФ; оплату товаров, работ и услуг по заключенным государственным и муниципальным контрактам; оплату товаров, работ и услуг в соответствии с утвержденными сметами без заключения государственных и муниципальных контрактов.

Расходование бюджетных средств бюджетными учреждениями на иные цели не допускается.

Таким образом, отраслевая принадлежность норм, регулирующих расчеты (в их расходной части) бюджетных учреждений, свидетельствует о наличии элементов финансово-правового регулирования отношений по перечислению денежных средств со счета бюджетного учреждения¹.

Во-вторых, в соответствии с п. 6 ст. 161 БК РФ бюджетное учреждение использует бюджетные средства в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов. Федеральное казначейство либо другой орган, исполняющий бюджет, совместно с главным распорядителем бюджетных средств определяет права бюджетного учреждения по распределению расходов по предметным статьям и видам расходов при исполнении сметы. При этом бюджетное учреждение при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельно в расходовании только тех средств, которые получены за счет внебюджетных источников.

Как пишет Д.В. Винницкий, «получатель бюджетных средств обладает именно правом на получение средств, а не обязанностью. В силу п. 1 ст. 225 БК РФ получатели бюджетных средств имеют право принять денежные обязательства по осуществлению расходов и платежей путем составления платежных документов, необходимых для совершения расходов и платежей. При осуществлении расходных операций получатель бюджетных средств обладает самостоятельностью в пределах, определенных исходя из доведенных до него лимитов бюджетных обязательств и сметы доходов и расходов (ст. 225 БК РФ)»². Таким образом, для возникновения расчетного правоотношения по осуществлению платежа бюджетным учреждением, в отличие от платежей иных юридических лиц, недостаточно направления в обслуживающий банк платежного документа на перечисление денежных средств. Расчетное правоотношение в рассматриваемом случае возможно лишь при наличии сметы доходов и расходов бюджетного учреждения, при направлении платежного документа в органы Федерального казначейства, при соответствии платежных документов лимиту бюджетных обязательств, санкционировании органами Федерального казначейства платежа, направлении платежного документа с отметкой органа Федерального казначейства о возможности платежа в банк, обслуживающий счет казначейства.

¹ Одновременно необходимо отметить, что одного характера правового регулирования недостаточно для отнесения рассматриваемой группы расчетных отношений к числу финансово-правовых расчетных отношений. Ранее мы уже говорили, что расчетные отношения характеризуются комплексным характером правового регулирования; более того, имеются предпосылки к выделению межотраслевого института расчетных отношений.

² *Винницкий Д.В.* Российское налоговое право: проблемы теории и практики. С. 91.

В-третьих, ст. 225 БК РФ устанавливает, что получатели бюджетных средств имеют право принятия денежных обязательств по осуществлению расходов в пределах доведенных до них лимитов. Одновременно ст. 226 предусматривает, что *орган, исполняющий бюджет*, совершает расходование бюджетных средств после проверки соответствия платежных документов, необходимых для расходов, требованиям действующего законодательства, утвержденным сметам доходов и расходов бюджетных учреждений. Из анализа указанных норм следует, что орган, исполняющий бюджет, выступает участником расчетного правоотношения по уплате денежных средств бюджетным учреждением.

В-четвертых, ст. 51 БК РФ закрепляет, что доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти РФ, составляют неналоговые доходы федерального бюджета. Одновременно п. 3 ст. 161 «Бюджетное учреждение» устанавливает, что «в смете доходов и расходов должны быть отражены все доходы бюджетного учреждения, получаемые как из бюджета и государственных внебюджетных фондов, так и от осуществления предпринимательской деятельности, в том числе доходы от оказания платных услуг». Следовательно, средствами, полученными от предпринимательской деятельности, бюджетное учреждение также не может распоряжаться в полной мере самостоятельно.

В-пятых, в п. 7 ст. 161 БК РФ законодатель закрепил, что бюджетное учреждение, подведомственное федеральным органам исполнительной власти, использует бюджетные средства исключительно через лицевые счета бюджетных учреждений, которые ведутся Федеральным казначейством.

Указанной норме БК РФ корреспондируют ст. 120, 296, 298 ГК РФ. Так, ст. 298 ГК РФ устанавливает, что учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете. Если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе. Таким образом, нормы БК РФ логически развили и дополнили общие положения о финансировании бюджетных учреждений и осуществлении ими расходных операций.

Одновременно мы не можем отнести расчетное правоотношение с участием бюджетного учреждения к числу финансово-правовых по следующим причинам.

Во-первых, данное правоотношение не обладает всеми признаками, характеризующими финансовое правоотношение. Бюджетное учреждение, выступая плательщиком или получателем средств, реализует собственную правосубъектность, действует от своего имени и в своих интересах. Участие в данных правоотношениях органов исполнительной власти можно рассматривать лишь как ограничение указанной самостоятельности и осуществление этими органами контроля за использованием денежных средств в рамках сметы доходов и расходов.

Во-вторых, в рамках предложенной нами концепции расчетного правоотношения как отношения, производного от «основного», платежи бюджетных учреждений за поставленную продукцию, оказанные услуги, выполненные работы необходимо рассматривать как отношения гражданско-правовые, однако имеющие свои особенности и ограничения.

Расчетные правоотношения в бюджетной сфере, как уже было отмечено, строятся по другой модели, чем расчетные правоотношения при иных, прежде всего, частноправовых платежах. Это обуславливается принципом единства кассы как основного принципа исполнения бюджетов в РФ. В соответствии со ст. 216 БК РФ принцип единства кассы предусматривает зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение и погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление всех расходов с единого счета бюджета. Данный принцип реализуется путем установления механизма казначейского исполнения бюджета (ст. 215 БК РФ).

Согласно п. 2 ст. 155 БК РФ счета бюджетов всех уровней, включая местные, обслуживает Банк России. Одновременно п. 2 ст. 156 БК РФ устанавливает, что кредитные организации выполняют функции Банка России, предусмотренные п. 2 ст. 155 БК РФ, в случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций. В соответствии с требованиями указанной статьи казначейство заключает договор банковского счета с Центральным банком России в лице его соответствующего филиала (расчетно-кассового центра ЦБ РФ).

Проведенный нами анализ банковской и судебной практики показал, что казначейство, несмотря на установленное Бюджетным кодексом ограничение по открытию им счетов в кредитных организациях, стремится открывать счета именно в коммерческих банках, а не в Центральном банке и его филиалах¹. Это связано прежде всего с тем, что

¹ Такая практика была особенно характерна для 2003 г. и начала 2004 г. После принятия постановления Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П, а также

осуществление расчетов казначейством через открытые в кредитных организациях счета более мобильно, а также не сопряжено с определенными ограничениями по использованию денежных средств на указанном счете. Банки же идут на нарушение действующего законодательства в связи с тем, что в таком случае они получают клиента, имеющего высокие среднесуточные остатки денежных средств на счете. Позиция банков в рассматриваемом случае имеет и правовое обоснование: договор банковского счета рассматривается в юридической доктрине как публичный договор¹, а в силу этого банк не имеет права отказать юридическому лицу в открытии счета, за исключением случаев, когда такой отказ вызван технической невозможностью обслуживания клиента (ст. 426, 846 ГК РФ). Технически кредитные организации имеют все возможности для обслуживания счета казначейства. Мер ответственности, применяемых к банкам за открытие такого рода счета при отсутствии на то разрешения Центрального банка, действующим законодательством не предусмотрено.

В результате встает практическая проблема: какой механизм может быть использован для устранения, а в дальнейшем и предотвращения нарушения бюджетного законодательства в части обслуживания кредитными организациями счетов бюджетов? Статьей 282 БК РФ предусмотрен перечень мер, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства. Ни одна из конкретных мер, перечисленных в указанной статье, не может обеспечить соблюдение порядка открытия счета казначейству в кредитных организациях². Вместе с тем к числу мер, установленных ст. 282 БК РФ, относятся и иные меры в соответствии с БК РФ и федеральными законами. Такой мерой может рассматриваться признание недействительным договора банковского счета на основании ст. 168 ГК РФ, где предусмотрено, что сделка, не соответствующая требованиям закона или иных правовых актов, ничтожна. В связи с этим закрытие банковского счета в

предъявления прокуратурой заявлений о признании недействительными договоров банковского счета, заключенных в нарушение ст. 155 и 156 БК РФ, указанная практика значительно сократилась.

¹ См.: Суханов Е.А. Банковский счет // Гражданский кодекс Российской Федерации, часть вторая: Текст, комментарий, алфавитно-предметный указатель. М., 1996. С. 459, 460. Однако такая точка зрения не единственная. Большинство цивилистов придерживаются тех взглядов, что по правовой природе договор банковского счета не является публичным договором, так как это прямо не предусмотрено Гражданским кодексом РФ. См., например: Сарбаш С.В. Договор банковского счета: проблемы доктрины и судебной практики. С. 16–19.

² См.: Лушников В. Обслуживание счетов бюджетов: Банк России и кредитные организации // ЭЖ-Юрист. 2004. № 31. Август. С. 5.

коммерческом банке в порядке применения последствий недействительности договора банковского счета является мерой, применяемой к нарушителям бюджетного законодательства, предусмотренной гражданским законодательством.

На практике проблему несанкционированного открытия счета казначейству в коммерческом банке решают путем предъявления от имени прокуратуры исков о признании недействительными (ничтожными) таких договоров банковского счета. Необходимо отметить, что перспектива подобных исков далеко не однозначна. С одной стороны, расторжение договоров, заключенных до вступления в силу БК РФ, не имеет под собой правовых оснований, потому что БК РФ в данной части не имеет обратной силы. Следовательно, если договор банковского счета между казначейством и кредитной организацией заключен до вступления в силу БК РФ, то не может быть признан недействительным на основании ст. 168 ГК РФ.

С другой стороны, поскольку речь идет о юридическом лице, то его право выбора банка не может быть ограничено, а Бюджетный кодекс РФ не содержит норм, согласно которым сделки, совершенные с нарушением бюджетного законодательства, могут быть признаны недействительными, и не определяет правовых последствий недействительности таких сделок.

Практически же выход из сложившейся ситуации видится путем переговоров и использования политических методов борьбы, в результате которых договоры банковского счета расторгаются по соглашению сторон.

В перспективе решение вопроса возможно лишь путем установления мер ответственности коммерческих банков за нарушение норм бюджетного законодательства об открытии счетов казначейству при отсутствии соответствующего разрешения Центрального банка России.

Указанная проблема послужила поводом к принятию Конституционным Судом РФ постановления от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия»¹.

¹ СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803. Поводом к рассмотрению дела явились запросы Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия, в которых оспаривается конституционность указанных положений БК РФ. По мнению заявителей, п. 2 ст. 155 и п. 156 БК РФ ограничивают право муниципальных образований самостоя-

Предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ по указанному делу явились взаимосвязанные положения п. 2 ст. 155, п. 2 ст. 156 и абз. 22 ст. 283 БК РФ, предписывающие обслуживание счетов бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований Банком России и его территориальными учреждениями, а также относящиеся к основаниям применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства — открытие счетов бюджетов субъектами Федерации и муниципальными образованиями в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России.

Конституционным Судом РФ было указано, что публичное предназначение средств бюджета обусловливается требованиями к их целевому использованию, что может быть осуществлено путем установления федеральным законодателем специальных, имеющих императивный характер правил, относящихся к выбору соответствующим субъектом конкретной правовой формы обслуживания счетов бюджета. Наличие таких правил призвано гарантировать наиболее благоприятные условия, в том числе с точки зрения сохранности бюджетных средств, открытости, прозрачности их расходования, эффективного осуществления субъектами РФ своих государственных функций, а муниципальными образованиями — решения вопросов местного значения. Извлечение дополнительной экономической выгоды в результате операций со средствами бюджетов не может являться целью финансовой деятельности государства и местного самоуправления; действующее законодательство предусматривает иные способы и формы участия публично-правовых образований в основанной на свободе договора и связанной с предпринимательским риском деятельности.

Мы не можем не согласиться с позицией Конституционного Суда. В правовом режиме обслуживания счетов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, предусмотренном взаимосвязанными положениями п. 2 ст. 155 и п. 2 ст. 156 БК РФ, бюджетные

тельно выбирать кредитное учреждение для кассового обслуживания бюджета, устанавливают приоритет Банка России перед кредитными организациями (муниципальными и частными), а потому противоречат конституционным принципам равной защиты всех форм собственности и финансовой самостоятельности местного самоуправления, нарушая тем самым ст. 8 (ч. 2), 12, 130 (ч. 1) и 132 (ч. 1) Конституции РФ. Предписания п. 2 ст. 155 и п. 2 ст. 156 БК РФ относительно размещения счетов бюджетов субъектов Федерации в кредитных организациях ограничивают находящиеся в сфере исключительного ведения субъектов Федерации полномочия по управлению государственной собственностью субъектов Федерации, что не соответствует ст. 73 Конституции РФ.

права сохраняются за их носителями, — данными положениями определяется субъект обслуживания счетов бюджетов (Банк России либо кредитные организации), что не влечет ни ограничения права собственности субъектов Федерации и муниципальных образований на соответствующие бюджетные средства, ни ограничения их бюджетных полномочий, включая полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по самостоятельному исполнению бюджетов.

БК РФ, как следует из п. 2 ст. 1 и абз. 23 ст. 7, должен устанавливать правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ. Ответственности за такое нарушение посвящена гл. 28 «Общие положения» БК РФ. Нарушением бюджетного законодательства, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения, ст. 281 БК РФ признает неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного Кодексом порядка составления и рассмотрения проекта бюджетов, утверждение бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

Кодекс не определяет основные элементы состава правонарушения, объективной стороной которого является открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России; не закрепляет отсылочные нормы, позволяющие установить состав такого правонарушения в ином нормативном правовом акте¹.

Нормативное регулирование мер, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства (мер принуждения), не отличается необходимой конкретностью и непротиворечивостью, что подтверждается как названиями ст. 282, 283, 284 и 284¹ БК РФ, так и их содержанием. Кроме того, указал Конституционный Суд РФ, терминологическое расхождение п. 2 и 3 ст. 156 и абз. 22 ст. 283 БК РФ, в силу которых открывать счета бюджетов разрешается в случае отсутствия на соответствующей территории учреждений Банка России, а меры принуждения применяются за открытие счета бюджета в кредитной организации на соответствующей территории отделений Банка России, также влечет за собой неоднозначность толкования указанных норм в процессе их применения.

На основании вышеизложенных доводов Конституционный Суд РФ признал не противоречащими Конституции РФ взаимосвязан-

¹ См. подробнее: *Бондарь Н.* Бюджетным средствам конституционную защиту // ЭЖ-Юрист. 2004. № 29. Июль. С. 4.

ные положения п. 2 ст. 155 и п. 2 ст. 156 БК РФ, поскольку по смыслу этих положений и исходя из их места в системе бюджетно-правового регулирования предполагается, что установленный ими порядок обслуживания счетов бюджетов не нарушает финансовую самостоятельность субъектов Федерации и муниципальных образований, а также не исключает возможность открывать счета бюджетов в кредитных организациях в случаях и в порядке, предусмотренных федеральным законом. При этом Конституционный Суд РФ признал несоответствующим Конституции РФ, ее ст. 1, 15 (ч. 1 и 2) и 19 (ч.1), положение абз. 22 ст. 283 БК РФ, поскольку в системе действующего правового регулирования оно не отвечает требованиям определенности нормативного содержания.

Одновременно в юридической литературе высказана и иная точка зрения¹. Так, по мнению А.И. Милюкова, Бюджетный кодекс в этой части нарушает Конституцию РФ, которая предоставила регионам права на самостоятельность по формированию и исполнению местного бюджета². Сторонники указанной позиции апеллируют к тому, что на финансовом рынке должна быть равноправная конкуренция по обслуживанию счетов, которая заставит производителя банковских услуг повышать их многообразие и качество. Если ограничить права регионов, создастся политически некорректная ситуация с точки зрения бюджетного федерализма³.

В рамках анализа единого счета казначейства необходимо остановиться еще на одной проблеме — возможность открытия бюджетных счетов бюджетным учреждениям в кредитных организациях. Эта проблема, имея свою правовую историю, актуальна и сегодня.

Постановлением Правительства РФ от 22 августа 1998 г. № 1001 «О мероприятиях по переводу в органы Федерального казначейства счетов организаций, финансируемых из федерального бюджета, по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности» была предусмотрена обязанность бюджетных организаций до 1 января 1999 г. закрыть счета в кредитных организациях и перечислить с них средства на соответствующие счета в органах Федерального казначейства⁴. При этом отдельным бюджетным ор-

¹ См., например: *Тюленев Н.* Без компромисса? // ЭЖ-Юрист. 2004. № 27. Июль. С. 1.

² См.: *Милюков А.И.* Деньги регионов должны работать // Там же.

³ См.: там же.

⁴ В результате обжалования данного нормативного правового акта образовательными учреждениями такой порядок не распространяется на организации образования, культуры, здравоохранения и науки, финансируемые из федерального бюджета.

ганизациям на основе специального разрешения Минфина дозволено открывать самостоятельный счет в кредитной организации, но на срок, указанный в разрешении¹.

Рассматриваемый порядок не мог не затронуть деятельности кредитных организаций, где до этого момента имели счета бюджетные учреждения. С целью регламентации деятельности банков по закрытию имеющихся и открытию будущих счетов (на основе специального разрешения) 18 июня 1999 г. Центральным банком России по согласованию с Министерством финансов было принято Указание № 579 «О порядке открытия и ведения счетов организаций, финансируемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной, приносящей доход деятельности, а также по учету средств, поступающих во временное распоряжение органов, финанси-

¹ О порядке открытия и ведения территориальными органами Федерального казначейства Министерства финансов РФ лицевых счетов для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, получателей средств федерального бюджета, финансируемых на основании сметы доходов и расходов, см. приказ Минфина России от 21 июня 2001 г. № 46н (в ред. от 23 июля 2002 г.) // Российская газета. 2001. 1 авг.

Об утверждении Инструкции о порядке открытия и ведения органами Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета, см. приказ Минфина России от 31 декабря 2002 г. № 142н // Российская газета. 2003. 15 февр.

О порядке расчетно-кассового обслуживания счетов органов федерального казначейства в условиях финансирования распорядителей бюджетных средств через лицевые счета, открытые им в органах Федерального казначейства, см. письмо Минфина России от 5 мая 1997 г. № 36н, Центрального банка России от 11 мая 1997 г. № 433а // Курьер. 1997. 26 июня.

О порядке оформления и выдачи в 1999 г. разрешений на открытие счетов организациям, финансируемым из федерального бюджета, см. письмо Минфина России от 24 июня 1999 г. № 3-12-9/6.

О продлении срока действия разрешений на открытие счетов, по учету средств, полученных от предпринимательской деятельности, см. письмо Минфина России от 22 декабря 1999 г. № 3-12-6/40 // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 2000. № 2.

Об открытии счетов органами Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации для учета средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, см. письмо Минфина России от 22 ноября 2000 г. № 3-01-12/12-433 // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 2001. № 1.

О генеральных разрешениях на открытие счетов по учету средств, полученных от предпринимательской деятельности получателями средств федерального бюджета, см. письмо Минфина России от 25 июня 2001 г. № 03-01-01/12-223 // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 2001. № 8.

руемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в учреждениях Центрального банка Российской Федерации или кредитных организаций»¹. В развитие принятых нормативных правовых актов Банк России издал письмо от 24 августа 1999 г. № 254-Т «О закрытии текущих счетов организаций, финансируемых из федерального бюджета». Указанными актами предусматривалось, что приостанавливаются операции по текущим счетам по учету внебюджетных средств, получаемых бюджетными организациями, банки должны закрыть счета указанным организациям.

В результате сложилась законодательная коллизия. С одной стороны, расторжение договора банковского счета допустимо только на основании соглашения сторон, а односторонний порядок расторжения допускается лишь в случаях, указанных в законе или договоре, а к таким случаям рассматриваемый нами не относится, а с другой стороны, банки были обязаны на основании указаний Центрального банка закрыть такие счета, а имеющиеся на счете денежные средства перечислить на соответствующие лицевые счета в казначейство². Сложность рассматриваемой ситуации для банков заключается и в том, что у них не имеется механизма для подобного перечисления денежных средств при отсутствии на то указаний владельца счета. В результате кредитные организации руководствовались положениями ГК РФ и условиями заключенных с клиентами договоров банковского счета, а указанные нормативные акты исполнены ими не были.

Сегодня открытие коммерческими банками счетов организациям, финансируемым из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, возможно лишь при наличии разрешения соответствующего органа Федерального казначейства, которое в обязательном порядке содержит указание на срок его действия³.

Таким образом, на текущий момент заключение договора банковского счета между бюджетными организациями и банками должно быть исключением, а не правилом. Одновременно практика свидетельствует об ином.

Ограничение возможности открытия бюджетными учреждениями расчетных счетов в коммерческих банках обуславливается основным

¹ Вестник Банка России. 1999. 23 июня.

² См.: постановление Министерства финансов РФ от 29 июля 1999 г. № 3-12-7/36; Указания Центрального банка РФ от 18 июня 1999 г. № 579-У.

³ См.: п. 1.2 Указаний ЦБ РФ от 18 июля 1999 г. № 579-У // Вестник Банка России. 1999. 23 июня.

принципом исполнения бюджета — единство кассы. Указанный принцип находит дальнейшее развитие в правовой природе счетов, открываемых в органах Федерального казначейства. Статья 254 БК РФ определяет, что исполнение федерального бюджета по расходам осуществляется с использованием лицевых счетов бюджетных средств, открываемых в едином учетном регистре Федерального казначейства для каждого главного распорядителя, распорядителя и получателя средств федерального бюджета.

Обратимся к анализу правовой природы данного лицевого счета. На наш взгляд, его нельзя рассматривать как одну из разновидностей договора банковского счета, несмотря на достаточно схожее их содержание. Договор банковского счета — разновидность гражданско-правового договора, а лицевой счет — финансово-правовая конструкция. Стороны договора банковского счета — юридическое (физическое) лицо и кредитная организация, тогда как лицевой счет открывается юридическому лицу (главному распорядителю, распорядителю и получателю средств федерального бюджета) органами казначейства. Договор банковского счета подразумевает свободу его заключения, тогда как лицевой счет открывается в случаях, предусмотренных в законе, и его открытие не право, а обязанность сторон.

Договор банковского счета может быть заключен юридическим лицом с любой кредитной организацией, тогда как лицевой счет распорядителя либо получателя средств федерального бюджета открывается в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства. Юридическое лицо вправе заключать любое количество договоров банковского счета, тогда как лицевой счет может быть открыт только один¹.

При недостаточности средств на счете в кредитной организации (договор банковского счета) очередность списания предусматривается нормами гражданского законодательства (ст. 855 ГК РФ), очередность же списания средств со счета бюджета и лицевых счетов получателей бюджетных средств регламентирована нормами БК РФ. Законодательство предусматривает возможность приостановления операций по счету, открытому в кредитной организации на основании заключенного договора банковского счета, а также арест счета; одновременно арест и приостановление операций по лицевому счету законодательством не предусмотрены. Заключение договора банков-

¹ При этом необходимо отметить, что средства, получаемые организацией от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, могут поступать на отдельный лицевой счет.

ского счета влечет за собой возникновение определенных публично-правовых обязанностей банков (ст. 86 НК РФ): обязанность по проверке наличия свидетельства о постановке на учет в налоговом органе; обязанность сообщить налоговому органу об открытии (закрытии) счета; обязанность воздержаться от открытия счета лицу при наличии у банка решения о приостановлении операций по счетам этого лица (п. 1 ст. 132 НК РФ). Указанные публично-правовые обязанности органов казначейства в связи с открытием лицевого счета не возникают.

Одновременно, несмотря на многие отличия, правовая природа лицевого счета ближе правовой природе договора банковского счета, чем это могло бы показаться на первый взгляд. Анализ механизма открытия лицевых счетов свидетельствует, что он аналогичен механизму открытия банковского счета, в частности, по перечню представляемых на открытие документов. Так, в казначейство представляются: заявление на открытие счета, копия учредительных документов, карточка с образцами подписей¹. Перечисленные выше документы являются также основанием для открытия счета в кредитной организации.

Исполнение федерального бюджета по расходам осуществляется с использованием лицевых счетов бюджетных средств, тогда как безналичные платежи производятся с использованием счетов, именуемых расчетными. На лицевом счете отражается объем средств федерального бюджета, а на расчетном счете отражается объем безналичных денежных средств клиента банка. Бюджетное учреждение вправе распоряжаться средствами, зачисленными на его лицевой счет, только в размере, отраженном на указанном лицевом счете; юридическое (физическое) лицо, имеющее счет в банке, вправе осуществлять расчеты только в рамках средств, отраженных у него на счете².

Следовательно, правовая конструкция лицевого счета имеет много общего с конструкцией договора банковского счета.

Законодательное определение лицевого счета дается в ст. 254 БК РФ: «1. Исполнение федерального бюджета по расходам осуществляется с использованием лицевых счетов бюджетных средств... открываемых в едином учетном регистре Федерального казначейства для каждого главного распорядителя, распорядителя и получателя средств федерального бюджета».

¹ См. приказ Министерства финансов РФ от 31 декабря 2002 г. № 142-н «Об утверждении Инструкции о порядке открытия и ведения органами Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета».

² Данный вывод следует из систематического анализа ст. 845 и 850 ГК РФ.

2. На лицевом счете отражается объем средств федерального бюджета, которыми располагает распорядитель либо получатель этих средств в процессе реализации процедур санкционирования и финансирования расходов федерального бюджета».

В приказе Министерства финансов РФ от 31 декабря 2002 г. № 142-н лицевой счет клиента для учета операции по исполнению расходов федерального бюджета определяется как регистр аналитического учета органа Федерального казначейства, предназначенный для отражения лимитов бюджетных обязательств, принятых денежных обязательств, объемов финансирования и кассовых расходов, осуществляемых по поручению клиента органами Федерального казначейства в процессе исполнения расходов Федерального бюджета.

На наш взгляд, правовая природа лицевого счета не исчерпывается его характером как «регистра аналитического учета органа Федерального казначейства». Прежде всего лицевой счет необходимо рассматривать как один из юридических фактов, входящих в сложный юридический состав, являющийся основанием возникновения расчетного правоотношения по платежам в бюджетной сфере. Во-вторых, лицевой счет, открываемый в органах Федерального казначейства, правомерно определять как сделку, т.е. основание возникновения, изменения и прекращения финансового правоотношения по перечислению (списанию и зачислению) денежных средств бюджета.

Таким образом, правовое регулирование расчетов в бюджетной сфере, имеющие одновременно как исторический, так зарубежный аналоги, представляет собой новое правовое явление в российском законодательстве, которое требует органичного «вплетения» в общую систему права.

§ 2. Зачисление денежных средств в бюджет как расчетное правоотношение

Сложные правоотношения по зачислению денежных средств в бюджет, в которых может быть выделено основное и производное от него, являющееся по сути расчетным правоотношением, в свою очередь, делятся на следующие группы: а) зачисление налоговых доходов (ст. 41 БК РФ); б) зачисление неналоговых доходов (ст. 41); в) поступление средств по взаимным расчетам из бюджетов субъектов РФ; г) другие безвозмездные перечисления (ст. 41).

Основную часть доходов бюджета составляют *налоговые поступления*. Регламентация порядка зачисления налоговых поступлений занимает центральное место в правовом регулировании зачисления дохо-

дов бюджета и имеет определенные особенности. В этой связи следует прежде всего остановиться на исследовании отношения по зачислению налогов в бюджет.

Как уже было показано, налоговое отношение по уплате налога в ходе его исполнения перерастает в бюджетное отношение по зачислению суммы налога, а в целом данные отношения образуют финансово-правовое расчетное отношение по уплате-зачислению налогов. Аналогично строится и финансово-правовое расчетное отношение по взысканию налогов, которое образуют, во-первых, налоговое отношение по взысканию налога, а во-вторых, бюджетное отношение по зачислению суммы взысканных средств в бюджет.

Отношение по зачислению денежных средств в бюджет складывается из действий банка плательщика по переводу соответствующей суммы платежа в банк получателя денежных средств — банк, где открыт счет казначейству. Процедурно это осуществляется путем передачи, чаще всего электронно, соответствующих платежных документов (платежных поручений и инкассовых поручений) в банк получателя. Одновременно происходят списание денежных средств с корреспондентского счета одной организации и зачисление их на корреспондентский счет другой организации. Банк получателя денежных средств зачисляет денежные средства на счет получателя, которым в условиях казначейской системы исполнения бюджета выступает Федеральное казначейство.

Для учета поступающих федеральных налогов органами казначейства открываются пассивные счета: 40102 «Доходы федерального бюджета» и 40101 «Налоги, распределяемые органами казначейства». Кроме этого, в целях эффективного выполнения возложенных на казначейство функций по финансированию расходов и федеральных программ в этих же кредитных учреждениях им открывается счет 40105 «Средства федерального бюджета Российской Федерации».

Банковские учреждения осуществляют расчетно-кассовое обслуживание указанных счетов. Между казначейством и банком оформляется договор на расчетно-кассовое обслуживание, который регулирует права, обязанности и ответственность сторон за правильное и своевременное ведение счетов по учету средств федерального бюджета.

Банки ежедневно формируют и передают в казначейство выписки по перечисленным счетам с приложением всех документов. Поступившие в казначейство выписки по счетам 40101 и 40102 с приложением документов, подтверждающих зачисление либо списание средств с указанием счетов, обрабатываются в казначействе. Подлежащие регу-

лированию налоги распределяются по уровням бюджетной системы. Налоги, поступившие на счет 40102, учитываются по кодам бюджетной классификации и отражаются в соответствующей отчетности. Осуществив распределение и учет федеральных налогов, казначейство передает в территориальные органы Федеральной налоговой службы документы, поступившие из банка. Налоговые органы ведут учет поступивших налогов и сборов по плательщикам. Взаимоотношения между органами казначейства и налоговыми органами определены «Порядком обмена информацией между территориальными органами Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации в ходе исполнения федерального бюджета по доходам и налоговыми органами»¹.

Одновременно казначейство осуществляет взаимодействие в ходе операций со средствами, поступающими из иных источников доходов, с другими органами, в частности: с таможенными органами — по поступлениям таможенных доходов, с территориальными органами Росимущества — по платежам арендаторов за сданное в аренду федеральное имущество², с органами внутренних дел — по вопросам уплаты пошлины за выдачу паспортов и иными органами.

В этой связи встает закономерный вопрос: следует ли рассматривать отношения между Федеральным казначейством, с одной стороны, и налоговыми органами (таможенными органами, территориальными органами Росимущества, органами внутренних дел), как звено, составную часть расчетного правоотношения? Думается, что нет, по следующим причинам. Указанные отношения носят организационный характер. Они направлены на обеспечение правильного и объективного отражения информации об исполнении плательщиками обязательств перед бюджетом. Таким образом, взаимоотношения между казначейством и налоговыми органами в ходе учета поступивших от налогоплательщиков денежных средств не должны рассматриваться как часть расчетного правоотношения. Из сказанного следует, что надлежащее зачисление денежных средств на счет казначейства должно рассматриваться как завершенность расчетного правоотношения по уплате налога в бюджет. Обработка казначейством выписок по счетам 40101 и 40102, а также учет поступивших налогов по кодам бюджетной классификации — процедурные мероприятия, которые лежат вне рамок расчетного правоотношения. Данный вывод подтверждается и

¹ Утверждено приказом Министерства финансов РФ и МНС России от 21 февраля 2001 г. № № 14 Н и БГ-3-09/51.

² Арендная плата от сдачи в аренду федерального имущества подлежит зачислению в доход федерального бюджета в соответствии со ст. 51 БК РФ.

формулировкой ст. 240 БК РФ, где закрепляется, что все доходы бюджета и расходы подлежат бюджетному учету, который организуется органом, исполняющим бюджет.

Помимо налоговых доходов, сложными правоотношениями, в которых можно выделить основные и расчетные правоотношения, являются отношения по зачислению *неналоговых доходов*.

В соответствии с п. 4 ст. 41 БК РФ к неналоговым относятся: а) доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах; б) доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах; в) средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного РФ, субъектом РФ, муниципальным образованием, и иные суммы принудительного изъятия.

Каждая из групп неналоговых доходов, в свою очередь, подразделяется на соответствующие подгруппы. Так, доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в силу ст. 42 БК РФ подразделяются на следующие подгруппы: а) средства, получаемые в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности; б) средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях; в) плата за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам, иностранным государствам или юридическим лицам на возвратной и платной основах; г) доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим РФ или муниципальному образованию; д) часть прибыли государственных или муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей; е) другие предусмотренные законодательством РФ доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Таким образом, к неналоговым доходам относятся поступления, основанные как на гражданско-правовых отношениях, так и на адми-

нистративно-правовых, бюджетно-правовых, уголовно-правовых и иных правоотношениях.

БК РФ (п. 1 ст. 40) определяет общие положения о порядке зачисления доходов в бюджет, а также в бюджет государственного внебюджетного фонда. Неналоговые доходы и иные поступления считаются уплаченными в бюджет, бюджет государственного внебюджетного фонда с момента списания денежных средств со счета плательщика в кредитной организации. Денежные средства считаются зачисленными в доход соответствующего бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда с момента совершения Банком России или кредитной организацией операции по зачислению (учету) денежных средств на счет органа, исполняющего бюджет, бюджет государственного внебюджетного фонда.

Не вполне обоснованна воля законодателя по определению момента поступления таких доходов в бюджет, который связывается с «моментом списания денежных средств со счета плательщика в кредитной организации». Как мы уже отмечали, судебная практика и юридическая доктрина выработали подход, согласно которому по гражданско-правовому обязательству обязанность плательщика считается исполненной при поступлении денежных средств на корреспондентский счет банка получателя средств. Иное закрепление момента исполнения обязанности, в том числе платежа, вытекающего из гражданско-правовых отношений, прежде всего, противоречит единообразному применению судебной практики, кроме того, не имеет доктринального и практического обоснования. На наш взгляд, неналоговые доходы и иные поступления должны считаться уплаченными не с момента списания денежных средств со счета плательщика в кредитной организации, а в момент их поступления на корреспондентский счет банка получателя.

Помимо рассмотренной ранее классификации, расчеты, направленные на зачисление денежных средств в бюджет, можно классифицировать в зависимости от того, кем инициирован платеж, на две группы: а) зачисление денежных средств в ходе их перечисления; б) зачисление денежных средств в ходе их взыскания. В первом случае инициатива лежит на самом плательщике, здесь отсутствует принудительный характер платежа при расчете.

При зачислении денежных средств в ходе их взыскания инициатива исходит от уполномоченного органа, представляющего интересы бюджета (внебюджетного фонда), и такое отношение отличается принудительным характером исполнения. Одновременно имеются отличия в процедурных документах, которые используются в данном слу-

чае; так, взыскание может быть осуществлено лишь на основании инкассового поручения¹.

Расчетное правоотношение по взысканию денежных средств, в ходе которого осуществляется их зачисление в бюджет, имеет свои особенности. Будучи по правовой природе сложным, оно складывается из следующих отношений: инициирование платежа со стороны получателя средств путем направления инкассового поручения плательщику; исполнение банком плательщика указанных платежных документов в беспорядном порядке. При этом банки не рассматривают по существу возражения плательщиков против списания денежных средств с их счетов в таком порядке. При отсутствии или недостаточности денежных средств на счете должника для удовлетворения требований взыскателя банком плательщика на исполнительном документе делается отметка о полном или частичном неисполнении указанных в нем требований в связи с отсутствием на счете должника денежных средств и такие платежные документы помещаются в картотеку «Расчетные документы, не оплаченные в срок». В дальнейшем указанные платежные документы исполняются по мере поступления денежных средств в очередности, установленной ст. 855 ГК РФ. После списания денежных средств со счета плательщика в беспорядном порядке банки перечисляют денежные средства аналогично тому, как осуществляется перечисление денежных средств по инициативе плательщика.

Расчетное правоотношение, при котором происходит зачисление денежных средств в бюджет в ходе их взыскания, имеет определенные практические проблемы. Рассмотрим одну из сложившихся ситуаций.

Главное финансовое управление области выставило платежное требование на беспорядное списание к расчетному счету бюджетной организации в связи с нецелевым использованием бюджетных средств с указанием в графе «Основание платежа» ст. 289 БК РФ. При этом ст. 289 БК РФ «Нецелевое использование бюджетных средств» предусматривает возможность изъятия в беспорядном порядке бюджетных средств, используемых не по целевому назначению. Корреспондирующая ей ст. 285 БК РФ предусматривает порядок беспорядного списания бюджетных средств с лицевых счетов получателей бюджетных средств. Согласно п. 1 указанной статьи беспорядное списание средств с лицевых счетов получателей бюджетных средств осуществляется на основе

¹ См. Положение о безналичных расчетах в Российской Федерации от 3 октября 2002 г. № 2-П // Вестник Банка России. 2002. 28 дек. В п. 12.1 Положение устанавливает, что «инкассовое поручение является расчетным документом, на основании которого производится списание денежных средств со счетов плательщика в беспорядном порядке».

постановления, подписанного руководителем (заместителем руководителя) соответствующего органа Федерального казначейства. В соответствии с п. 3 и 5 ст. 285 БК РФ списание бюджетных средств с лицевого счета получателя бюджетных средств производится кредитной организацией либо Федеральным казначейством с лицевого счета бюджетного учреждения в Федеральном казначействе, указанного в постановлении о беспорном списании бюджетных средств. Постановление о беспорном списании бюджетных средств принимается в течение 10 дней после составления акта проверки (представления заключения), удостоверяющего наличие нарушения бюджетного законодательства. Таким образом, постановление о беспорном списании денежных средств является тем исполнительным документом, на основании которого денежные средства списываются со счета бюджетной организации и зачисляются в бюджет соответствующего уровня.

В соответствии с Положением «О безналичных расчетах в Российской Федерации» в рассматриваемом нами случае платежным документом должно являться не платежное требование, а инкассовое поручение (гл. 11 и 12 Положения). В соответствии с п. 12.2 инкассовое поручение применяется: 1) в случае, когда беспорный порядок взыскания денежных средств установлен законодательством, в том числе для взыскания денежных средств органами, выполняющими контрольные функции; 2) для взыскания по исполнительным документам; 3) в случаях, предусмотренных сторонами по основному договору, при условии предоставления банку, обслуживающему плательщика, права на списание денежных средств со счета плательщика без его распоряжения.

В случае, когда беспорный порядок взыскания предусмотрен законодательством, в инкассовом поручении должна быть ссылка на закон.

При взыскании денежных средств на основании исполнительного документа инкассовое поручение должно содержать ссылку на дату выдачи исполнительного документа, его номер, номер дела, по которому принято решение, подлежащее принудительному исполнению, а также наименование органа, вынесшего такое решение. Если постановление о беспорном списании денежных средств, принимаемое в соответствии с требованиями ст. 285 БК РФ, рассматривать как исполнительный документ¹, то беспорное списание денежных средств с лицевого счета получателя бюджетных средств за их нецелевое использование должно не только осуществляться на основании инкассового

¹ Перечень исполнительных документов закрепляется в ст. 7 Закона «Об исполнительном производстве». Одним из таких документов является постановление органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

поручения как используемого процедурного документа, но и такое инкассовое поручение должно содержать ссылку на номер и дату постановления о беспорном списании бюджетных средств.

Таким образом, в рассмотренном случае процессуальным документом должно служить инкассовое поручение (а не платежное требование на безакцептное списание денежных средств), содержащее ссылку на реквизиты исполнительного документа, т.е. постановления о беспорном списании.

Проанализированная выше проблема свидетельствует об отсутствии четких и однозначных подходов к порядку расчетов при зачислении (списании) денежных средств в бюджет, что является следствием новизны правового регулирования рассматриваемых вопросов, отсутствием необходимых научных разработок в данной области, невысоким уровнем законодательной техники и сравнительно малыми практическими наработками.

В соответствии со ст. 218 БК РФ перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета являются одновременно и исполнением бюджета по доходам. Отсюда следует, что цель расчетного правоотношения по уплате денежных средств в бюджет — в конечном итоге, исполнение бюджета по доходам.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что отношения по перечислению и взысканию налогов имеют финансово-правовой характер.

Судебная практика еще не выработала единообразных подходов к анализу расчетных правоотношений по зачислению денежных средств в бюджет и определению характера правового регулирования указанного правоотношения. Рассмотрим два судебных решения диаметрально разных подходов к указанному вопросу.

Сберегательный банк РФ обратился в Арбитражный суд с иском к МНС России о признании неправомерными действий и возврате денежных средств на счет клиента. Свои требования истец на основании п. 3 ст. 2 ГК РФ мотивировал тем, что им в нарушение ст. 855 ГК РФ было произведено списание средств четвертой группы очередности, к которой относились платежи в счет бюджета, при наличии в картотеке требований второй группы очередности. Управление ИМНС считало требования банка неправомерными, так как нормы ст. 855 ГК РФ распространяются на участников гражданско-правовых отношений, а в силу п. 3 ст. 2 ГК РФ к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и иным финансово-правовым и административным отношениям, гражданское законодательство не при-

меняется. Статьей 78 НК РФ предусмотрен порядок возврата денежных средств, поступивших в уплату налога, только по заявлению налогоплательщика в случае отсутствия недоимки по налогам, сборам, пеням тому же бюджету или внебюджетному фонду. Возврат денежных средств иным участникам *налоговых правоотношений* налоговым законодательством не предусмотрен. Суды первой, апелляционной и кассационной инстанций согласились с позицией МНС России и в удовлетворении иска заявителю было отказано¹.

Указанные решения арбитражных судов показательны в части определения отношений между участниками расчетов при зачислении налога в бюджет как налогового. Одновременно мы не можем не заметить, что более верно данное отношение определять не как налоговое, а как финансово-правовое, в силу того, что оно включает в себя и бюджетное отношение по зачислению денежных средств в бюджет².

Иной подход к рассматриваемой проблеме был выражен в постановлении Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 11 октября 2002 г. № А42-4804/02-17 по иску ИМНС по г. Мурманску к ГРКЦ ЦБ РФ о взыскании пеней на основании ст. 304 БК РФ. В постановлении было указано, что участие других банков (не обслуживающих счета налогоплательщика) в операциях по их перечислению и зачислению налоговых платежей на счета соответствующих бюджетов находится за рамками налоговых правоотношений.

Отсутствие единообразия судебной практики свидетельствует о необходимости выработки доктринальных подходов к вопросу о правовой природе расчетных правоотношений при зачислении денежных средств в бюджет и на данной основе уточнения действующего законодательства.

Таким образом, расчетное правоотношение по перечислению и взысканию денежных средств, в ходе которого осуществляется их зачисление в бюджет, можно охарактеризовать как сложное финансово-правовое правоотношение, состоящее из нескольких общественных отношений, одним из которых выступает бюджетное отношение по за-

¹ Решение Арбитражного суда Орловской области по делу от 25 апреля 2003 г. № А48-644/03-2.

² Подача иска в рассматриваемом нами случае была обусловлена предъявлением плательщика к банку требований о присуждении к исполнению обязанности банка перечислить денежные средства получателям средств, которые были отнесены в картотеке ко второй группе очередности. Возникшие у банка в связи с удовлетворением такого иска убытки есть, на наш взгляд, несение банком как субъектом предпринимательской деятельности рисков повышенной ответственности перед клиентами. В силу отсутствия у получателя в лице ИМНС вины при их зачислении последний не должен нести ответственности за несоблюдение банком требований, установленных ст. 855 ГК РФ.

числению денежных средств в бюджет. Целями такого правоотношения для плательщика выступат надлежащее осуществление платежа, т.е. погашения существующего денежного долга, а для получателя — исполнение бюджета по доходам.

§ 3. Бюджетные расходы как расчетное отношение

В соответствии со ст. 227 Бюджетного кодекса РФ расходование бюджетных средств осуществляется путем списания денежных средств с единого счета бюджета в размере подтвержденного бюджетного обязательства в пользу физических и юридических лиц. Объем расходующихся денежных средств должен соответствовать объему подтвержденных денежных обязательств. Исходя из анализа ст. 219 БК, бюджетные расходы осуществляются в рамках исполнения бюджета по расходам прежде всего путем списания денежных средств, т.е. осуществлением платежа¹. Такой платеж возможен только в рамках расчетного правоотношения, где плательщиком выступают бюджет, внебюджетный фонд.

Сложные правоотношения по расходам бюджетов, в которых выделяются основное правоотношение и производное, являющееся по сути расчетным, как было указано в § 1 гл. 3 настоящей работы, закрепляются в ст. 69 БК РФ.

Исходя из анализа ст. 247 БК РФ, основаниями возникновения основных правоотношений являются: а) составление и утверждение бюджетной росписи; б) утверждение и доведение бюджетных ассигнований до распорядителей и получателей средств федерального бюджета и бюджетным учреждениям; в) утверждение и доведение до распорядителей и получателей средств федерального бюджета лимитов бюджетных обязательств; г) принятие денежных обязательств получателем средств федерального бюджета.

Основаниями возникновения расчетного правоотношения по списанию денежных средств из бюджета служит сложный юридический состав, состоящий из следующих юридических фактов: а) подтверждение денежных обязательств; б) разрешение (распоряжение) на осуществление платежа.

Проанализируем каждый из юридических фактов, входящих в указанный юридический состав.

¹ Одновременно необходимо отметить, что возможна ситуация, при которой бюджетные расходы осуществляются не путем платежа, а иными способами, например, ст. 235 БК РФ предусматривает возможность финансирования расходов путем зачета денежных средств.

Подтверждение денежных обязательств

Часть 3 п. 4 ст. 251 БК РФ закрепляет, что «подтвержденное денежное обязательство федерального бюджета является основанием для совершения расходования средств федерального бюджета». Отсюда можно сделать вывод, что основанием возникновения расчетного правоотношения по платежу денежных средств из бюджета является прежде всего подтверждение платежных обязательств федерального бюджета.

Федеральное казначейство расходует средства федерального бюджета после проверки соответствия составленных платежных и иных документов, необходимых для расхода, требованиям Бюджетного кодекса РФ, утвержденным сметам доходов и расходов бюджетных учреждений и доведенным лимитам бюджетных обязательств.

Орган, исполняющий бюджет, может отказаться подтвердить принятые бюджетные обязательства только в строго определенных случаях: а) при несоответствии принятых денежных обязательств требованиям БК РФ; б) при несоответствии принятых денежных обязательств закону (разрешению) о бюджете, доведенным бюджетным ассигнованиям и лимитам бюджетных обязательств; в) при несоответствии принятых бюджетных обязательств утвержденной смете расходов бюджетного учреждения; г) при блокировке расходов; д) в связи с тем, что бюджетный год завершается 31 декабря, принятие денежных обязательств после 25 декабря не допускается.

Порядок списания денежных средств с лицевых счетов получателей средств федерального бюджета и представление платежных документов на списание денежных средств со счета казначейства определяются Инструкцией о порядке открытия и ведения органами Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета¹.

Платежные поручения выписываются в четырех экземплярах, что определяется вышеуказанным порядком. Первый экземпляр платежного поручения оформляется подписями руководителя и главного бухгалтера органа Федерального казначейства и оттиском его печати. Данный экземпляр в дальнейшем передается на списание в банк, об-

¹ См. приложение к приказу Министерства финансов РФ от 31 декабря 2002 г. № 142-н «Об утверждении Инструкции о порядке открытия и ведения органами Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета // Российская газета. 2003. 15 февр.

служащий казначейство. Второй экземпляр платежного поручения оформляется подписями должностных лиц и печатью самого плательщика и является основанием для органа Федерального казначейства на отражение кассового расхода на лицевом счете получателя средств, он же прилагается к выписке из лицевого счета получателя средств, остающейся в документах операционного дня органа Федерального казначейства. Третий экземпляр платежного поручения с отметкой органа Федерального казначейства возвращается плательщику средств (получателю средств федерального бюджета) — клиенту. Четвертый экземпляр платежного поручения с отметкой учреждения банка прилагается к выписке из счета органа Федерального казначейства.

При оплате денежных обязательств получатель средств представляет в орган Федерального казначейства договор на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг и документы, подтверждающие возникновение у получателя средств денежных обязательств по оплате за поставленные товары (накладная, акт приемки-передачи), выполненные работы, оказанные услуги (акт выполнения работ или счет).

После проверки документы, служащие основанием платежа, возвращаются получателю средств.

Разрешение (распоряжение) на осуществление платежа

После завершения проверки поступивших платежных поручений на лицевой стороне второго экземпляра уполномоченный работник органа Федерального казначейства проставляет штамп «Проверено», дату приемки платежного поручения и свою подпись. Принятое к исполнению платежное поручение передается в соответствующий отдел органа Федерального казначейства с одновременной передачей в необходимом количестве экземпляров платежных поручений.

На всех платежных поручениях и расходных расписаниях, поступивших в орган Федерального казначейства, обязательно ставится штамп органа Федерального казначейства с указанием даты дня, которым они должны быть исполнены.

Таким образом, после подтверждения платежного обязательства и разрешения (распоряжения) Федерального казначейства на осуществление платежа возникает расчетное правоотношение по списанию денежных средств из бюджета.

Как показывает анализ ст. 253 БК РФ, расчетное правоотношение складывается из следующих действий: а) списание Федеральным казначейством в день совершения разрешительной надписи средств с единого счета федерального бюджета и отражение выполненной опе-

рации на лицевом счете; б) списание денежных средств на основании распоряжения Федерального казначейства с единого счета федерального бюджета в пользу физических и юридических лиц.

Далее, расчетное правоотношение развивается по общей схеме расчетного правоотношения: а) списание денежных средств с корреспондентского счета банка, обслуживающего счет казначейства; б) зачисление денежных средств в банк получателя денежных средств; в) зачисление средств на счет получателя.

Анализ расчетного правоотношения по осуществлению расходов бюджетов позволяет прийти к выводу о том, что действия казначейства по списанию денежных средств с лицевого счета бюджетополучателя по правовой природе сродни действиям банка плательщика исполняющего платежные документы на списание средств с расчетного счета клиента. Таким образом, казначейство является своеобразным посредником между кредитной организацией, где открыт единый счет федерального бюджета, и плательщиком (бюджетополучателем).

Можно выделить следующие принципы списания средств с лицевого счета казначейства:

1) расчетно-денежные документы (платежные поручения, чеки на выдачу наличных денежных средств) на осуществление кассового расхода принимаются от получателя средств только в пределах остатка объемов финансирования и лимита бюджетных обязательств, учтенных на лицевом счете получателя средств;

2) сумма платежа из федерального бюджета не может превышать сумму, указанную в подтвержденных денежных обязательствах;

3) расчетно-денежные документы, представляемые органами Федерального казначейства в учреждения банков, должны быть оформлены в соответствии с нормативными документами Банка России и Министерства финансов РФ;

4) платежные поручения составляются и представляются в орган Федерального казначейства плательщиком, с лицевого счета которого списываются средства.

Анализ ст. 239, 69, 219, 227 БК РФ позволяет сделать вывод, что в зависимости от того, кем инициируется платеж из бюджета, можно выделить две группы расчетов: а) расчеты, которые исполняются по инициативе самого плательщика; б) списание денежных средств, инициируемое получателем. К первой группе относятся расходы, предусмотренные ст. 69 БК РФ, т.е. такие расходы, которые, по общему правилу, предусмотрены бюджетом и не сопряжены с применением мер ответственности к государству или муниципальному образованию. Вторая группа расчетов включает в себя возмещение убытков,

причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, не соответствующих закону или иному правовому акту¹.

Осуществление расчетов по инициативе самого плательщика имеет ряд практических проблем и законодательных коллизий. По большей части возникающие здесь проблемы лежат вне рамок самого расчетного правоотношения и связаны с иммунитетом бюджета как правового режима, при котором обращение взыскания на бюджетные средства осуществляется только на основании судебного акта (ст. 239 БК РФ). При этом прослеживается тенденция, связанная с поиском государством возможных путей законного избежания бюджетных расходов на финансирование не санкционированной собственником деятельности бюджетных учреждений.

Статьей 121 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» было установлено, что обращение взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам получателей бюджетных средств осуществляется также на основании исполнительных листов судебных органов со счетов должников, открытых в органах Федерального казначейства². Согласно ст. 122 названного Закона исполнительные листы судебных органов по искам к РФ на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, направляются в Министерство финансов РФ для исполнения им в порядке, установленном Правительством РФ. Одновременно устанавливается, что служба судебных приставов не исполняет судебные акты по искам к Российской Федерации.

Порядок списания денежных средств, инициируемое получателем на основании исполнительных документов, значительно отличается от порядка инкассового списания денежных средств на основании исполнительных листов в рамках гражданско-правовых, трудовых и иных, не финансово-правовых расчетных правоотношений. Указанный порядок был установлен постановлением Правительства РФ от 26 июля 2004 г. № 379 «Об изменении порядка исполнения требований исполнительных листов судебных органов о взыскании

¹ Данная группа расчетных отношений должна включать в себя возмещение в размере недофинансирования, если взыскиваемые средства были утверждены в законодательном порядке в составе расходов бюджета. Однако действие абз. 2 ст. 239 БК РФ на сегодняшний день приостановлено.

² Аналогичная норма предусмотрена ст. 133 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год».

средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета»¹.

Анализ установленного порядка позволяет сделать вывод, что законодатель различает порядок взыскания на основании исполнительных листов в зависимости от характера деятельности получателя средств, в результате которой образовалась задолженность, где можно выделить: а) образование задолженности в результате предпринимательской и иной приносящей доход деятельности; б) образование задолженности в результате деятельности, которая не связана с предпринимательской и иной приносящей доход деятельностью.

В первом случае, если у должника открыт счет в учреждениях Центрального банка РФ или кредитных организациях по учету средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, то взыскание будет осуществляться по месту открытия такого счета в порядке, предусмотренном Положением о безналичных расчетах в Российской Федерации в форме расчетов инкассовыми поручениями.

В случае отсутствия у должника бюджетного счета по учету доходов от предпринимательской деятельности, открытого в кредитной организации, Правительством предусмотрен достаточно сложный механизм порядка взыскания по исполнительным листам. В зависимости от того, достаточно ли средств, необходимых для удовлетворения требований, предъявленных к должнику, различают взыскание с самого должника и взыскание с главного распорядителя средств федерального бюджета в порядке субсидиарной ответственности.

Основанием возникновения расчетного правоотношения по взысканию на основании исполнительного листа по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета является сложный юридический состав, который складывается из следующих юридических фактов:

- 1) наличие счета в кредитной организации у получателя средств;
- 2) наличие лицевого счета у должника в органе Федерального казначейства².
- 3) предъявление взыскателем в ОФК по месту открытия лицевого счета должника исполнительного листа вместе с копией решения и за-

¹ Утратил силу (постановление Правительства РФ от 20 марта 2006 г. № 147).

² При этом в случае наличия в органах Федерального казначейства счета по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, а также если задолженность, по которой производится взыскание, образовалась в результате осуществления должником предпринимательской или иной приносящей доход деятельности, то орган Федерального казначейства осуществляет взыскание исключительно с данного лицевого счета.

явлением с указанием реквизитов банковского счета, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию;

4) возможность исполнения предъявленного исполнительного листа в пределах остатков объемов финансирования, полученных от вышестоящих распорядителей средств федерального бюджета, в соответствии с ведомственной, функциональной и экономической классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

Все перечисленные обстоятельства (с позиции же принятой в доктрине классификации — правомерные действия) являются сложным юридическим составом, что подтверждается следующим. Как известно, отсутствие хотя бы одного из юридических фактов, лежащих в основе юридического состава, препятствует возникновению правоотношения на основании данного юридического состава. Отсутствие в рассматриваемом нами расчетном правоотношении такого юридического факта, как достаточность остатков объемов финансирования для исполнения требований, влечет за собой невозможность расчетного правоотношения. В таком случае исполнительный лист возвращается предъявителю с указанием на возможность направления исполнительного листа и других необходимых документов в Министерство финансов РФ для взыскания средств с Главного распорядителя средств федерального бюджета.

Расчетное правоотношение по взысканию на основании исполнительных листов судебных органов средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета отличается, прежде всего, процессуальными документами, используемыми в ходе таких расчетов. В рассматриваемом случае списание осуществляется на основании платежного поручения, а не инкассового поручения, как во всех иных расчетных правоотношениях по взысканию средств.

Проведенный нами анализ позволяет сделать вывод, что правоотношение по осуществлению расходов из бюджета является расчетным финансово-правовым отношением. Как и всякое расчетное правоотношение оно является обязательством. На обязательственную природу такого рода правоотношения обратила внимание М.В. Карасева. «Надо заметить, что правоотношения по осуществлению расходов из бюджетов различных уровней бюджетной системы следует рассматривать, скорее всего, как обязательственные. Во-первых, им присущи все формальные признаки обязательственных правоотношений, т.е. они являются регулятивными, относительными, имеют имущественный характер и др. Во-вторых, что самое главное, — отношения по осуществлению бюджетных расходов, регулируемые главным образом нормами финансового права, непосредственно вытекают из отноше-

ний государственной и муниципальной собственности, регулируемых нормами бюджетного права»¹.

Анализ порядка расходов из бюджета показывает, что он имеет существенные отличия от порядка расходов иных участников имущественных отношений. Речь идет об особом, ограничительном порядке открытия счетов бюджету и бюджетным учреждениям в кредитных организациях, об обслуживании бюджета на основе казначейского исполнения, предполагающего обслуживание бюджета с использованием единого казначейского счета, о невозможности списания денежных средств с бюджета в бесспорном порядке с использованием инкассовой формы расчетов. Такое положение вещей видится не только экономически целесообразным, но и имеющим доктринальное обоснование. Еще в конце XIX в. известный российский финансист И.И. Янжул отмечал, что отличия субъекта государственного хозяйства от частного хозяйства убеждают в совершенной невозможности подчинить его всецело принципам народного хозяйства².

Международный опыт также свидетельствует о существовании определенного порядка расходов бюджета, отличного от порядка расходов иных участников хозяйственного оборота. В частности, во Франции все финансовые ресурсы сосредоточены на едином счете Казначейства, контролирующего поступления и выплаты по этому счету, который находится в Центральном банке. В Японии Казначейский отдел совместно с Отделом исполнения бюджета контролирует поступления и выплаты по государственному счету в Банке Японии. В Испании существует единый счет Казначейства в Центральном банке, поступления и расходы по которому контролирует Генеральный директор казначейства. В Великобритании Ведомство генерального казначея производит выплаты по поручению департаментов в пределах соответствующих бюджетных ассигнований, а также осуществляет учет платежей. В США Казначейство контролирует все поступления и выплаты по своему генеральному счету в Федеральном резервном банке в Нью-Йорке³.

В этой связи вполне справедливо указывает М.В. Карасева, что «помимо властности в современных условиях весьма ярко проявился и имущественный характер отношений, составляющих предмет финан-

¹ Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М., 2003. С. 16.

² См.: Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М., 2002. С. 50.

³ См. например: Иванова Н.Г., Маковник Т.Д. Казначейская система исполнения бюджетов. С. 51–57.

сового права. Формальное свидетельство этого — использование в финансово-правовом регулировании правовых механизмов, способных обслуживать только имущественные отношения. В частности, в бюджетном и налоговом праве сегодня стал использоваться механизм зачета (ст. 235 БК РФ, ст. 78 НК РФ), в бюджетном праве механизм пени (ст. 290, 291 БК РФ)»¹.

На наш взгляд, можно продолжить этот ряд, отнеся сюда и расчеты по зачислению денежных средств в бюджет и их списанию.

¹ Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). С. 9, 10.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного в настоящей работе исследования сформулированы следующие выводы.

Расчетное правоотношение в финансовом праве всегда является составной частью сложного правоотношения. Оно существует в форме обязательства; вторично по отношению к «основному» правоотношению. Под «основным» правоотношением необходимо понимать отношение, из которого возникает обязанность по осуществлению платежа. «Основное» правоотношение определяет характер прав и обязанностей сторон по проведению расчетов, а также субъектный состав расчетного правоотношения. Последнее (расчетное) характеризуется особым субъектным составом — наличием кредитной организации, которая на профессиональной основе перечисляет безналичные денежные средства. Объект расчетного правоотношения — действия участников расчетного правоотношения, которые направлены на надлежащее осуществление платежа. Его предметом выступают денежные средства в безналичной форме.

Расчетные правоотношения характеризовались и характеризуются комплексным характером правового регулирования. Расчетные отношения, при которых платеж осуществляется во исполнение финансово-правового (основного) правоотношения, отличаются в правовом регулировании от частноправовых расчетов синтезом норм гражданского, банковского и финансового законодательства. В указанных расчетных отношениях нормы финансового права имеют не только приоритет над иными нормами, но и являются «правовым фоном» для применения норм гражданского и банковского законодательства.

Считаем нецелесообразным принятие единого кодифицированного акта, который бы систематизировал законодательство о расчетах.

Расчет в широком смысле слова есть предоставление любых объектов гражданских прав (денег, ценных бумаг, имущественных благ, услуг) за что-либо, в том числе и зачет взаимных требований. Расчет в узком смысле этого слова предполагает предоставление исключительно денег (законного платежного средства).

Сущность расчетных правоотношений являлась предметом исследований не только цивилистов, как это принято считать. Важный

вклад в разработку рассматриваемого понятия внесли ученые-финансисты. В частности, именно они обратили внимание на производный, вторичный характер расчетных правоотношений, с одной стороны, и на их комплексную правовую природу, с другой стороны.

Правовое регулирование расчетов образует самостоятельный межотраслевой институт, включающий нормы как гражданского и банковского, так и финансового законодательства.

Публично-правовые расчетные правоотношения можно классифицировать по следующим основаниям: а) по отраслевой принадлежности основного отношения; б) по цели платежа; в) по субъектам.

Финансово-правовые расчетные отношения обладают следующими признаками: а) обязательным субъектом (плательщиком или получателем) является государство, субъект Федерации или муниципальное образование; б) юридическая сущность таких правоотношений состоит в обеспечении формирования или использования (распределения) государственных или муниципальных фондов денежных средств; в) государство, субъект Федерации и муниципальные образования в таких отношениях выступают как носители властных полномочий.

Можно выделить следующие универсальные принципы расчетов: а) банки не вправе отказывать клиентам в совершении операций, определенных законом для счетов данного вида; б) банк не вправе определять и контролировать направление и использование денежных средств, находящихся на счете; в) платежи со счета производятся при наличии средств плательщика либо при предоставлении банком кредита; г) безналичные расчеты производятся на основании документов определенной формы.

Принципы финансово-правовых расчетных отношений: а) форма расчетов определяется нормой права и не может быть изменена соглашением сторон; б) денежные средства лишь в определенных законом, но не договором случаях могут списываться без согласия владельца счета (беспорное списание денежных средств); в) на банки ложится предусмотренное нормами Бюджетного и Налогового кодексов РФ бремя ответственности по осуществлению расчетов; г) все расчеты производятся с использованием Единого счета бюджета; д) установление специальных требований к расчетным документам.

Обязанность по уплате налога — публично-правовая обязанность налогоплательщика, а поэтому ее исполнение на практике не должно быть связано с вступлением налогоплательщика в гражданско-правовые отношения по заключению договора банковского счета.

Расчетное правоотношение по уплате налога не заканчивается при условиях, перечисленных в ст. 45 НК РФ, так как перерастает в бюд-

жетное отношение по зачислению налога в бюджет. Возникающие при этом отношения между плательщиком, получателем денежных средств и банками, направленные, в конечном счете, на зачисление переводимой суммы на счет получателя платежа, и должны рассматриваться как финансовое расчетное правоотношение.

Характер правового регулирования расчетного правоотношения и юридическая природа санкций за соответствующие правонарушения свидетельствуют о комплексном характере расчетного правоотношения по уплате налога.

Предлагается ввести в финансовую науку понятия, которые используются в гражданско-правовой науке применительно к расчетам: «завершенность» и «окончателность» перевода безналичных денежных средств. Как показывает анализ ст. 45 НК РФ, перевод безналичных денежных средств в счет уплаты налога будет считаться оконченным при направлении налогоплательщиком в банк платежного поручения, а завершенным — при поступлении денежных средств на счет казначейства, открытый в банке.

С точки зрения теории расчетного правоотношения, правовая природа отношений по зачету и возврату излишне уплаченных (излишне взысканных) сумм налога различна. Зачет излишне уплаченных налогов не образует самостоятельного расчетного правоотношения.

При взыскании налогов платеж должен считаться оконченным при зачислении средств на корреспондентский счет банка получателя (если банк для плательщика и получателя единый, то с момента списания средств со счета плательщика), тогда как завершенным его можно будет считать при поступлении денежных средств на счет казначейства.

Комплексный анализ норм БК РФ позволяет сделать вывод, что сложными правоотношениями в бюджетной сфере, в которых можно выделить основное отношение и производное от него, являющееся по сути расчетным, выступают две группы отношений: а) отношения по зачислению доходов в бюджет, бюджет государственного внебюджетного фонда; б) отношения по осуществлению расходов бюджетов.

Каждая из указанных групп, в свою очередь, может быть классифицирована, исходя из анализа БК РФ, на определенные подгруппы и виды.

Расчетные правоотношения в бюджетной сфере строятся по иной модели, чем расчетные правоотношения в других, прежде всего, частноправовых сферах, что обуславливается принципом единства кассы, который реализуется путем установления механизма казначейского исполнения бюджета.

В БК РФ необходимо предусмотреть меры ответственности коммерческих банков за нарушение норм бюджетного законодательства об открытии счетов казначейству при отсутствии соответствующего разрешения Центрального банка России.

Правовая природа лицевого счета в контексте норм БК РФ не исчерпывается его характеристикой как «регистра аналитического учета органа Федерального казначейства». Лицевой счет необходимо рассматривать как один из юридических фактов, входящих в сложный юридический состав, являющийся основанием возникновения расчетного правоотношения по платежам в бюджетной сфере. Лицевой счет, открываемый в органах Федерального казначейства, правомерно определять как сделку, т.е. основание возникновения, изменения и прекращения финансового правоотношения по перечислению (списанию и зачислению) денежных средств бюджета. Правовая конструкция лицевого счета имеет много общего с конструкцией договора банковского счета.

Взаимоотношения между казначейством и налоговыми органами в ходе учета поступивших от налогоплательщиков денежных средств не должны рассматриваться как часть расчетного правоотношения. Из этого следует, что надлежащее зачисление денежных средств на счет казначейства должно рассматриваться как завершенность расчетного правоотношения по уплате налога в бюджет.

Предлагается использовать критерий характера «интереса» субъектов для деления списания денежных средств на бесспорное и безакцептное: при бесспорном списании денежных средств преобладает публичный интерес всех членов общества, тогда как при безакцептном списании — частный (личный) интерес участников имущественного оборота. Соответственно в первом случае — это публично-правовые отношения (финансовые), а во втором случае — это частноправовые (гражданско-правовые). Предлагается внести изменения в действующее гражданское и финансовое законодательство и дать легальное определение рассматриваемых понятийных категорий.

Правовое регулирование расчетов в бюджетной сфере, имеющие одновременно как исторический, так зарубежный аналоги, представляет собой новое правовое явление в российском законодательстве, которое требует органичного «вплетения» в общую систему права.

СПИСОК НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ (основные)

Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. «О федеральном бюджете на 2004 год» // СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. I). Ст. 5038.

Таможенный кодекс Российской Федерации.

Федеральный закон от 24 декабря 2002 г. «О федеральном бюджете на 2003 год» // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. I). Ст. 5132.

Федеральный закон от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

Федеральный закон от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. «О федеральном бюджете на 2002 год» // СЗ РФ. 2001. № 53 (ч. I). Ст. 5030.

Федеральный закон от 27 декабря 2000 г. «О федеральном бюджете на 2001 год» // СЗ РФ. 2001. № 1. Ст. 2.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552.

Федеральный закон от 31 декабря 1999 г. «О федеральном бюджете на 2000 год» // СЗ РФ. 2000. № 1 (ч. I). Ст. 10.

Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая (с изм. и доп.).

Федеральный закон от 29 декабря 1998 г. «О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики» // СЗ РФ. 1999. № 1. Ст. 1.

Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. «О бюджете развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5856.

Бюджетный кодекс Российской Федерации (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. «Об исполнительном производстве» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3591.

Гражданский кодекс Российской Федерации, части первая, вторая (с изм. и доп.).

Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. «О банках и банковской деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

Закон РФ от 21 марта 1991 г. «О налоговых органах Российской Федерации» // ВВС РСФСР. 1991. № 15. Ст. 492.

Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // ВВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.

Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 5074.

Постановление Правительства РФ от 5 июня 2003 г. № 328 «Об утверждении Правил приостановления операций по лицевым счетам главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, открытым в органах Федерального казначейства» // СЗ РФ. 2003. № 23. Ст. 2241.

Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584 «О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» // СЗ РФ. 2001. № 34. Ст. 3503.

Постановление Правительства РФ от 28 августа 2001 г. № 631 «Об утверждении Правил взаимодействия территориальных органов Федерального казначейства с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при учете региональных и местных налогов и сборов на счетах органов Федерального казначейства» // СЗ РФ. 2001. № 36. Ст. 3579; 2005. № 10. Ст. 848.

Постановление Правительства РФ от 8 февраля 1999 г. № 140 «О порядке неприменения штрафных санкций к кредитным организациям за за-

держку проведения платежей в бюджет и во внебюджетные фонды» // СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 918.

Постановление Правительства РФ от 23 июня 1999 г. № 677 «О Федеральной целевой программе развития органов Федерального казначейства на 2000–2004 годы» // СЗ РФ. 1999. № 27. Ст. 3370.

Постановление Правительства РФ от 24 июня 1999 г. № 689 «Об утверждении порядка учета в доходах федерального бюджета арендной платы за пользование федеральным недвижимым имуществом, закрепленным за научными организациями, образовательными учреждениями, учреждениями здравоохранения, государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, и ее использования» // СЗ РФ. 1999. № 27. Ст. 3376.

Постановление Правительства РФ от 22 августа 1998 г. № 1001 «О мероприятиях по переводу в органы Федерального казначейства счетов организаций, финансируемых из федерального бюджета, по учету средств, полученных от предпринимательской и иной, приносящей доход деятельности» // СЗ РФ. 1998. № 35. Ст. 4405.

Распоряжение Правительства РФ от 17 июля 1998 г. № 970-р «О графике мероприятий по переходу на казначейскую систему исполнения федерального бюджета» // СЗ РФ. 1998. № 34. Ст. 4197.

Постановление Правительства РФ от 28 августа 1997 г. № 1082 «О мерах по ускорению перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета» // СЗ РФ. 1997. № 36. Ст. 4170.

Приказ Министерства РФ по налогам и сборам № БГ-3-10/98, Государственного таможенного комитета РФ № 197, Министерства финансов РФ от 3 марта 2003 г. № 22н «Об утверждении правил указания информации в полях расчетных документов на перечисление налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 25 марта.

Письмо Минфина России от 31 января 2002 г. № 03-01-01/18-39 «О порядке учета операций на лицевых счетах, открытых органами Федерального казначейства получателям средств федерального бюджета» // Финансовый вестник. 2002. № 4.

Письмо Министерства РФ по налогам и сборам от 26 декабря 2002 г. № ШС-6-14/1998 «О направлении судебной практики по вопросу платежей, списанных с расчетного счета налогоплательщика, но не поступивших в бюджет».

Приказ Минфина России от 31 декабря 2002 г. № 142н «Об утверждении Инструкции о порядке открытия и ведения органами Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета» // Российская газета. 2003. 15 февр.

Приказ Минфина России от 30 декабря 1999 г. № 106н «Об утверждении Инструкции о порядке открытия и ведения территориальными органами федерального Министерства финансов Российской Федерации лицевого счета для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета» // Финансовая газета. 2001. № 23–25.

Приказ Минфина России от 26 апреля 2001 г. № 35н «Об утверждении Инструкции о порядке применения органами Федерального казначейства мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации» // Российская газета. 2001. 21 июля.

Приказ Минфина России от 15 мая 2001 г. № 36н «Об утверждении правил организации работы Министерства финансов Российской Федерации и территориальных органов Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по взысканию на основании исполнительных листов судебных органов средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета» // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 2001. № 7.

Приказ Минфина России от 21 июня 2001 г. № 46н «О порядке открытия и ведения территориальными органами Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации лицевого счета для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, получателей средств федерального бюджета, финансируемых на основании смет доходов и расходов» // Российская газета. 2001. 1 авг.

Письмо Минфина России от 25 июня 2001 г. № 03-01-01/12-223 «О генеральных разрешениях на открытие счетов по учету средств, полученных от предпринимательской деятельности получателями средств федерального бюджета» // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 2001. № 8.

Приказ Минфина России от 19 апреля 2000 г. № 46-н «Об утверждении правил кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства» // Финансовая газета. 2000. № 24.

Письмо Минфина России от 22 ноября 2000 г. № 3-01-12/12-433 «Об открытии счетов органами Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации для учета средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности» // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 2001. № 1.

Приказ МНС России № ВГ-3-10/265 и Минюста России № 215 от 25 июля 2000 г. «Об утверждении Порядка взаимодействия налоговых органов Российской Федерации и служб судебных приставов органов юстиции субъектов Российской Федерации по принудительному исполнению по-

становлений налоговых органов и иных исполнительных документов» // Российская газета. 2000. 30 авг.

Приказ Минфина России от 17 февраля 1999 г. № 15н «Об утверждении Инструкции по бухгалтерскому учету исполнения бюджетов» // БНА. 1999. № 20. С. 12–14.

Приказ Минфина России от 11 мая 1999 г. № 35н «Об утверждении типового соглашения между администрацией субъекта Российской Федерации (органом местного самоуправления) и управлением (отделением) Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации о кассовом обслуживании исполнения бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета)» // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 1999. № 10.

Приказ Минфина России от 14 декабря 1999 г. № 91н «Об утверждении Инструкции о порядке ведения учета доходов федерального бюджета и распределения в порядке регулирования доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации» // БНА. 2000. № 2.

Письмо Минфина России от 5 мая 1997 г. № 36н, Центрального банка России от 11 мая 1997 г. № 433а «О порядке расчетно-кассового обслуживания счетов органов Федерального казначейства в условиях финансирования распорядителей бюджетных средств через лицевые счета, открытые им в органах Федерального казначейства» // Курьер. 1997. 26 июня.

Инструкция МНС России № 26, утвержденная приказом ГНС России от 15 апреля 1994 г. № ВГ-3-13/23 «О порядке ведения в государственных налоговых инспекциях оперативного бухгалтерского учета налогов, сборов, пошлин и других обязательных платежей».

Письмо ЦБ РФ «Вопросы по применению Положения Банка России от 3 октября 2002 г. № 2-П «О безналичных расчетах в Российской Федерации» // Вестник Банка России. 2003. 21 мая.

Положение о безналичных расчетах в Российской Федерации от 3 октября 2002 г. № 2-П // Вестник Банка России. 2002. 28 дек.

Письмо ЦБ РФ от 14 февраля 2000 г. № 43-Т «Об открытии органам Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации счетов по учету средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» // Вестник Банка России. 2000. № 10.

Письмо ЦБ РФ от 16 февраля 2000 г. № 45-Т «О счетах по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности» // Вестник Банка России. 2000. № 10.

Указание ЦБ РФ от 18 июня 1999 г. № 579-У «О порядке открытия и ведения счетов организаций, финансируемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей

доход деятельности, а также по учету средств, поступающих во временное распоряжение организаций, финансируемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов в учреждениях Центрального банка Российской Федерации или кредитных организациях» // Вестник Банка России. 1999. 23 июня.

Приказ Центрального банка РФ от 18 июня 1997 г. «Положение о правилах ведения бухгалтерского учета в кредитных организациях, расположенных на территории Российской Федерации и изменения к плану счетов в кредитных организациях Российской Федерации» // Вестник Банка России. 2002. № 70–71. 25 дек.

Указание Центрального банка России от 15 декабря 1997 г. № 68-У «О порядке подтверждения учреждениями Центрального банка Российской Федерации и кредитными организациями остатков средств, полученных из федерального бюджета, на бюджетных счетах предприятий, учреждений и организаций» // Вестник Банка России. 1997. 26 дек.

Инструкция Государственного Банка СССР от 30 октября 1986 г. № 28 «О расчетных, текущих и бюджетных счетах, открываемых в учреждениях Госбанка СССР» // Закон. 1997. № 1.

Положение о проведении безналичных расчетов кредитными организациями в Российской Федерации от 25 ноября 1997 г. № 5-П // Вестник Банка России. 1997. 2 дек.

Письмо ЦБ РФ от 20 января 1992 г. № 18-11/52 «О правовом регулировании безналичных расчетов» // ВВАС РФ. 1993. № 6.

**СПИСОК
ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ
(помимо упомянутой в подстрочниках)**

- Агарков М.М.* Основы банковского права. Курс лекций. М., 1929.
- Алексеев С.С.* Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2001.
- Алексеев С.С.* Общая теория права. Курс в 2 т. М., 1981.
- Алексеев С.С.* Философия права. М., 1998.
- Алексеева Д., Пыхтин С.* Безналичные расчеты с участием физических лиц // *Хозяйство и право.* 2003. № 7. С. 72–82.
- Анохин В.* Субсидиарная ответственность собственника по долгам учреждений (организаций) // *Хозяйство и право.* 2003. № 4. С. 126–134.
- Атлас З.В.* Социалистическая денежная система. Проблемы социалистических преобразований и развития денежной системы СССР. М., 1969.
- Бакулин В.* Ответственность налогоплательщика за нарушение порядка открытия счетов // *Хозяйство и право.* 1999. № 2. С. 63–65.
- Банковское право /* Под ред. О.И. Лаврушина. М., 1992.
- Барковская О.Л.* Объективные основы формирования отношений денежного рынка в России. Воронеж, 1997.
- Барковский Н.Д.* Мемуары банкира 1930–1990 г. М., 1998.
- Бахрах Д.Н.* Административное право России. М., 1996.
- Бахрах Д.Н.* Юридический процесс и административное судопроизводство // *Журнал российского права.* 2000. № 9. С. 7–12.
- Белов В.Н.* Финансовые договоры. М., 1997.
- Белых В. С., Скуратовский М.Л.* Гражданский кодекс России: новая модель регулирования и судебная практика // *Государство и право.* 2002. № 8. С. 7–9.
- Березина М.П., Крупнов Ю. С.* Межбанковские расчеты. М., 1993.
- Березова О.А.* Изменение срока исполнения налогового обязательства // *Финансовое право.* 2003. № 1. С. 14–21.
- Блинов М.* Бюджетный кодекс Российской Федерации и практика // *Хозяйство и право.* 1999. № 6. С. 87–90.
- Бойков О.В.* О некоторых вопросах части второй Налогового кодекса Российской Федерации // *ВВАС РФ.* 2001. № 2. С. 33–45.
- Большой бухгалтерский словарь /* Под ред. А.Н. Азримян. М., 1999.

Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зоркина, В.Е. Крутских. М., 1999.

Борисов А.В. О порядке зачета и возврата излишне взысканных сумм налогов // *Финансы.* 2001. № 9. С. 14–19.

Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга вторая: Договоры о передаче имущества. М., 2000.

Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: Общие положения. М., 1998.

Бричко Л.В. Советское финансовое право. М., 1985.

Бублик В. Правовое регулирование предпринимательства: частные и публичные начала // *Хозяйство и право.* 2000. № 9. С. 12–22.

Буянов В.П., Алексеева Д.Г. Анализ нормативного обеспечения расчетов (комментарий законодательства и схемы): Учебное пособие. М., 2003.

Валютное право России: Учебное пособие / Под ред. Б.Ю. Дорофеева. М., 2000.

Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. М., 1998.

Вилесова О., Казакова А. Институт зачета и возврата излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налога в российском налоговом праве // [http](http://www.ad.bannerbank.ru/) // [www](http://www.ad.bannerbank.ru/) // [ad.bannerbank.ru/](http://www.ad.bannerbank.ru/).

Витрянский В.В. Исполнение денежных обязательств при банкротстве должника // *Закон.* 2000. № 3. С. 120–129.

Гонзус И.П. Правовые последствия нарушений процедуры привлечения к налоговой ответственности, принудительного взыскания налогов и сроков, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации // *Арбитражная практика.* 2003. № 1. С. 29–31.

Государственный банк: Данные по конторам и отделениям за 1905–1914 г. / Под ред. Е.Н. Сланского. Пг., 1915.

Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая. Текст, комментарий, алфавитно-предметный указатель / Под ред. О.М. Козырь, А.Л. Маковского, С.А. Хохлова. М., 1996.

Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право. М., 2000.

Грось Л. О ситуации на «стыке» гражданского и финансового права // *Хозяйство и право.* 1999. № 4. С. 85–88.

Гурьев А. Денежное обращение в России в 19 столетии: исторический очерк. СПб., 1903.

Денежное обращение и кредит СССР: Учебник для вузов по специальности «Финансы и кредит» / Под ред. В.С. Геращенко. М., 1986.

Евтеева М.Ю. О практике применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации // *ВВАС РФ.* № 4. 2000. С. 79–83.

Ефимова Л.Г. Ответственность банков при осуществлении ими инкассовых операций // *Хозяйство и право.* 1995. № 12. С. 61–66.

Ефимова Л.Г. Правовые аспекты безналичных денег // *Закон.* 1997. № 1. С. 97–105.

Желтоухов Е.В., Горкин Д. С., Корзова Н.А. Бюджетные споры // *Арбитражная практика.* 2003. № 1. С. 59–69.

Заярная И. Бесспорное и безакцептное списание денежных средств с банковского счета // *ЭЖ-Юрист.* 2000. № 23. С. 2–3.

Зиновьев А.В. Проблемы признания исполненной обязанности по уплате налогов // *Арбитражная практика. Безналичные расчеты. Тематический выпуск.* 2002. С. 79–81.

Зубарев В.Г. О месте и моменте исполнения денежного обязательства при расчетах по инкассо // *Арбитражная практика. Безналичные расчеты. Тематический выпуск.* 2002. С. 93–95.

Измайлов А.Б. Некоторые вопросы практической реализации законодательства о зачетах // *Арбитражная практика.* 2002. № 4. С. 8–15.

Карасева М.В. Налоговый процесс — новое явление в праве // *Хозяйство и право.* 2003. № 6. С. 53–62.

Карасева М.В. О предмете финансового права на современном этапе // *Государство и право.* 1997. № 11. С. 38–46.

Карасева М.В. Проект Налогового кодекса Российской Федерации и новые явления в праве // *Хозяйство и право.* 1997. № 4. С. 21–28.

Карасева М.В. Финансовое право — политически «напряженная» отрасль права // *Государство и право.* 2001. № 8. С. 60–67.

Карасева М.В. Финансовое право (часть общая). М., 2000.

Ковалевская Д.Е., Короткова Л.А. Налоговые споры: порядок урегулирования во внесудебном и судебном порядке. *Арбитражная практика.* М., 2003.

Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации (части первой и второй) / Под ред. Р.Ф. Захаровой, С.В. Земляченко. М., 2001.

Компанеев Е.С., Полонский Э.Г. Применение законодательства о кредитовании и расчетах. М., 1967.

Королев С. Правовые аспекты открытия и ведения накопительных (временных расчетных) счетов // *Хозяйство и право.* 2001. № 3. С. 56–61.

Корякова А.В. О расширении прав казначейства в области исполнения бюджета // *Юридический мир.* 2003. № 8. С. 38–40.

Кочмола К. Расчетные и кассовые операции, Ростов н/Д, 1997.

Кредитный словарь. Для банковских и финансовых работников / Под ред. Е. Ланде. М., 1935.

Крохина Ю.А. Бюджетный кодекс и российский федерализм: антиподы или союзники // *Финансовое право.* 2002. № 1. С. 18–23.

Крохина Ю.А. Вопросы концепции бюджетного права Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 9. С. 24–25.

Крохина Ю.А. Особенности правового режима целевых денежных фондов // Финансовое право. 2003. № 3. С. 7–11.

Крылова И.Н., Крылов О.М. Лицевые счета налогоплательщиков: правовой режим // Арбитражная практика. 2003. № 6. С. 29–34.

Курбатов А.Я. Новое положение о безналичных расчетах в Российской Федерации // Хозяйство и право. 2001. № 1. С. 29–39.

Курбатов А.Я. Обеспечение баланса частных и публичных интересов — основная задача права на современном этапе // Хозяйство и право. 2001. № 6. С. 97.

Курбатов А.Я. Определение момента исполнения обязательств плательщиками и банками при безналичных расчетах // Арбитражная практика. 2002. № 1. С. 10–18.

Курбатов А.Я. Основные формы взаимодействия гражданского и налогового законодательства // Хозяйство и право. 1996. № 6. С. 55–60.

Кучеров И.И. Налоговое право России: Курс лекций. М., 2001.

Кучеров И.И., Судаков О.Ю., Орешкин И.А. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах / Под ред. И.И. Кучерова. М., 2001.

Лебедев В.А. Финансовое право. М., 2000.

Лисовский В.И. Финансовое право европейских социалистических стран. М., 1976.

Лобанов Г.А. О праве налоговых органов на бесспорное списание // Юридический мир. 1997. № 5. С. 58–60.

Ломанский Е.И. Воспоминания, 1840–1890 г. Пенза, 1995.

Луц Л.А. Деньги и денжные обязательства в гражданском праве. М., 1999.

Макеева Т.И., Кресс В.В. О практике разрешения Арбитражным судом Томской области гражданско-правовых споров, связанных с зачетами и взаимозачетами // ВВАС РФ. 2000. № 11. С. 74–82.

Максимов М.В. Контрольные полномочия банков в сфере соблюдения финансового законодательства // Финансовое право. 2002. № 2. С. 43–49.

Малюгов И.В. Уплата налогов и сборов обособленными подразделениями юридических лиц // Арбитражная практика. 2002. № 4. С. 31–35.

Мейер Д.И. Русское гражданское право (в 2 ч.). Ч. 1. М., 2000.

Николаев А.Ю. Когда обязательства по уплате налогов считаются исполненными // Юридический мир. 1997. № 5. С. 61–63.

Новоселова Л.А. Новые правила — старые проблемы // Арбитражная практика. Безналичные расчеты. Тематический выпуск. 2002. С. 73–78.

Новоселова Л.А. Проценты по денежным обязательствам. М., 2000.

- Ногина О.А.* Налоговый контроль: вопросы теории. СПб., 2002.
- Павлодский Е.А.* Договоры организаций и граждан с банками. М., 2000.
- Перминова И.В.* Ответственность юридических лиц за нецелевое использование бюджетных средств // Арбитражная практика. 2002. № 9. С. 64–69.
- Перова Г.В.* Налоговое право. М., 1997.
- Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. М., 1998.
- Полин Д.В.* Правовое регулирование расчетов в торговом обороте: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
- Предпринимательское (хозяйственное) право: Учебник: В 2 т. Т. 1 / Под ред. О.М. Олейник. М., 1999.
- Пшеничникова И.В.* Нецелевые расходы бюджетных средств // Арбитражная практика. 2002. № 6. С. 51–58.
- Рогожин Н.А.* Проблемы безналичного перечисления государственной пошлины // Арбитражная практика. Безналичные расчеты. Тематический выпуск. 2002. С. 86–88.
- Рудовол И.П.* Финансово-правовое регулирование казначейского исполнения бюджета: Дисс. ... канд. юрид. наук. Омск, 2003.
- Самсонова А.Е.* История развития денежного обращения и расчетов в России // Юридические записки / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2001. Вып. 14.
- Самсонова А.Е.* К вопросу о понятии расчетного правоотношения // Юридические записки / Под ред. В.В. Ячевского. Воронеж, 2001. Вып. 15. С. 241–248.
- Самсонова А.Е.* Правовая природа расчетного правоотношения // Труды молодых ученых. Вып. 2. Воронеж, 2002. С. 179–186.
- Самсонова А.Е.* Проблемы правового регулирования бесспорного списания денежных средств с банковского счета клиента // Актуальные проблемы гуманитарных и экономических наук. Материалы конференции. Научный вестник Воронежского филиала Московского гуманитарно-экономического института. Воронеж, 2000. С. 148–154.
- Самсонова А.Е.* Расчетное правоотношение как разновидность обязательства // Реформы в России: состояние и тенденции развития: Материалы межвузовской научно-практической конференции 22–23 мая 2001 г. Воронеж, 2001. С. 208–216.
- Сапожников Н.В.* Правовое регулирование расчетов по инкассо // Арбитражная практика. Безналичные расчеты. Тематический выпуск. 2002. С. 88–93.
- Сарбаш С.В.* Обязательства банка при исполнении платежного поручения // Закон. 2000. № 3. С. 63–67.
- Советское финансовое право / Под ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М., 1987.

- Советское финансовое право / Под ред. Г.С. Гуревича. М., 1985.
- Современный экономический словарь / Под ред. Б.А. Райзберга, Л.Ш. Лозовского. М., 1999.
- Сорокина Ю.В.* Финансовое управление и правовое регулирование финансовых отношений в России в XVIII — нач. XX в. Воронеж, 2001.
- Стариков Ю.Н.* Нарушение налогового законодательства и юридическая ответственность. Воронеж, 1995.
- Стрельников В.В.* Правовой режим пени в налоговом праве: Дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003.
- Струнин Е.В.* Споры с участием государства: соотношение гражданского и бюджетного законодательства // Арбитражная практика. 2002. № 5. С. 26–35.
- Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1999.
- У истоков финансового права. Золотые страницы финансового права / Под ред. А.Н. Козырина. Т. 1. М., 1998.
- Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» / Под ред. В.В. Витрянского. М., 1998.
- Федосов С.* Изменения в порядке представления в банк инкассовых поручений налоговыми органами // Хозяйство и право. 2000. № 2. С. 80–81.
- Финансовое право. Курс лекций / Под ред. С.В. Игнатъевой. СПб., 2000.
- Финансы предприятий / Под ред. Н.В. Колчиной. М., 1998.
- Фогельсон Ю.Б.* Избранные вопросы общей теории обязательств. М., 2001.
- Черкаев Д.И.* Последствие неперечисления банком налогов в казну // Арбитражная практика. Безналичные расчеты. Тематический выпуск. 2002. С. 82–85.
- Шенаев В.Н.* Денежная и кредитная системы России. М., 1998.
- Шерстобитов А., Шерстобитова О.* Правовое регулирование межбанковских расчетов // Закон. 1995. № 1. С. 90–93.
- Шеришневич Г.Ф.* Курс торгового права. Т. 1: Ведение. Торговые деятели. М., 2003.
- Шестопал Я.* Когда клиент беззащитен почти по... закону // Закон. 1997. № 1. С. 115–118.

Научное издание
Анна Евгеньевна Самсонова
**РАСЧЕТЫ В НАЛОГОВОЙ И БЮДЖЕТНОЙ СФЕРАХ:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**
Монография

Редактор *Л.А. Казакова*
Корректор *Г.Д. Шаровка*
Компьютерная верстка *Г.С. Брудовской*
Художественный редактор *И.С. Соколов*

Подписано в печать 15.05.2006. Гарнитура «Ньютон»
Формат 60 × 90 ¹/₁₆. Печать офсетная. Усл. печ. л. 8,5.
Тираж 1000 экз. Заказ № 1002

Издательская группа «Юристь».
105187, Москва, ул. Щербаковская, д. 50/52.
Тел.: (495) 234-8317

Отпечатано с готовых диапозитивов
в ОАО «Щербинская типография»
117623, Москва, ул. Типографская, 10