

ОТЗЫВ

члена диссертационного совета на диссертацию Савенкова Алексея Владимировича на тему: «Исполнение судебных актов в условиях иммунитета бюджетов: проблемы автономии бюджетно-правового регулирования», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертационная работа А.В. Савенкова представляет собой научное исследование интересной и актуальной темы, посвященной исполнению судебных актов в условиях иммунитета бюджетов.

Бюджетная деятельность государства (муниципальных образований) представляет собой центральную группу отношений, регулируемых финансовым правом. Складывающиеся в этой сфере отношения имеют важнейшее значение как для реализации задач и функций государства (муниципальных образований), так и, учитывая системные свойства финансов, для экономики страны в целом. В юриспруденции, в финансовом праве с учетом значимости этих отношений выделилось бюджетное право, непосредственно их регулирующее. Бюджетно-правовое регулирование, отражая особенности регламентируемых им отношений, приобрело свои принципы, специфику регулирования. Эти особенности дают возможность четко и непротиворечиво урегулировать бюджетные отношения. В то же время имеются случаи, когда бюджетные отношения соприкасаются с отношениями иной отраслевой принадлежности. В этих случаях могут возникать трения между бюджетным правом и соответствующей отраслью (подотраслью) права. Одним из таких случаев являются отношения, связанные с обращением взыскания на средства бюджетов при исполнении судебных актов. Здесь сталкиваются интересы, продиктованные необходимостью полного и планового исполнения бюджетов, с интересами, вытекающими из безусловности исполнения судебных актов.

Как свидетельствует правотворческая и правоприменительная практика последних двадцати лет, правовое регулирование исполнения бюджетов и правовое регулирование обращения взыскания на средства бюджетов находились в постоянном конфликте. Бюджетно-правовое регулирования пытались «защитить» бюджетные средства от внепланового расходования на основании судебных актов. Законодательство, регулирующее исполнение актов судебных органов, старалось обеспечить их безусловное и полное исполнение. В разрешении этого конфликта были задействованы практически все ветви власти. Одни вводили определенное правовое регулирование, другие истолковывали, фактически его корректируя.

Не решены возникшие теоретические и практические проблемы, связанные с исполнением судебных актов в условиях иммунитета бюджетов, до настоящего времени. Такая ситуация требует глубокого теоретического и практического анализа, который бы позволил на научной основе сделать предложения по разрешению возникших конфликтов. В связи с этим исследование, предпринятое А.В. Савенковым, является весьма полезным и своевременным.

Диссертационная работа представляет собой одно из первых комплексных финансово-правовых исследований исполнения судебных актов в условиях иммунитета бюджетов, автономии бюджетно-правового регулирования в этой сфере, и пределов такой автономии.

Автор диссертационного исследования поставил перед собой цель выявить автономию бюджетно-правового регулирования отношений, складывающихся при исполнении судебных актов в условиях иммунитета бюджетов, и создать правовую методологию определения ее допустимых пределов. Этой целью были предопределены задачи научного исследования.

Реализация поставленных в диссертации целей и задач, системность подхода к анализу темы исследования позволили автору разработать комплекс научных положений, выводов и рекомендаций, обладающих новизной.

Обоснованными являются выявленные в работе особенности процесса исполнения судебных актов при обращении взыскания на средства бюджетов как самостоятельного (предполагающего изъявление должником воли на перечисление денежных средств взыскателю) и принудительного (в силу обязательности исполнения судебного акта и принятия уполномоченными в рамках главы 24.1 БК РФ органами мер по организации исполнения, включая меры понуждения взыскателя к самостоятельному исполнению). Такие характеристики позволяют рельефно отразить специфику этих отношений. Достоверность такого вывода подтверждена как существующим правовым регулированием и динамикой его развития, так и складывающейся судебной практикой.

Заслуживает одобрения проведенный во втором параграфе первой главы глубокий исторический анализ правового регулирования и правоприменительной практики рассматриваемых отношений. Использование такого исторического метода исследования позволило увидеть динамику становления и развития процедур обращения взыскания на бюджетные средства, выявить причины тех закономерностей и проблем, которые существуют в их правовом регулировании. В результате были сделаны глубокие и обоснованные выводы относительно особенностей обращения взыскания по долгам различных типов государственных (муниципальных) учреждений в различные периоды времени.

Заслуживает поддержки критика размещения норм, предусматривающих в настоящее время порядок обращения взыскания на средства бюджетных и автономных учреждений, в части 20 статьи 30 Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ, а также существование ссылок на эти нормы в других законах. Сложившаяся ситуация является примером включения в акт специального характера норм с самостоятельным предметом регулирования, которые не имеют отношения к действию и вступлению в силу этого федерального закона.

Верными представляются предложения о закреплении самостоятельной процедуры исполнения судебных актов против государственных внебюджетных фондов.

Правильной является оценка подлежащих казначейскому сопровождению средств после их перечисления участнику казначейского сопровождения как утрачивающих статус бюджетных. Такой вывод позволил автору сделать методологически верные предложения, в том числе о фактическом расширении понятия бюджета при распространении режима иммунитета бюджетов на средства, подлежащие казначейскому сопровождению.

Можно поддержать предложение о необходимости отказа от понятия иммунитета бюджетов и введения в условиях обновленного режима новой терминологии, указывающей на охват таким режимом всех отношений, подпадающих под особые правила обращения взыскания.

В целом обоснованной является критика распространения порядка обращения взыскания на средства бюджетов на отношения по возврату излишне уплаченных (излишне взысканных) сумм налоговых платежей. На наш взгляд, эта позиция была сформирована Высшим Арбитражным Судом РФ на основе формального толкования норм главы 24.1 БК РФ. Хотя интересным является предложение автора о возможности использования самой «казначейской технологии» в рамках этих отношений.

Важными являются поднятые автором вопросы об исполнении актов несудебных органов, в том числе третейских судов. Сделанные здесь предложения способны улучшить существующее правовое регулирование.

Правильным можно признать общий вывод первого параграфа второй главы об объединении в рамках одного режима процедур обращения взыскания на средства, которые имеют разные правовые режимы, но так или иначе контролируются публичным субъектом. Это отражает в целом тенденции развития бюджетно-правового регулирования, проникающего во все новые и новые области, направляясь за движением бюджетных средств.

Интересными и обоснованными представляются выявленные особенности автономии бюджетного права при регулировании обращения взыскания на средства бюджетов.

Обоснованным и выверенным является вывод о том, что желание законодателя придать повышенную определенность в выборе предусмотренной бюджетным законодательством процедуры исполнения за счет особого оформления резолютивной части судебного акта создает для взыскателя риски неполного удовлетворения его требований по причине недостаточности доведенных до главного распорядителя лимитов бюджетных обязательств.

Доказанными можно признать выводы об отраслевой принадлежности различных отношений, возникающих при исполнении судебных актов за счет бюджетных средств, а также средств бюджетных и автономных учреждений и средств, подлежащих казначейскому сопровождению. На основе исследования большого количества научных работ, посвященных вопросам предмета финансового и бюджетного права, его соотношения с предметом иными отраслями права, автором сделан верный вывод о том, что отношения между взыскателем и органом, осуществляющим исполнение судебного акта, следует охарактеризовать в качестве гражданско-процессуальных, т.к. они не связаны с формированием расхода бюджета, а отношения, возникающие в рамках исполнения судебных актов между исполняющим их государственным органом и должником – как бюджетные, так и гражданско-процессуальные. Одновременно следует согласиться, что в процессе исполнения судебных актов против участников казначейского сопровождения и автономных и бюджетных учреждений вряд ли возникают бюджетно-правовые отношения.

Глубоким и всесторонним является анализ положений, касающихся возможности предоставления отсрочки при исполнении судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на бюджетные средства. Обоснованным здесь представляется вывод о том, что предоставление судом публичному субъекту отсрочки исполнения судебного акта по правилам процессуальных кодексов в дополнение к трехмесячному сроку создают должнику,

в сравнении с общегражданским исполнением судебных актов, большее количество инструментов, позволяющих избежать своевременного исполнения судебного акта.

Интересным является предложенный в работе вытекающий из Конституции РФ тест на пропорциональность ограничений при исполнении судебных актов за счет бюджетных средств.

Следует поддержать сомнения автора относительно того, что трехмесячный срок на исполнение судебного акта, установленный в ст. 242.2 БК РФ, должен оцениваться не только как процессуальный, но и оказывать влияние на развитие материальных правоотношений, в том числе ограничивать начисление процентов на взыскиваемые суммы за этот период.

Достоверными, обоснованными и ценными являются многие другие сделанные в работе выводы и предложения.

Полученные А.В. Савенковым в результате диссертационного исследования научные выводы и рекомендации в значительной степени восполняют пробелы в теории финансового права. Эти положения могут быть полезны при совершенствовании финансового, в том числе бюджетного законодательства, в правоприменительной практике государственных и местных органов, деятельность которых связана с осуществлением бюджетного регулирования. Положения диссертации можно использовать в процессе преподавания дисциплин "Финансовое право", "Бюджетное право", при подготовке научных публикаций, а также учебной литературы. Диссертационное исследование А.В. Савенкова прошло достаточную апробацию при выступлениях диссертанта с докладами на научно-практических конференциях, при публикации научных статей, монографий и учебных пособий.

Вместе с тем, несмотря на очевидные достоинства, положительные моменты, диссертационное исследование А.В. Савенкова содержит отдельные дискуссионные положения, в том числе следующие.

1. На с. 30–31 работы автор рассматривает вопрос о возможности исполнения судебных актов в отношении публично-правовых образований пу-

тем допущения субсидиарного применения принудительных мер исполнительного производства судебными приставами-исполнителями. По мнению автора, такая позиция противоречит статьям 13–15 и 32 БК РФ. Кроме того, в работе указывается, что эта позиция была устранена Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 28.05.2019 № 13 «О некоторых вопросах применения судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

На наш взгляд, субсидиарное применение принудительных мер исполнительного производства судебными приставами-исполнителями вряд ли противоречит нормам бюджетного законодательства. Публично-правовые образования отвечают по своим долгам не только средствами своего бюджета, но и иным имуществом казны. Правовое регулирование отношений, связанных с этим иным имуществом казны, не входит в предмет бюджетного права. В связи с этим исполнение таких актов приставами после истечения сроков на их исполнения в соответствии с положениями гл. 24.1 БК РФ не противоречит Бюджетному кодексу РФ. Пункт 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28.05.2019 № 13, исключая возможность исполнения судебных актов судебными приставами-исполнителями, также затрагивает лишь вопросы обращения взыскания на бюджетные средства, но не препятствует обращению взыскания на иное имущество казны.

2. На с. 76–81 диссертационного исследования автор поднимает проблему, связанную с исполнением судебных актов о возврате излишне уплаченных и взысканных налогов в порядке, предусмотренном главой 24.1 БК РФ. Введение с 2023 г. уплаты налоговых платежей с применением единого налогового платежа отразилось на получателе этих средств, включая обозначение администратора такого дохода. В связи с этим возникает вопрос, к лицевому счету какого администратора доходов подлежат предъявлению исполнительные документы о возврате излишне уплаченных налоговых платежей в случае сохранения такой практики – в орган Федерального казначейства РФ, в котором открыт лицевой счет налогового органа, на учете в кото-

ром стоит плательщик, или в налоговый орган, указываемый в качестве администратора единого налогового платежа.

Одновременно не до конца понятно, поддерживает ли автор продолжение применения возврата излишне уплаченных (взысканных) налоговых платежей, при котором фактически оспаривается решение о доначислении этого налогового платежа. Судебная практика такой подход допускала. Однако она была сформирована с учетом старых редакций ст. ст. 78 и 79 НК РФ. В настоящее время в Налоговом кодексе РФ возврат предусмотрен лишь на основании ст. 79 НК РФ и, как правильно отмечено в работе, только в случае образования положительного сальдо на едином налоговом счете.

3. Диссертационное исследование построено как исследование проявлений автономии бюджетно-правового регулирования при исполнении судебных актов в условиях иммунитета бюджетов. В качестве одного из доказательств существования такой автономии приводятся нормы гл. 24.1 БК РФ. Здесь, возможно, необходимо дополнительное обоснование, что эти нормы однозначно носят бюджетно-правовой характер. В юриспруденции известны случаи, когда отдельные нормы одной отраслевой принадлежности помещались в тех или иных целях в нормативных актах иной отраслевой принадлежности. В связи с этим возникает вопрос, не могут ли нормы гл. 24.1 БК РФ оцениваться как гражданские процессуальные нормы, предусматривающие особый порядок исполнения судебных актов, для удобства помещенные в Бюджетный кодекс РФ.

Вышеуказанные дискуссионные моменты носят частный характер и не снижают общего положительного впечатления о проведенном исследовании, не влияют на высокую оценку диссертации как самостоятельного, концептуального и творческого исследования, имеющего научную новизну, актуальность, практическую и теоретическую значимость.

Диссертация Савенкова Алексея Владимировича на тему: «Исполнение судебных актов в условиях иммунитета бюджетов: проблемы автономии бюджетно-правового регулирования» соответствует основным требованиям,

установленным Приказом от 19.11.2021 № 11181/1 «О порядке присуждения ученых степеней в Санкт-Петербургском государственном университете», соискатель Савенков Алексей Владимирович заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки. Нарушения пунктов 9 и 11 указанного Порядка в диссертации не установлены.

03 августа 2023 года

Член диссертационного совета
 доктор юридических наук, доцент,
 профессор кафедры финансового права
 юридического факультета федерального
 государственного бюджетного образовательного
 учреждения высшего образования
 «Воронежский государственный
 университет»



Пауль А.Г.



Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет» (ФГБОУ ВО «ВГУ»)	
подпись	<i>А.Г. Пауль</i>
заверяю	начальник отдела кадров
	должность
<i>О.И. Зверева</i>	<i>0308 20 23</i>
подпись	расшифровка подписи