

Отзыв

Председателя диссертационного совета, д.ю.н., профессора Шевелевой Натальи Александровны на кандидатскую 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

Тема бюджетно-правового регулирования порядка обращения взыскания на публичные средства, заключающая в себе многочисленные сложные правовые коллизии, остается в отечественной науке фактически неисследованной, не привлекающей внимания ученых, тогда как правоприменители, сталкиваясь с неоднозначным истолкованием бюджетных и иных норм, испытывают очевидные трудности при принятии решений. Работа А.В.Савенкова – первое монографическое очень вдумчивое исследование, опирающееся на междисциплинарный подход. Несомненным достоинством работы является ее системность. Автор исследует не просто совокупность норм, регламентирующих порядок обращения взыскания на бюджетные и приравненные законодателем к ним средства, но определяет их место в системе правового регулирования, отражая взаимосвязи с бюджетным, гражданским и гражданско-процессуальным законодательством. Правовое регулирование порядка исполнения судебных актов, закрепленное в Бюджетном кодексе РФ, соотносится с общегражданским порядком исполнения судебных актов. Нельзя не отметить также хорошее конституционно-правовое обоснование позиции автора по всем тем вопросам, которые получили различную правовую интерпретацию на практике.

Полагаем возможным поддержать позицию А.В.Савенкова в признании порядка обращения взыскания на публичные средства, закрепленного нормами Бюджетного кодекса РФ, частью единой системы исполнения судебных решений, базовые положения которой отразил Федеральный закон «Об исполнительном производстве». Такой подход обеспечивает возможность заполнения правовых лагун, имеющих в бюджетно-правовом регулировании, использования принципов исполнительного производства, направленных на обеспечение частного и публичного интереса в имущественной сфере. Вместе с тем необходимо признать и то, что законодатель не лишен дискреционной возможности обособить данную процедуру, придав ей более полную и развернутую регламентацию.

Иммунитет бюджетов, являющийся достаточно уникальной правовой конструкцией бюджетного права, несомненно порождает значимые особенности, влияющие на саму процедуру исполнения судебных решений по обращению взыскания на бюджетные средства. Сам институт «иммунитета бюджетов» внедрен в Бюджетный кодекс РФ в качестве очевидного защитного механизма, содержание которого достаточно подробно раскрыто в решениях Конституционного Суда РФ. «Защитная» цель неизбежно создает ограничение либо блокирование прав взыскателей публичных средств по сравнению с объемом прав, которыми пользуются взыскатели в иных, общегражданских процедурах. Признавая это, А.В.Савенков, тем не менее, предпринимает попытку проанализировать допустимые пределы ограничения прав, заложенные в нормах главы 24.1 Бюджетного кодекса РФ, опираясь на Конституцию РФ и подходы Конституционного Суда РФ, сформулированные по вопросам, связанным с применением норм бюджетного законодательства о порядке обращения взыскания на бюджетные средства. Впервые в отечественной научной литературе представлен такой глубокий и тщательный анализ действия норм Бюджетного кодекса РФ и норм гражданско-процессуального законодательства, а также положений Постановления 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». Полагаем, что многие выводы и предложения автора могут быть использованы для корректировки правоприменительной практики и законодательных положений.

Размышляя над содержанием понятия «иммунитет бюджетов», А.В.Савенков обнаруживает такую его особенность как вторжение бюджетного законодательства в гражданско-правовую сферу и предлагает назвать это явление автономией бюджетно-правового регулирования. Концептуально идея «автономии» правового регулирования порядка обращения взыскания на средства бюджетов выглядит весьма привлекательно, она позволяет автору последовательно исследовать проявление этого свойства в различных ситуациях, связанных с обращением взыскания как на бюджетные средства, так и на средства юридических лиц, вовлеченных в отношения с бюджетом (бюджетные и автономные учреждения; лица, подпадающие под казначейское сопровождение). Автор убедительно показывает тенденцию на расширение «автономии» – поля, где публичный субъект предпочитает опираться на принцип иммунитета бюджетов для обеспечения публичного интереса. Полагаем, что идея весьма продуктивна и для дальнейших исследований, ее формулирование – несомненный вклад автора в науку бюджетного права.

К научным достижениям исследователя следует отнести дифференциацию и соотнесение процедур обращения взыскания, в зависимости от правового режима средств – собственно бюджетные средства (средства соответствующих бюджетов) и приравненные к ним средства бюджетных и автономных учреждений и лиц, подпадающих под казначейское сопровождение. А.В.Савенков справедливо показывает значимую разницу между ними: в первом случае действиями уполномоченных органов руководит необходимость организовать финансирование расходов по исполнению судебного акта, а во-втором, этого не требуется и взыскание осуществляется не на средства казны, а на обособленные денежные средства. Автор полагает, что объединение названных ситуаций в одном институте иммунитета бюджета нарушает однородность и противоречит правовой природе самих отношений по обращению взыскания на бюджетные средства. В обоснование своей позиции А.В.Савенковым положены собственные аргументы, а также выработанные доктриной процессуального права аксиомы и конституционно-правовые подходы.

Поддержки заслуживает и позиция А.В.Савенкова по вопросу о характере исполнения судебных актов, автор резонно предлагает рассматривать порядок обращения взыскания на бюджетные средства не в аспекте добровольность/принудительность, а по признаку самостоятельности/несамостоятельности (с.34). Проанализировав все высказанные в науке финансового права соображения, исследователь предлагает свою оценку, исходя из того, что самостоятельность как свойство исполнения судебных актов наиболее адекватна сущности этих отношений, она предполагает обязательные действия уполномоченных органов в интересах взыскателей (с.25-30).

Одной из целей своего исследования А.В.Савенков называет выявление автономии бюджетно-правового регулирования отношений, складывающихся при исполнении судебных актов в условиях иммунитета бюджетов, и правовой методологии определения ее допустимых пределов. В связи с этим возникает вопрос о том, какая правовая методология предлагается автором. В работе используется только тест пропорциональности для определения пределов автономии (с.139 - 143), который используется в конституционном праве для оценки ситуации, связанной с соблюдением/нарушением прав человека. Соответственно возникают вопросы, во-первых, о релевантности использования самого теста пропорциональности для анализа исследуемых отношений и, во-вторых, исчерпывается ли вся правовая методология тестом пропорциональности? Сомнение в применимости возникает в связи с тем, что отношения, возникающие в связи с обращением взыскания на казну, заведомо ориентированы на защиту (обеспечение) именно публичного интереса и

баланс частных и публичных интересов может быть смещен в публичную сторону.

Автором была поставлена и качественно выполнена непростая задача уяснение сущности режима иммунитета бюджетов и охватываемых им общественных отношений, а также определение правовой природы общественных отношений, регулируемых нормами бюджетного законодательства об исполнении судебных актов в условиях иммунитета бюджетов. А.В.Савенков предлагает хорошо аргументированную концепцию автономии бюджетно-правового регулирования, которая может быть использована при защите частного интереса, поскольку, по мнению автора, она имеет конституционно очерченные пределы. Тем не менее в силу дискуссионности и сложности проблемы остаются некоторые непроясненные вопросы. Так, раскрывая сущность автономии, автор характеризует ее только через свойство вторжения бюджетно-правового регулирования в иные сферы правового регулирования (с.11), а имеются ли иные характеристики у автономии бюджетно-правового регулирования, позволяющие отграничить ее от иных ситуаций интервенций правового-регулирования, которые наблюдаются и в иных отраслях права? Создается ощущение, что автономия бюджетно-правового регулирования – это обычный способ разрешения конкуренции норм различной правовой принадлежности.

А.В.Савенков утверждает, что правоприменительная практика допускает вторжение бюджетно-правовых норм в регламентацию смежных отраслевых отношений с участием должника и взыскателя, в результате чего права последнего могут быть ограничены в сравнении с их общегражданским состоянием (с.12), однако возникает резонный вопрос о том, почему наличие очевидно выраженного публичного интереса не является оправданием такого вторжения? Тем более, что этот охраняемый публичный интерес состоит из совокупности частных интересов, которые могут быть поставлены под угрозу в результате отказа от автономии бюджетно-правового регулирования. О взаимосвязи публичного и частных интересов в данном аспекте пишет и сам автор.

Интересна позиция автора по проблеме фактического запрета на продолжение процедуры обращения взыскания на бюджетные средства, возникший в силу позиции Верховного Суда РФ, о котором совершенно справедливо пишет А.В.Савенков (с.31). Проблема связана с истечением трехмесячного срока, отведенного Бюджетным кодексом РФ на исполнение судебного акта, и отсутствием фактического взыскания уполномоченным финансовым органом. Ограниченность объемов бюджетных средств могла явиться причиной невозможности исполнения судебного акта, ранее она могла быть преодолена путем обращения на иное имущество публичного субъекта.

Следует ли рассматривать сложившуюся ситуацию как отказ от исполнения судебного акта в силу невозможности его исполнения? Или существование института казны в том значении, которое ей придает Гражданский кодекс РФ, исключает подобное развитие событий?

Справедлива и критика, которую А.В.Савенков проводит в отношении распространения режима иммунитета бюджетов на средства автономных и бюджетных учреждений и участников казначейского сопровождения. Вместе с тем, автор предъявляет единственную претензию, вызванную несоответствием правовой природе отношений – отсутствие необходимости формировать расходы бюджетов для исполнения судебного решения. Однако у публичного субъекта могли быть и иные причины устанавливать подобный режим, например, необходимость соблюдения целевого характера и обеспечения результативности использования средств, бюджетных по своему происхождению и предназначению. Может ли такой мотив обосновывать действия законодателя?

Поставленные в отзыве вопросы свидетельствуют о сложности исследуемых проблем и о глубине проработки диссертантом правовой материи и доктринальных подходов, которые автор в значительном объеме привлек для анализа и описания темы диссертационного исследования.


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.

Председатель диссертационного совета

Д.ю.н., профессор

31.07.2023



Шевелева Н.А.