**В Диссертационный совет 24.2.336.02, созданный на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»**

125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 7, стр. 22

**Отзыв**

**на автореферат диссертации Артюхина Романа Евгеньевича на тему "Правовое регулирование казначейской системы федеративного государства", представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки**

Осуществление задач и функций государства требует материальных затрат, соответствующего финансирования. В связи с этим финансовое обеспечение постоянно находится под особым вниманием государства. Основным источником финансирования публично-правовых образований являются бюджетные средства. Кроме того, в настоящее время в орбиту публичных финансов вовлекаются финансы унитарных предприятий, государственных (муниципальных) учреждений, а также некоторых иных организаций.

Отдельную сферу, связанную с формирование доходов и финансированием расходов государства, образуют отношения, связанные с движением финансовых ресурсов как в государственные фонды, так и из них. Особая роль здесь отведена Федеральному казначейству РФ.

В течение последних десятилетий механизмы, обеспечивающие эффективное формирование и использование финансовых средств государства, развивались и совершенствовались. Менялась роль Федерального казначейства РФ и Центрального банка РФ в указанных процессах. Происходило

расширение сферы применения соответствующих механизмов, распространение их не только на бюджетные средства, но и на иные финансовые ресурсы, имеющие связь с государством.

Произошедшие изменения потребовали корректировки бюджетного законодательства, введения в Бюджетный кодекс РФ дополнительных групп правовых норм. Параллельно формировалась и развивалась практика применения новых положений.

К настоящему моменту возникла потребность комплексно осмыслить произошедшие изменения, дать им научную оценку, предложить необходимые улучшения и наметить дальнейшие пути развития.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о том, что исследование, предпринятое Р.Е. Артюхиным, является полезным и своевременным.

План работы логичен. Вначале автор рассматривает теоретико-правовые основы финансовой деятельности государства и его кассового устройства. Затем внимание последовательно уделяется бюджетно-правовому регулированию казначейского исполнения, казначейского обслуживания и системы казначейских платежей. В конце работы диссертант обращается к исследованию нового понятия – казначейской системы государства, его особенностям и месту в бюджетном устройстве. Такой подход позволил диссертанту системно и последовательно раскрыть все вопросы, составляющие тему исследования, решить поставленные задачи и достигнуть цель работы, а также сформулировать положения, выносимые на защиту.

Многие выводы и предложения, сделанные в работе, в том числе положения, выносимые на защиту, являются обоснованными и достоверными.

Диссертантом разработана концепция казначейской системы федеративного государства, которая рассматривается автором как современная форма кассового устройства государства и включает в себя совокупность трех взаимодействующих друг с другом элементов – казначейского исполнения, в том числе казначейского сопровождения, казначейского обслуживания и системы казначейских платежей.

Ценными для науки финансового права и для правоприменения являются выделенные диссертантом принципы, на которых построена казначейская система Российской Федерации: единства кассы, разделения денежных потоков и бюджетных данных (данных по бюджетным ограничениям), предоставления средств «под потребность», бесперебойности осуществления казначейских платежей, прослеживаемости движения денежных средств. Сложившееся правовое регулирование и практика его применения подтверждают обоснованность этого вывода.

Следует поддержать и признать соответствующим современным представлениям о предмете финансового права вывод о включении в понятие «публичная финансовая деятельность» не только финансовой деятельности государства и публично-правовых образований, но и созданных (учрежденных) ими юридических лиц, действующих в публичном интересе.

Ценными представляются положения, посвященные формированию нового финансово-правового понятия «небюджетные средства», под которыми автор понимает подлежащие казначейскому исполнению и казначейскому обслуживанию средства бюджетных и автономных учреждений, денежные средства получателей средств из бюджета, денежные средства участников казначейского сопровождения, а также денежные средства, поступающие во временное распоряжение. Введение такой категории позволяет оттенить общие или схожие механизмы, которые применяются законодателем к внешне различным, но имеющим общую связь с государством денежным средствам.

Обоснованным представляется определение казначейского исполнения бюджета как части организации исполнения бюджета, осуществляемой Казначейством России и финансовыми органами публично-правовых образований, предполагающей открытие единого счета бюджета, открытие лицевых счетов участникам бюджетного процесса, санкционирование их операций, а также кассовое планирование исполнения бюджета.

Важным является вывод, что предметом казначейского исполнения могут быть как бюджетные, так и небюджетные средства.

Ценным для науки финансового права является анализ системы казначейских платежей, а также замечание о расширении состава регулируемых Бюджетным кодексом РФ отношений за счет включения в них системы казначейских платежей.

Интересным представляется подход, в рамках которого диссертант предлагает различать Российскую Федерацию как федеративное государство в целом и как федеральный уровень федеративного государства (как публично-правовое образование). Это предложение позволяет объяснить многие механизмы организации казначейской системы государства, которые сложно понять, выделяя лишь существующие публично-правовые образования.

Можно согласиться с обоснованием причин исключения санкционирования операция из раздела Бюджетного кодекса РФ, посвященного государственному (муниципальному) финансовому контролю, и перенесения соответствующих норм в ст. 219 БК РФ, регулирующую исполнение бюджетов по расходам. Оценка правовой природы и значения санкционирования подтверждает обоснованность таких выводов.

Обоснованным можно признать положение о том, что казначейское сопровождение объединило этапы предоставления средств из бюджета и использования этих средств в единый процесс, обеспечивая контроль за законностью и правильностью осуществления бюджетных расходов, в том числе за использованием средств из бюджета, имеющих авансовый характер.

Важными представляются выявленные особенности правовой природы казначейского счёта, обозначение, что такой счет обладает как общеправовыми признаками, характерными для банковских счетов, так и специальными признаками, связанными с бюджетным законодательством.

Можно согласиться также с иными выводами и предложениями, сделанными в работе, в том числе с положениями, выносимыми на защиту.

В то же время относительно содержания автореферата диссертации могут быть сделаны некоторые замечания.

1. В положении 2, выносимом на защиту, ученый указывает, что проведенное исследование позволяет сделать вывод о казначейской системе государства как комплексном финансово-правовом институте и объекте финансово-правового, а не только бюджетно-правового, регулирования.

В то же время далее в этом же положении, выносимом на защиту, содержится вывод, что имеются достаточные основания для расширения вслед за предметом бюджетного законодательства и предмета бюджетного права, что позволит рассматривать казначейскую систему государства, являющуюся современной формой кассового устройства, как органичную часть бюджетного устройства государства.

В связи с этим хотелось бы уточнить, предлагает ли диссертант полностью включить казначейскую систему государства в предмет регулирования исключительно бюджетного права или рассматривать ее как финансово-правовой институт в целом.

2. На с. 34–36 автореферата диссертант предлагает помимо отдельных публично-правовых образований выделять государство как особый отдельный субъект права, как государство-суверен.

Здесь возникает вопрос, применимы ли к такому субъекту (государству как единому целому) положения, касающиеся права собственности и обязательственного права, обладает ли государство в целом правом собственности, принадлежит ли федеральный бюджет на праве собственности Российской Федерации как публично-правовому образованию или Российской Федерации в целом как суверену, имеет ли Российская Федерация в целом как суверен какие-либо имущественные права на средства бюджетов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий, муниципальных образований.

Указанные замечания носят дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку работы.

Диссертационное исследование Романа Евгеньевича Артюхина на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки на тему: «Правовое

регулирование казначейской системы федеративного государства» является самостоятельным научно-квалификационным исследованием и соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук, предусмотренным Положением о порядке присуждения ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор – Артюхин Роман Евгеньевич – заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв на автореферат диссертации Р.Е Артюхина на тему "Правовое регулирование казначейской системы федеративного государства" обсужден и одобрен на заседании кафедры финансового права юридического факультета ФГБОУ ВО "Воронежский государственный университет" 03 сентября 2026 года (протокол № 1).

03 сентября 2026 г.

Заведующий кафедрой финансового права
юридического факультета
ФГБОУ ВО "Воронежский государственный
университет",
доктор юридических наук,
профессор Сенцова Марина Валентиновна

Адрес: 394018, г. Воронеж, пл. Ленина, 10а, каб. 701
тел.: +7 (473) 255-84-79
e-mail: smv@law.vsu.ru

