В диссертационный совет 24.2.336.02,
созданный на базе ФГАОУ ВО
«Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
123242, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 7, стр. 22

О Т З Ы В

официального оппонента

на диссертацию Артюхина Романа Евгеньевича

«Правовое регулирование казначейской системы федеративного государства», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

(Москва, дата защиты – 13 октября 2026 г., 457 с.)

1. Актуальность темы исследования

Научное исследование **Артюхина Романа Евгеньевича** обращено к одной из наиболее динамично развивающихся и одновременно дискуссионных проблем современного финансового права – правовой природе, структуре и функциональному назначению новых институтов бюджетного и финансового права, которые в совокупности с уже действующими автор диссертации предлагает рассматривать в качестве казначейской системы федеративного государства. Актуальность темы несомненна, поскольку в последнее десятилетие бюджетное законодательство России претерпело масштабные изменения, связанные с внедрением единого казначейского счета, системы казначейских платежей, казначейского сопровождения, казначейского мониторинга. Эти новации существенно трансформировали институциональную архитектуру управления публичными

финансами, однако их доктринальное осмысление, как справедливо замечает диссертант, заметно отстает от нормотворческой практики.

В условиях современного этапа развития бюджетного законодательства происходит переосмысление роли и места казначейских органов в механизме управления публичными финансами. Федеральное казначейство трансформируется из органа, осуществляющего преимущественно учетно-контрольные функции, в ключевой элемент складывающейся цифровой экосистемы бюджетного устройства, обеспечивающий не только исполнение бюджетов, но и казначейское сопровождение государственных контрактов, казначейский мониторинг и управление ликвидностью единого казначейского счета .

Значимость самой работе и ее выводам придает то обстоятельство, что автор, будучи знающим специалистом, не ограничивается описанием текущих изменений, а предлагает целостную концепцию казначейской системы федеративного государства, ее принципы и составные элементы. Предложенная концепция, по мнению Р.Е.Артюхина – закономерный итог исторического развития бюджетного регулирования в России, начиная со времен царской империи.

2. Степень обоснованности научных положений и выводов

Диссертация представляет собой итог значительной работы по систематизации обширного нормативного материала, включая Бюджетный кодекс РФ, подзаконные акты Минфина РФ и Казначейства России, а также исторические источники – от реформы Александра II до современного этапа. Работа выстроена логично и последовательно: проведен анализ категориального аппарата, обоснованы принципы функционирования казначейской системы, тщательно проанализированы все элементы-казначейское исполнение бюджетов, казначейское обслуживание бюджетов, система казначейских платежей и др.

Достоверность полученных результатов подтверждается использованием апробированных методов научного познания (формально-

юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой, системно-структурный), анализом репрезентативного нормативного и эмпирического материала, а также практической апробацией результатов в научных публикациях и выступлениях на конференциях.

Поддержки и одобрения заслуживает теоретическая смелость автора, проявившаяся в формулировании и обосновании следующих положений:

- введение в научный оборот категории «небюджетные средства» как самостоятельного термина бюджетно-правового регулирования, не сводимого к средствам бюджетов;

- в максимально подробном раскрытии содержания бюджетно-правовых понятий кассир, кассовое обслуживание, кассовое исполнение и их соотношения;

- выделение двух моделей казначейского обслуживания на субнациональном уровне, что имеет важное прикладное значение для регионов и муниципалитетов;

- обоснование гипотезы о правовой природе и принадлежности средств на едином казначейском счете;

- о формировании бюджетной цифровой экосистемы на основе цифровой платформы электронного бюджета.

Каждое выносимое на защиту положение (всего 16 пунктов) представляет собой новое слово либо новый взгляд на уже известную научную проблему, подкреплено солидной аргументацией, основанной на анализе норм действующего законодательства, правоприменительной практики и сравнительно-правовых материалах федеративных государств (США, Германия, Бразилия). Все это свидетельствует о высокой степени обоснованности авторской позиции и доказанности сделанных выводов.

3.Содержание работы

Диссертантом последовательно реализован системный подход к исследованию казначейской системы государства. В первой главе обоснованно исследуются теоретико-правовые основы финансовой

деятельности государства и его кассового устройства. Автором раскрывается публичная финансовая деятельность как объект финансово-правового регулирования, анализируется правовой статус публично-правовых образований и федеративного государства как субъектов финансовой деятельности, что создает надежную теоретическую основу для последующего анализа.

Особого внимания заслуживает параграф 1.3, в котором диссертант исследует кассовое устройство государства и денежные средства как объект бюджетно-правового регулирования, что позволяет преодолеть традиционный разрыв между публично-правовым и частно-правовым пониманием денежных средств в бюджетном процессе. Проведенный в параграфе 1.4 сравнительно-правовой анализ казначейской и банковской систем кассового устройства на основе зарубежного опыта свидетельствует о широкой научной эрудиции автора и позволяет обоснованно выделить специфику российской модели.

Вторая глава посвящена исследованию бюджетно-правового регулирования казначейского исполнения. Диссертант последовательно раскрывает сущность казначейского исполнения бюджета, систему правовых инструментов такого исполнения, а также такие современные институты, как казначейское сопровождение средств, предоставленных из бюджетов на контрактной основе, и кассовое планирование с управлением остатками средств на едином счете бюджета. Данная структура отражает понимание автором эволюции казначейской деятельности: от простого исполнения бюджета к комплексному управлению бюджетными потоками.

В третьей главе раскрывается содержание финансового-правового регулирования казначейского обслуживания и системы казначейских платежей. Показаны особенности системы казначейских платежей, ее роль в современной России; новый функционал Федерального казначейства и его трансформация; отражены характеристики различных видов казначейских счетов; раскрыто содержание казначейского обслуживания средств публично-

правовых образований. Особое внимание отдано единому казначейскому счету, проблемы его правовой природы и средств, отраженных на ЕКС.

Четвертая глава посвящена обоснованию авторской концепции казначейской системы государства, ее потенциальным возможностям в эффективном управлении публичными финансами.

4. Научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что оно вносит существенный вклад в развитие доктрины финансового и бюджетного права, предлагая:

- уточнение предмета бюджетного и финансового права за счет включения в него новых институтов и определения их конкретного места;

- концептуального обоснования окончательного оформления казначейской системы государства, определения ее принципов и элементного состава;

- авторское понимание содержания принципа «единство кассы» в его историческом развитии и современном состоянии правового регулирования;

- обоснование особого правового режима «небюджетных» средств и определения их состава, исходя их денежных средств, находящихся под казначейским сопровождением;

- выявление свойств и характеристик казначейских счетов (единого казначейского счета, единого счета бюджета, казначейских счетов финансовых органов); их соотношения с лицевыми счетами;

- скрупулезный анализ и сделанные выводы о возникновении и трансформации в историческом разрезе таких бюджетных явлений как кассовое устройство, кассовое исполнение, кассовое обслуживание, казначейское исполнение, казначейское обслуживание бюджетов;

- описание и раскрытие потенциала института системы казначейских платежей, оценка его возможностей в обеспечении эффективного функционирования всей бюджетной системы РФ и каждого бюджета в

отдельности; его органической связи с современными цифровыми технологиями.

В целом, новизна работы несомненна и соответствует требованиям, предъявляемым к докторским диссертациям по юридическим наукам.

Практическая значимость работы также высока. Выводы и предложения автора могут быть использованы:

в законотворческой деятельности – необходимо поддержать новации Бюджетного кодекса РФ (в частности, предложенные изменения ст. 38.2БК РФ о принципе единства кассы; возвращении в Бюджетный кодекс РФ понятия «казначейское исполнение бюджетов»;

в правоприменительной практике Казначейства России и финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований.

5. Дискуссионные положения и замечания

Предложенное авторское переосмысление сложившихся подходов в оценке действующих бюджетных и финансовых институтов, а также собственные доктринальные разработки как любое новое знание вызывает желание уточнить позицию ученого, задать дополнительные вопросы.

Во-первых, представляется, что в дополнительном обосновании нуждается вводимый термин «небюджетные средства». В состав этих средств включаются достаточно различные по своей правовой природе денежные средства, с одной стороны, средства бюджетных и автономных учреждений, «работающие» в социальной сфере на благо государства, с другой – средства коммерческих организаций, обеспечивающих коммерческий интерес. Достаточно ли факта казначейского сопровождения для объединения их одним правовым режимом? И еще один нюанс – использование отрицательной частицы «не» затрудняет правильное восприятие таких средств (так же как использование термина «неучастник» бюджетного процесса), может быть использовать термин «казначейский» (в каком-то аспекте) для их обозначения?

Во-вторых, автор обращается к содержанию процедуры санкционирования, которую совершают казначейские (финансовые) органы в целях предотвращения избыточных и нецелевых расходов, последовательно раскрывая изменение подходов законодателя к пониманию санкционирования, в том числе отказ от отнесения санкционирования к методам финансового контроля. Диссертант выражает согласие с законодателем, тем не менее во многих случаях отмечает контрольную сущность этой процедуры (с.306, 330-33, 343 и др.). Что, с точки зрения доктрины, препятствует относить санкционирование к методам предварительного казначейского контроля?

В-третьих, рассматривая публично-правовую деятельность государства и управление публичными финансами диссертант не упоминает такое публично-правовое образование как федеральная территория «Сириус», поэтому возникает вопрос о месте бюджета федеральной территории в структуре бюджетной системы РФ. Поскольку сам законодатель не определяет ее «бюджетное» место, интересно услышать позицию исследователя о расположении Сириуса в сложноустроенном комплексе публичных финансов, учитывая, то могут появиться и иные федеральные территории.

В-четвертых, нельзя не задать исследователю и одновременно руководителю системы казначейских органов России вопрос о перспективах и возможностях Федерального казначейства о полномасштабном принятии всех субъектов РФ (и связанных с ними муниципалитетов) на централизованное обслуживание в порядке статьи 220.2 БК РФ. Готово ли Федеральное казначейство к созданию единого цифрового двойника бюджетной системы РФ? И если такое произойдет, не возникнут ли угрозы бюджетному федерализму?

6. Оценка содержания и оформления работы

Диссертация представляет собой завершённое, логически выстроенное исследование. Структура работы (введение, четыре главы, заключение, список использованных источников) соответствует поставленным целям и задачам.

Язык изложения научно-корректен, стиль – выверенный, юридически точный. Опубликованные научные работы (перечень которых показывает необходимое число публикаций в рецензируемых изданиях) полно отражают содержание диссертации.

Структура и содержание автореферата соответствуют основным положениям диссертации, отражают ее логику и ключевые результаты.

6. Заключение о соответствии диссертации критериям, установленным Положением о присуждении ученых степеней

Диссертационное исследование **Артюхина Романа Евгеньевича** на тему «Правовое регулирование казначейской системы федеративного государства» является интересно, самостоятельной, завершенной научно-квалификационной работой, в которой на основе проведенных автором исследований творчески разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как новое крупное научное достижение в области финансового права.

Работа содержит решение научной проблемы, имеющей важное политическое и социально-экономическое значение для развития бюджетного законодательства и совершенствования государственного управления публичными финансами в условиях федеративного устройства и цифровой трансформации экономики.

Диссертация прошла необходимую апробацию, положения, выносимые на защиту, содержатся в опубликованных автором работах (всего по теме диссертации опубликовано 36 научных работ, 17 из которых – в рецензируемых научных изданиях, перечень которых утвержден Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных результатов диссертационных исследований на соискание на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук).

Диссертация и автореферат соответствуют требованиям раздела II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением

Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 в актуальной редакции, а соискатель **Артюхин Роман Евгеньевич** заслуживает присуждения ему искомой ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент,

Профессор, заведующая кафедрой административного

и финансового права Санкт-Петербургского

государственного университета, доктор

юридических наук (научная специальность 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право),

профессор Н.А.Шевелева

Личную подпись Шевелевой Натальи Александровны

ЗАВЕРЯЮ

Заместитель начальника

Управления кадров

Краснова Е.П.

11.09.2026

11.09.2026

Контактные данные:

199034, Россия, Санкт-Петербург, Университетская набережная, д. 7–9

Санкт-Петербургский государственный университет,

Юридический факультет, Кафедра административного и финансового права

(812) 363 60 90

Эл.почта: n.sheveleva@spbu.ru