Проректор по научной работе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», доктор юридических наук, профессор

_____ С.А. Белоусов

«01» 09 2026 г.

ОТЗЫВ
ведущей организации
федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» на диссертацию Артюхина Романа Евгеньевича на тему «Правовое регулирование казначейской системы федеративного государства», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки
(г. Москва, 2026. 457 с.)

Тема диссертационного исследования Романа Евгеньевича Артюхина, посвященная формированию научной концепции казначейской системы федеративного государства как объекта финансово-правового регулирования, представляет значительный научный и практический интерес для современной науки финансового права в целом и для бюджетного права в частности.

Выполнение публично-правовыми образованиями своих задач и функций детерминирует полномочия по формированию и осуществлению соответствующих государственных и муниципальных доходов и расходов, прежде всего бюджетных. Особую, в том числе социальную, значимость в последние годы приобретают вопросы правового регулирования межбюджетных отношений, связанные с расходами на финансовое обеспечение достижения целей национального развития в рамках реализации национальных проектов. При этом важная роль в повышении эффективности

бюджетного процесса, в том числе координации исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за целевым использованием их средств, обеспечения прозрачности и подотчетности финансовых ресурсов, принадлежит казначейской системе государства.

Автор убедительно аргументировал необходимость исследования проблем казначейской системы России как федеративного государства в современных условиях (с. 4-6 диссертации). Действительно, «бюджетная политика государства детерминируется требованиями, которые предъявляют к ней современные экономические условия, настраивающие на более гибкое управление публичными финансами. Эффективность использования ресурсов бюджетной системы необходимо повышать с учетом рисков, обусловленных разнородными внешними факторами» (с. 5). При этом исследование казначейской системы государства представляется важным не только с практических позиций как части финансово-правового механизма, разновидности публичной финансовой деятельности, но и для научного осмысления расширения предмета бюджетного законодательства, закрепившего новые институты права (казначейское обслуживание, казначейское сопровождение, систему казначейских платежей), а также с точки зрения системного подхода к рассматриваемому правовому явлению. Поэтому поднимаемая в диссертации Р.Е. Артюхина проблематика востребована с позиций научного исследования как в теоретическом, так и практическом аспектах.

Поставленную автором цель концептуального научного осмысления казначейской системы федеративного государства следует признать достаточно успешно достигнутой. Содержание представленного научного труда свидетельствует о внесении автором личного вклада в развитие науки финансового права, что выражается, в частности, в формировании концепции финансово-правового регулирования казначейской системы государства, разработке соответствующего понятийно-категориального аппарата и формулировании положений, направленных на совершенствование

бюджетного законодательства в сфере регулирования казначейской системы. Обоснованность положений диссертации и достоверность ее выводов подтверждается всесторонним и глубоким анализом положений нормативных правовых актов разных уровней, актов программного и концептуального характера, материалов судебной практики, правоприменительных актов Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства, аналитических и статистических материалов, представленных в государственных информационных системах и на официальных сайтах государственных органов. Научному осмыслению со стороны автора подверглись труды представителей различных юридических наук, прежде всего, финансового, административного, конституционного права, теории права, ученых-экономистов, а также зарубежных исследователей. Достоинством диссертационного исследования является постоянное обращение автора к работам ученых в области финансового права имперского и советского периодов.

Отмеченные обстоятельства определяют несомненную практическую и теоретическую значимость диссертационного исследования Р.Е. Артюхина, в центре которого – целый круг дискуссионных вопросов доктринального определения и финансово-правового регулирования казначейской системы федеративного государства.

Оценивая диссертацию в целом, следует, прежде всего, отметить наличие в ней компонентов, которые являются обязательными для любого диссертационного исследования – актуальность и значимость затронутых проблем для правовой науки и юридической практики; системный характер анализа этих проблем; аргументированность и достоверность сформулированных выводов и предложений.

Новизну исследования характеризуют формирование научной концепции финансово-правового регулирования казначейской системы федеративного государства, а также положения, выносимые на защиту (с. 20-31). Они отражают результат проведенной работы и отвечают в целом цели

и задачам, которые автор поставил перед собой в начале исследования (с. 10-11). В частности, среди наиболее успешно решенных в диссертации задач следует отметить следующие: установлены особенности публично-правового образования как субъекта публичной финансовой деятельности; рассмотрено кассовое устройство как объект правового регулирования; разработано доктринальное понятие «казначейская система государства»; выявлены и охарактеризованы основные составляющие казначейской системы в Российской Федерации как объекта правового регулирования; установлены основные правовые характеристики новых институтов бюджетного права, являющихся результатом становления и развития казначейской системы государства (казначейский счет, единый казначейский счет, лицевой счет, казначейский платеж); обозначены перспективы развития казначейской системы в связи с цифровизацией финансово-правовых отношений; сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования казначейской системы федеративного государства.

Введение, помимо актуальности выбранной тематики, цели и задач, раскрывает правильно сформулированные объект и предмет исследования, методологическую и теоретическую основы диссертации, нормативную и эмпирическую базы исследования, степень научной разработанности темы исследования и обоснованности, достоверности его результатов, характеризует теоретическую и практическую значимость исследования, научную новизну работы, отражаемую в положениях, выносимых на защиту, указывает на апробацию и внедрение результатов исследования (с. 4-35).

Структурное единство диссертации (введение, четыре главы, включающие 16 параграфов, заключение, список используемых источников и литературы) обусловлено целью и задачами, достижение которых позволило автору осуществить концептуальное исследование казначейской системы федеративного государства как объекта финансово-правового регулирования. Следует также отметить последовательность рассуждений автора, связывающих между собой параграфы и главы работы.

Диссертация написана хорошим литературным языком, теоретическая, нормативная и эмпирическая базы исследования весьма обширны, использованы в общей сложности более 930 источников. В качестве эмпирических материалов использовались аналитические данные об исполнении бюджетов бюджетной системы, государственных закупках, государственных и муниципальных платежах, представленные в государственных информационных системах и на официальных сайтах государственных органов, акты Конституционного Суда Российской Федерации, а также иная правоприменительная практика.

Для решения поставленных задач Р.Е. Артюхиным использованы различные методы научного познания (с. 16-17).

Заслуживают поддержки выработанные автором элементы концепции казначейской системы федеративного государства (с. 20), включающие в себя понятийно-категориальный аппарат, составляющий терминологическую базу казначейской системы государства (с. 20, 21, 23, 24, 25, 28); структуру казначейской системы государства (казначейское исполнение, казначейское обслуживание, система казначейских платежей) (с. 20, 301-309); принципы построения и функционирования данной системы как современной формы кассового устройства федеративного государства (с. 21, 309-315); определение субъектов финансового права и участников правоотношений в казначейской системе государства (с. 57-84, 133-137, 150, 155-159, 195-197, 222-223, 242-247, 314-315, 318 и др.); классификацию видов денежных средств (бюджетных и небюджетных средств; денежных средств, принадлежащих Российской Федерации как государству, и денежных средств, принадлежащих публично-правовым образованиям), являющихся объектами правоотношений в казначейской системе (с. 23, 26-27, 93-103, 275-283, 312-313 и др.); правовые инструменты и механизмы функционирования казначейской системы федеративного государства (лицевые счета, казначейские счета, единый счет бюджета, единый казначейский счет, санкционирование операций и др.) с учетом современного уровня развития общественных отношений,

регулируемых бюджетным законодательством (с. 150-171, 231-249, 270-283 и др.); формы реализации принципа единства публичной власти в казначейской системе Российской Федерации как федеративного государства (с. 47-50, 67-81, 94, 282, 341-342 и др.).

Вызывают интерес рассмотрение автором публичной финансовой деятельности государства и управления публичными финансами как объектов финансово-правового регулирования (с. 36-56), кассового устройства государства как объекта бюджетно-правового регулирования (с. 82-93), сравнительный анализ единого казначейского счета и корреспондентского счета и выявление у них сходных признаков (с. 276-280), идеи автора о контрактной системе государства (с. 288), о необходимости выявления вида публичного интереса в финансовых правоотношениях, который представляет федеральный государственный орган – интереса государства-суверена или федерального уровня федеративного государства (с. 81).

Представляются обоснованными предложения автора о совершенствовании бюджетного законодательства Российской Федерации, в том числе в части включения: 1) в перечень правоотношений, регулируемых Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст. 1 БК РФ), отношений в системе казначейских платежей (с. 340); 2) в содержание принципа единства кассы (ст. 38.2 БК РФ) положения о функционировании единого казначейского счёта (с. 342); 3) в понятийно-терминологический аппарат, применяемый в БК РФ (ст. 6), определения понятия «небюджетные средства» (с. 343).

Научная ценность проведенного Р.Е. Артюхиным исследования состоит в разработке научной концепции финансово-правового регулирования казначейской системы федеративного государства, включающей новые теоретические подходы, совокупность которых дает основание говорить о новом научном достижении в рамках доктрины финансового права. Сформулированные автором самостоятельные теоретические выводы и практические предложения могут служить основой для дальнейших научных

изысканий, учебно-методических целей, разработки законопроектов и иных правовых актов.

Практическая значимость обусловливается главным образом прикладными аспектами диссертации, связанными с разработкой теоретически и юридически обоснованных подходов к совершенствованию правового регулирования казначейской системы в Российской Федерации, что, несомненно, способно повысить уровень правотворческой и правоприменительной практики.

Результаты и выводы диссертации ведущая организация рекомендует использовать в последующих научных исследованиях, связанных с изучением как правовой природы денежных средств, так и счетов учёта денежных средств (казначейских счетов) как объектов финансово-правового регулирования; в законотворческом процессе при совершенствовании понятийно-категориального аппарата, предмета законодательного регулирования бюджетных отношений; в правоприменительной деятельности Федерального казначейства и финансовых органов; в рамках преподавания финансово-правовых дисциплин обучающимся высших учебных заведений юридического профиля и подготовки соответствующих учебно-методических материалов.

Вместе с тем, по диссертационной работе Р.Е. Артюхина представляется возможным обозначить ряд дискуссионных вопросов и положений, нуждающихся в дополнительном обосновании.

1. В работе использована обширная методологическая база, включая общенаучные и частнонаучные методы познания. При этом во введении не раскрываются особенности использования отдельных методов формальной логики применительно к теме исследования, в частности синтеза и метода восхождения от частного к общему (с. 16).

2. В тексте работы присутствуют некоторые разночтения относительно квалификации статуса казначейской системы государства в системе финансового права. На с. 19-20 диссертации указывается, что «настоящее

исследование вносит вклад в теорию финансового права за счёт разработки целостной концепции правового макроинститута в сфере публичной финансовой деятельности». Однако в дальнейшем в тексте диссертации не раскрывается содержание понятия данного макроинститута. Если речь идет о казначейской системе государства, то в работе применительно к ее месту в системе финансового права содержатся разные трактовки. В положении 2, выносимом на защиту (с. 20 диссертации), казначейская система государства позиционируется как комплексный финансово-правовой институт и объект финансово-правового, а не только бюджетно-правового, регулирования. На с. 319 казначейская система упоминается как институт финансового права без уточнения его комплексного характера.

На с. 301 автор делает вывод, что структурными элементами казначейской системы государства являются институты казначейского исполнения, казначейского обслуживания и система казначейских платежей. В частности, в положении 7, выносимом на защиту, автор рассматривает систему казначейских платежей как новый бюджетно-правовой институт (с. 25 диссертации). При этом на с. 340 он утверждает, что «данный институт не является исключительно бюджетно-правовым, поскольку охватывает вопросы осуществления операций не только участников бюджетного процесса или участников казначейского сопровождения, а также иных субъектов правоотношений, перечисленных в части 2 статьи 1 БК РФ». Также на с. 351 исследования соискатель отмечает, что институт казначейского исполнения, являясь изначально исключительно бюджетно-правовым институтом, стал постепенно трансформироваться в институт финансово-правовой.

В связи с изложенным представляется целесообразным, чтобы автор уточнил свою позицию относительно принадлежности норм, регулирующих общественные отношения в области казначейской системы Российского государства, к конкретным подотраслям и институтам современного финансового права как отрасли права.

3. На с. 95 диссертации автор относит денежные средства бюджетных и автономных учреждений к одному виду небюджетных средств. При этом он подробно обосновывает на с. 95-100 принадлежность к данному виду только денежных средств бюджетных учреждений. В связи с этим возникает вопрос об обосновании принадлежности денежных средств автономных учреждений к небюджетным средствам, поскольку действующим законодательством различается правовое положение бюджетных и автономных учреждений, в том числе как участников финансовых правоотношений.

4. Положительно в целом оценивая композиционное построение диссертации, возникает вопрос о целесообразности расположения параграфов 4.1 «Системы как объект правового регулирования» и 4.2 «Структура, элементы и принципы казначейской системы государства» в последней главе исследования. Как представляется, более корректным и логически верным было бы включение данных параграфов в отдельную главу наряду с параграфами 1.3 «Кассовое устройство государства и денежные средства как объект бюджетно-правового регулирования» и 1.4 «Казначейская и банковская система кассового устройства: зарубежный опыт правового регулирования», исключив последние из первой главы. Такая перестановка позволила бы предварительно представить стержневые для авторской концепции идеи и понятия, а также избежать в параграфе 4.2 многочисленных повторов суждений и выводов, сделанных соискателем в ходе подготовки второй и третьей глав диссертации.

5. В работе нуждается в актуализации ряд положений.

На с. 48 диссертации указано, что «полномочия Правительства Российской Федерации в сфере управления публичными финансами определены Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Однако данный акт утратил силу и в настоящее время действует Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изм. от 28 декабря 2025 года № 6-ФКЗ).

Кроме того, на той же странице диссертации отмечается, что «Министерство финансов Российской Федерации … обеспечивает проведение в стране единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики». Однако в соответствии с п. «б» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ обеспечение проведения в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики является прерогативой Правительства Российской Федерации. При этом согласно п. 1 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 329) данный орган осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, в частности, в сфере бюджетной, налоговой, валютной деятельности.

Высказанные замечания являются основой для научной полемики и не влияют на высокую оценку проведенного Р.Е. Артюхиным научного исследования.

В целом, диссертация Р.Е. Артюхина является научным исследованием актуальной проблемы, отличается новизной и обоснованностью содержащихся в ней теоретических и практических выводов и предложений, имеет научно-теоретическое и практическое значение, характеризуется внутренним единством, логичностью изложения.

Автор принимал активное участие в международных и всероссийских конференциях, форумах и круглых столах, где прошли апробацию выносимые на защиту выводы и предложения (с. 33-35 диссертации). Им опубликовано 30 научных работ, из них 5 монографий, 17 статей – в журналах, входящих в перечень ведущих научных изданий, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации (с. 58-60 автореферата).

Выводы и предложения, изложенные в диссертации, являются достаточно обоснованными, достоверными, свидетельствуют о личном вкладе Р.Е. Артюхина в науку финансового права, могут быть использованы в нормотворческой и правоприменительной деятельности, а также как методологическая основа для дальнейших научных исследований. Кроме того, положения диссертации могут быть использованы в учебном процессе при чтении лекций, проведении практических занятий и подготовке учебно-методических материалов по финансовому и бюджетному праву по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры.

Автореферат и публикации отражают основные положения диссертации и по своему содержанию ей соответствуют. Диссертация и автореферат диссертации оформлены в соответствии с требованиями, предъявляемыми Министерством науки и высшего образования Российской Федерации.

В диссертации Р.Е. Артюхина отсутствуют недобросовестные заимствования из текстов научных работ других авторов. Во всех случаях совпадающие отрывки (отрывки, в которых соискателем использован чужой материал) имеют ссылки на автора и (или) источник заимствования.

Таким образом, диссертация Романа Евгеньевича Артюхина по теме «Правовое регулирование казначейской системы федеративного государства» является самостоятельной, завершенной научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение в рамках теории и отрасли финансового права. Она соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук, установленным разделом II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в актуальной редакции), а соискатель Роман Евгеньевич Артюхин заслуживает присуждения ему ученой степени доктора юридических наук

по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв ведущей организации подготовлен доктором юридических наук (12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право), профессором, профессором кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» Беликовым Евгением Геннадьевичем и доктором юридических наук (12.00.14 – административное право; финансовое право, информационное право), профессором, заведующим кафедрой финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» Покачаловой Еленой Вячеславовной, обсужден и одобрен на заседании кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» (протокол № 1 от «31» августа 2026 года).

Заведующий кафедрой финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», доктор юридических наук, профессор _____ Е.В. Покачалова

«31» августа 2026 г.

Сведения о ведущей организации:
Полное наименование организации: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»
Сокращенные наименования организации: Саратовская государственная юридическая академия, ФГБОУ ВО «СГЮА»
Почтовый индекс и адрес организации: 410056, Саратовская область, г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н.Г., зд. 104, стр. 3
Официальный сайт организации: https://сгюа.рф
Адрес электронной почты: rector@ssla.ru
Телефон: 8 (845) 229 90-71, факс: 8 (845) 220-56-58

Подпись Покачалова
УДОСТОВЕРЯЮ
и.о. Начальник управления кадрового и документационного обеспечения федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»
Е.В. Калинина

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УПРАВЛЕНИЕ КАДРОВОГО И ДОКУМЕНТАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ