ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА 24.2.336.02,
созданного на базе федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Министерства науки и высшего образования Российской Федерации
ПО ДИССЕРТАЦИИ
НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ ДОКТОРА НАУК

аттестационное дело №_____
решение диссертационного совета от 13.10. 2026 № 64

О присуждении Артюхину Роману Евгеньевичу, гражданину Российской Федерации, ученой степени доктора юридических наук

Диссертация «Правовое регулирование казначейской системы федеративного государства» по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки принята к защите 26 мая 2026 г. (протокол заседания № 31) диссертационным советом 24.2.336.02, созданным на базе федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (далее – Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)) Министерства науки и высшего образования Российской Федерации (адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9, стр. 1) на основании приказа Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 20 июля 2022 года № 904/нк.

Соискатель Артюхин Роман Евгеньевич, «16» августа 1973 года рождения, в 1995 году окончил с отличием Государственную академию управления имени Серго Орджоникидзе по специальности «Бухгалтерский учёт и аудит», присвоена квалификация «экономист» (специалитет).

В 1998 году окончил Московскую государственную юридическую академию по специальности «Юриспруденция», присвоена квалификация «юрист» (специалитет).

В 2011 году окончил федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» по направлению «Международные отношения», присуждена степень магистра в области международных отношений со знанием иностранного языка (магистратура).

В период с 2003 по 2007 год Р.Е. Артюхин обучался в аспирантуре заочной формы обучения в Государственном университете – Высшая школа экономики (ГУ-ВШЭ).

В 2008 году Роман Евгеньевич защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук по теме «Правовое регулирование отчетной стадии бюджетного процесса» в Московской государственной юридической академии. Диплом ДКН № 074365, Решение Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации от 20 февраля 2009 года, регистрационный номер 6к/170.

С 5 апреля 2023 года по 5 апреля 2026 года Р.Е. Артюхин проходил обучение в докторантуре Университета имени О.Е. Кутафина на кафедре финансового права.

С 3 октября 2007 года по настоящее время соискатель занимает должность руководителя Казначейства России.

С 8 февраля 2021 года по настоящее время соискатель занимает должность профессора кафедры административного и финансового права Юридического института федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы».

С 4 апреля 2023 года по настоящее время соискатель занимает должность доцента кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Диссертация выполнена на кафедре финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Научный консультант: **Козырин Александр Николаевич**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и финансового права ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы».

Официальные оппоненты:

Шевелева Наталья Александровна, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой административного и финансового права Юридического факультета ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет»;

Рыбакова Светлана Викторовна, доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник Отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»;

Миронова Светлана Михайловна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры теории права и государственно-правовых дисциплин Волгоградского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» – дали аргументированные и развернутые положительные отзывы на диссертацию.

Ведущая организация **федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»,** г. Саратов, дала положительный отзыв на диссертацию. 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. Отзыв подписан доктором юридических наук, профессором, заведующим кафедрой финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» Покачаловой Еленой Вячеславовной и утвержден проректором по научной работе ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», доктором юридических наук, профессором Белоусовым Сергеем Александровичем.

Ведущая организация отметила, что 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 диссертации 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.

Отмечая, что 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, ведущая организация обозначила 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 идёт о казначейской системе государства, то в работе применительно к её 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.

На диссертацию поступили положительные отзывы официальных оппонентов.

Официальный оппонент, доктор юридических наук **Шевелева Наталья Александровна**, отметив новизну и значимость работы, высказала желание уточнить позицию ученого, задать дополнительные вопросы.

1. 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?

2. 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?

3. 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, что могут появиться и иные федеральные территории.

4. 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?

Официальный оппонент **Рыбакова Светлана Викторовна**, положительно оценив диссертационное исследование Р.Е. Артюхина, отметила, что оно не свободно от некоторых спорных положений или положений, требующих дополнительного обоснования.

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации не содержит определения понятия бюджетное устройство, хотя в нем имеется самостоятельный раздел с соответствующим наименованием, открывающий часть 2 Кодекса, которая именуется «Бюджетная система Российской Федерации», что позволяет предположить соотношение соответствующих категорий как части и целого. Однако глава 1 раздела первого также именуется «Бюджетная система Российской Федерации». Как известно, Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», включал в свое содержание определение понятия «бюджетное устройство», из которого следовало, что понятие бюджетного устройства шире понятия бюджетной системы.

Важно знать на этот счет позицию диссертанта, поскольку в работе небюджетные средства позиционируются как элемент бюджетного устройства (с. 343), а кассовое устройство – как часть бюджетного устройства (с. 317).

2. Значительное внимание в диссертации уделено рассмотрению принципа эффективности использования бюджетных средств (параграф 2.3), закрепленного в статье 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, означающего, что при составлении и исполнении бюджетов участники

бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности), в аспекте роли данного принципа для формирования института казначейского сопровождения.

Однако автором не представлена оценка значения указанного принципа в процессе классических организации исполнения и исполнения бюджета по расходам, тогда как соответствующий сравнительно-правовой анализ, проведенный с учетом расстановки отличающих или обеспечивающих сходство оценок, позволил бы более выпукло показать роль системы органов казначейства в условиях реализации данного принципа как с позиций экономности, так и с позиций результативности.

3. На странице 305 диссертации автор отмечает, что, по его мнению, институт казначейского сопровождения является бюджетно-правовым, хотя в науке высказана позиция о том, что этот институт является финансово-правовым (на этот счет в работе имеется отсылка к конкретному источнику информации).

Действительно, хотя бюджетное право и является частью финансового права, что не исключает, соответственно, принадлежность института казначейского сопровождения к финансовому праву, понятно, что автор имеет в виду именно его бюджетно-правовую сущность.

В связи с этим важно знать, какие аргументы говорят в пользу этого?

4. В работе под небюджетными средствами предлагается понимать находящиеся на казначейских счетах средства учреждений, средства участников казначейского сопровождения, средства временного распоряжения, средства иных получателей средств из бюджета. Дихотомия бюджетные и небюджетные средства здесь предложена автором в аспекте денежных средств, принадлежащих публично-правовым образованиям (с. 23).

При таком подходе не до конца выясненным остается вопрос о групповой идентификации денежных средств Российской Федерации, принадлежащих ей как федеративному государству (с. 26).

Имеются ли основания (принципиальные основания) относить последние также к небюджетным, но по иному критерию?

5. В диссертации неоднократно указывается на функционал таких пар правовых образований, как бюджетное право и банковское право (с.с. 226, 272, 283), гражданское законодательство и банковское законодательство (с. 235), гражданское право и банковское право (с.с. 230, 252).

С учетом того обстоятельства, что феномен банковского права неоднозначно оценивается в правовой науке, требует пояснения позиция диссертанта, связанная с тем, что именно вкладывается в понятия «банковское право» и «банковское законодательство» в тексте диссертации, позволяющие систематизировать исследованные в работе новые для финансового права явления и процессы.

Официальный оппонент **Миронова Светлана Михайловна**, в целом положительно оценив работу, высказала следующие замечания дискуссионного характера, которые нуждаются в дополнительной аргументации.

1. На с. 19 диссертации раздел «Научная новизна» изложен предельно кратко и фактически сводится к двум общим утверждениям: что работа представляет собой «актуальное и комплексное исследование, формирующее представление о казначейской системе как об объекте правового регулирования» и что в ней «выявлены особенности правового регулирования казначейской системы в федеративном государстве и обозначены направления его дальнейшего развития и совершенствования». При этом не конкретизировано, какие новые теоретические положения, категории или закономерности лично получены автором.

2. На с. 17 диссертации в разделе «Нормативная основа исследования» не упоминаются региональные и муниципальные нормативные правовые

акты, хотя в самом тексте работы и в списке использованных источников они присутствуют, например, на с. 196-197 работы используются при раскрытии порядка кассового планирования на региональном и местном уровне. В связи с этим возникает несколько взаимосвязанных вопросов, требующих уточнения на защите. Какую именно исследовательскую функцию выполняют региональные и муниципальные правовые акты в работе? Являются ли они лишь иллюстративным материалом, подтверждающим тезис о многоуровневом характере кассового планирования, или же автор на их основе выявляет закономерности, различия и тенденции правового регулирования казначейской системы? При исследовании казначейской системы федеративного государства требуется более четко показать соотношение федерального, регионального и муниципального правового регулирования: какие вопросы остаются в исключительной федеральной компетенции, какие передаются на региональный и местный уровень, как обеспечивается единство казначейской системы при неизбежных различиях в региональных и муниципальных актах.

3. В диссертации обосновывается концепция казначейской системы федеративного государства, включающая три уровня публичной власти: федеральный, региональный и местный. На с. 26 автор прямо указывает, что публично-правовые образования соотносятся с федеральным, региональным и местным уровнями публичной власти. На с. 78-79, рассматривая вопрос об «иных публично-правовых образованиях», автор упоминает, что в БК РФ встречается употребление термина «иное публично-правовое образование», к которым можно отнести закрытое административно-территориальное образование (ЗАТО) и федеральную территорию. При этом в работе не раскрывается, каким образом казначейская система, построенная на классической трехуровневой модели, адаптируется к правовому статусу федеральной территории «Сириус». Следует ли рассматривать «Сириус» как самостоятельный уровень (или подуровень) в казначейской системе, или его

казначейское обслуживание осуществляется по модели, аналогичной обслуживанию субъекта Российской Федерации?

4. На с. 27 диссертации выдвигается гипотеза о том, что кредитором по публичным заимствованиям, возникающим при привлечении небюджетных средств на единый счет бюджета, выступает «квазисубъект» – совокупность автономных и бюджетных учреждений, участников казначейского сопровождения, получателей средств из бюджета. Далее на с. 208-212 автор обосновывает, что администраторы небюджетных средств не информируются о привлечении их средств, операция не отражается на их лицевых счетах, а потому они не выступают стороной правоотношения. В связи с этим возникает вопрос, как обеспечиваются права такого «квазисубъекта», если он не может выразить единую волю и не имеет процессуальных возможностей защиты?

5. На с. 31 и с. 275 диссертации утверждается, что средства единого казначейского счета не могут быть включены в состав средств какого-либо бюджета или принадлежать одному публично-правовому образованию, а принадлежат Российской Федерации как федеративному государству в целом. При этом на с. 281-282 автор указывает, что в отношении средств ЕКС установлен специальный правовой режим иммунитета. Возникает вопрос, как это соотносится с принципом бюджетного федерализма и гарантиями бюджетной самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований? Если средства ЕКС сформированы за счет остатков средств всех бюджетов бюджетной системы, то не создает ли предлагаемая конструкция риски ограничения прав регионов и муниципалитетов на свои бюджетные средства?

На автореферат диссертации поступило 11 положительных отзывов.

1. В отзыве доктора юридических наук, профессора, директора Института права БРИКС, заведующего кафедрой финансового права УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева **Данила Владимировича Винницкого** содержатся замечания:

1) тема заявлена как касающаяся «казначейской системы федеративного государства» (обобщенно), но обоснование актуальности, цели и большинство задач привязаны исключительно к Российской Федерации. Зарубежный опыт выполняет вспомогательную функцию (с. 37-39), а универсальные выводы для всех федераций сформулированы крайне общо (положение 16, с. 28-29). Концепции выглядят как экстраполяция российского опыта, а не универсальная теория.

2) Также выглядит незавершенным предложение Р.Е. Артюхина рассматривать привлечение внебюджетных средств на единый счет бюджета как особую разновидность публичных заимствований, в которых на стороне кредитора находится «квазисубъект» бюджетного права — совокупность администраторов средств (с. 24, 44-45). Это предложение требует, на наш взгляд, дополнительного обоснования и развития.

2. В отзыве доктора юридических наук, доцента, профессора Департамента публичного права ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» **Комягина Дмитрия Львовича** отмечается, что вокруг некоторых положений диссертации может быть развернута дискуссия:

В частности, одной из наиболее интересных и, одновременно, дискуссионных идей диссертации является положение о появлении новой категории денежных средств, регулируемых нормами бюджетного права – небюджетных средств, в отношении которых «публично-правовые образования не обладают полномочиями распоряжения, но вправе осуществлять полномочия владения и пользования (с. 20, 23 автореферата). Указано, что пользование небюджетными средствами происходит при их временном привлечении на единые счета бюджета в качестве иных источников финансирования дефицита бюджета, а право распоряжения указанными средствами принадлежит администраторам небюджетных средств – бюджетным и автономным учреждениям, получателям средств из бюджета и участникам казначейского сопровождения.

Автор говорит о включении «в вопросы бюджетного устройства правового регулирования новых видов средств (небюджетные средства публично правовых образований, средства единого казначейского счета и иные средства, принадлежащие России как федеративному государству)» (с. 17 автореферата). Также указано, что «внедрение единого казначейского счета в системе казначейских платежей свидетельствует о появлении нового вида денежных средств – денежных средств единого казначейского счёта» (с. 23 автореферата).

Здесь не совсем понятно, что подразумевается под новой категорией и (или) новым видом денежных средств. Как представляется рецензенту, речь не идет о появлении нового денежного знака и новой денежной единицы. Возможно, автор предлагает выделять разные видов денежных средств, исходя из гражданско-правовой структуры отношений собственности на них, как на объекты гражданских и иных прав. Здесь представляется слишком категоричным переход от исследования гражданско-правовой структуры собственности в отношении средств на ЕКС к выводу о появлении новой категории денежных средств. При этом сама идея лежит несколько в стороне от темы диссертации.

Другим требующим глубокого осмысления положением диссертации является тезис о появлении нового вида публичных заимствований, которые возникают при привлечении небюджетных средств при осуществлении операций по управлению остатками средств на едином счете бюджета. Здесь кредитором «выступает «квазисубъект» в бюджетном праве – совокупность автономных и бюджетных учреждений» (с. 24). Требуется пояснение о том, возникает ли здесь новый вид долгового обязательства или указанные заимствования никак не соотносятся с институтом государственного долга?

При прочтении автореферата диссертации осталось не совсем понятными критерии выделения нового института бюджетного права – казначейского сопровождения средств, предоставленных из бюджетов на авансовой основе (с. 4). Требуется пояснение, идет ли здесь речь о правовом

институте или, все-таки, инструменте, применяемом к частным финансам? При этом в другом месте автореферата в качестве комплексного финансово-правового института и объекта финансово правового, а не только бюджетно-правового регулирования называется казначейская система государства в целом (с. 17 автореферата). Впрочем, пояснение, наверняка, имеется в тексте диссертации.

3. В отзыве доктора юридических наук, доцента, профессора кафедры теории права, конституционного и административного права ФГБОУ ВО «ИРНИТУ» **Пятковской Юлии Валерьевны** и доктора юридических наук, доцента, исполняющего обязанности заведующего кафедрой ФГБОУ ВО «ИРНИТУ» **Васильевой Натальи Викторовны** отмечается, что некоторые положения диссертации требуют уточнения. Так, на с. 18 автореферата казначейская система государства рассматривается как «органичная часть бюджетного устройства государства». При этом требует уточнения, что автор понимает под бюджетным устройством и какие элементы бюджетного устройства наряду с казначейской системой выделяет.

4. В отзыве доктора юридических наук, профессора, главного научного сотрудника центра научных исследований Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) **Рукавишниковой Ирины Валерьевны** обращается внимание на то, что дополнительной аргументации требует положение автора о рассмотрении денежных средств, находящихся на едином казначейском счете, в качестве «нового вида денежных средств». Правовая природа денежных обязательств в финансовом праве имеет принципиальные отличия от аналогичного понятия, используемого в гражданских правоотношениях. Преимущественно императивный характер денежных отношений в публичном праве оказывает существенное влияние на объект правового регулирования – денежные средства, но не меняет их правовую и экономическую природу. В связи с этим, обоснование выделения «нового вида денежных средств» для целей финансово-правового

регулирования нуждается в комплексном осмыслении, в том числе с позиций цивилистической науки.

5. В отзыве доктора юридических наук, профессора, заведующего кафедрой финансового права юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет» **Сенцовой Марины Валентиновны** сделаны некоторые замечания относительно содержания автореферата диссертации:

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.

6. В отзыве кандидата юридических наук, доцента, заведующего кафедрой финансового права ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» **Хаменушко Ивана Владимировича** отмечено, что в работе, судя по автореферату, имеются положения, нуждающиеся в разъяснении:

1) автором обоснован вывод о формировании новой категории денежных средств, регулируемых нормами бюджетного права – небюджетных средств.

Хотелось бы уточнить: видит ли автор практическую необходимость в нормативном закреплении понятия небюджетных средств, включённых в казначейский контур, и какие последствия это может повлечь для участников соответствующих правоотношений.

2) Автор определяет казначейскую систему через три элемента, однако в автореферате не вполне раскрыты критерии отбора именно этих элементов и исключения иных направлений деятельности Казначейства России. Почему именно эти три элемента, по мнению автора, являются исчерпывающими для определения казначейской системы?

7. Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, управляющий партнер АБ «Запольский и партнеры» **Запольский Сергей Васильевич** высказал положительное мнение об автореферате без замечаний.

8. Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры междисциплинарных программ и исследований по юриспруденции юридического факультета им. М.М. Сперанского Института права и национальной безопасности ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» **Тория Рита Александровна** дала положительное заключение об автореферате без замечаний.

9. Кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой финансового права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева» **Цинделиани Имеда Анатольевич** высказал положительное мнение об автореферате без замечаний.

10. Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и финансового права ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» **Шепенко Роман Алексеевич** высказал положительное мнение об автореферате без замечаний.

11. Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой административного и финансового права Юридического института ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы», ректор ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы **Ястребов Олег Александрович** дал автореферату положительную оценку без замечаний.

Выбор ведущей организации и официальных оппонентов обуславливается их соответствием требованиям, предъявляемым Положением присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, наличием у них публикаций, близких к тематике диссертационного исследования Артюхина Р.Е., широкой известностью и авторитетом в юридической науке.

Соискатель Р.Е. Артюхин имеет 36 научных публикаций (общим объёмом 64,83 п. л.), из них 17 научных статей по теме диссертации, опубликованных в рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Наиболее значимые публикации по теме диссертации:

Монографии:

1. Новые институты бюджетного права в условиях цифровой революции: монография / Н.А. Поветкина, Р.Е. Артюхин, А.Ю. Демидов [и др.]; под ред. Р.Е. Артюхина, Н.А. Поветкиной. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. – 192 с. – 12 (1,3) п. л.

2. Казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг: монография / Р.Е. Артюхин, А.Ю. Демидов, В.М. Карпенко, Н.А. Поветкина. – М.: ИД «Юриспруденция», 2024. – 240 с. – 14,72 (3,68) п. л.

3. Казначейские платежи. Казначейское сопровождение. Бюджетный мониторинг. Научно-практическое пособие / Под редакцией. Н.А. Поветкиной, Р.Е. Артюхина, А.Ю. Демидова. – М.: Проспект, 2025. – 136 с. – 8,5 (0,8) п. л.

Научные статьи:

1. Артюхин Р.Е. Кассовое устройство и бюджетно-правовой принцип единства кассы // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2022. – № 8. – С. 95-101. – 0,4 п. л.

2. Артюхин Р.Е. Бюджетно-правовое регулирование системы казначейских платежей // Финансовое право. – 2022. – № 12. – С. 2-6. – 0,3 п. л.

3. Артюхин Р.Е. Бюджетно-правовое регулирование казначейского обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – № 12. – С. 52-61. – 0,6 п. л.

4. Артюхин Р.Е. Система казначейских платежей как новый институт бюджетного права // Журнал российского права. – 2024. – № 2. – С. 91-103. – 0,8 п. л.

5. Артюхин Р.Е. Правовой режим единого счёта бюджета // Актуальные проблемы российского права. – 2025. – № 1. – С. 57-65. – 0,6 п. л.

6. Артюхин Р.Е. Правовое регулирование единого казначейского счета // Банковское право. – 2025. № 2. – С. 15-25. – 0,7 п. л.

7. Артюхин Р.Е. Казначейские платежи как объект бюджетно-правового регулирования // Хозяйство и право. – 2025. – № 4. – С. 60-74. – 0,9 п. л.

8. Артюхин Р.Е. Федеративное государство и публично-правовые образования как субъекты финансового права // Труды Института государства и права РАН. – 2025. – № 5. – С. 159-179. – 1,2 п. л.

9. Артюхин Р.Е. Правовое значение лицевых счетов в бюджетном процессе // Финансовое право. – 2025. – № 6. – С. 14-18. – 0,3 п. л.

10. Артюхин Р.Е. Системность бюджетного права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2025. – № 6. – С. 63-74. – 0,9 п. л.

11. Артюхин Р.Е. Санкционирование операций как казначейская контрольная процедура // Финансовое право. – 2025. – № 10. – С. 6-11. – 0,7 п. л.

12. Артюхин Р.Е., Козырин А.Н. Принцип единства кассы в бюджетном праве России: ретроспективный подход к осмыслению // Государство и право. – 2025. – № 12. – С. 184-195. – 1,2 (0,6) п. л.

13. Артюхин Р.Е., Козырин А.Н. Государственный финансовый контроль: от институционального подхода к исследованию процедур // Журнал российского права. – 2025. – Том 29. – № 12. – С. 105-123. – 1,6 (0,8) п. л.

14. Артюхин Р.Е. Казначейское сопровождение как правовой механизм обеспечения результативности бюджетных расходов // Финансовое право. – 2025. – № 12. – С. 9-14. – 0,7 п. л.

15. Артюхин Р.Е. Небюджетные средства публично-правовых образований как объект регулирования бюджетным законодательством // Юрист. – 2025. – № 12. – С. 18-26. – 0,6 п. л.

16. Артюхин Р.Е. Бюджетно-правовое регулирование совершения операций с цифровым рублем // Актуальные проблемы российского права. – 2026. – № 1. – С. 61-67. – 0,4 п. л.

17. Артюхин Р.Е. Правовая природа привлечения средств при управлении остатками средств на едином счете бюджета // Хозяйство и право. – 2026. – № 2. – С. 63-79. – 0,6 п. л.

Все публикации соискателя полностью соответствуют теме диссертационного исследования и отражают его содержание.

Диссертационный совет отмечает **актуальность** темы исследования, обусловленную возрастанием значения казначейской системы в обеспечении устойчивости публичных финансов, эффективности и прозрачности расходования бюджетных средств в условиях федеративного устройства Российской Федерации, цифровой трансформации управления общественными финансами и расширения сферы применения казначейских инструментов. Особое значение для избранной темы имеет реформа публичной власти 2020 года, закрепившая конституционные основы единой системы публичной власти и потребовавшая нового научного осмысления взаимодействия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере управления публичными финансами. Не менее значимой предпосылкой актуальности исследования стала реформа кассового устройства 2021 года, связанная с переходом к системе казначейских платежей.

Диссертационный совет подтверждает **научную новизну** сделанных в работе выводов и отмечает, что соискателем:

– сформулировано доктринальное понимание казначейской системы государства как комплексного финансово-правового института, имеющего выраженную бюджетно-правовую основу. Разработана концепция казначейской системы, которая включает терминологическую базу казначейской системы, принципы ее построения, субъектный состав правоотношений, классификацию денежных средств, правовые инструменты и механизмы функционирования;

– выявлены особенности правового регулирования казначейской системы в федеративном государстве;

– раскрыто доктринальное и нормативное содержание элементов, образующих казначейскую систему государства, и их взаимосвязей;

– сформулированы основные принципы казначейской системы;

– уточнено современное содержание принципа единства кассы на основе анализа его эволюции;

– выявлены основные признаки правового статуса публично-правовых образований, к которым относятся: действующие именем соответствующего публично-правового образования государственные (муниципальные) органы; сферы ведения публично-правового образования и нормативно установленные полномочия их органов исходя из сфер ведения; определенная территория осуществления полномочий органов; доходы от налогов и сборов; собственный бюджет; имущество в собственности. Обосновано, что Российская Федерация может рассматриваться, с одной стороны, как федеративное государство в целом, а с другой – как публично-правовое образование;

– разработан подход к классификации видов средств, являющихся объектами правоотношений в казначейской системе. Наряду с бюджетными средствами в результате исследования обосновано выделение новой категории денежных средств, принадлежащих публично-правовым образованиям – небюджетные средства;

– аргументировано наличие денежных средств, принадлежащих не отдельному публично-правовому образованию, а Российской Федерации как федеративному государству в целом;

– автором определено, что единый казначейский счет имеет общие сущностные характеристики с банковским корреспондентским счетом, обладая при этом специальным бюджетно-правовым режимом;

– сделан вывод о том, что санкционирование операций прошло эволюцию от охранительной процедуры к регулятивно-охранительной процедуре, встроенной в материальные процедуры исполнения бюджета;

– в работе установлено, что лицевые счета являются механизмом фиксации юридических фактов, возникающих на этапах реализации полномочий участников бюджетного процесса и иных юридических лиц;

– в результате анализа правового регулирования управления остатками средств бюджетов доказано, что привлечение указанных средств на единый счёт бюджета имеет двойственную природу: с одной стороны, оно служит инструментом организации исполнения бюджета, с другой – отражается как источник внутреннего финансирования дефицита бюджета;

– выявлены общие элементы в правовом регулировании казначейских систем федеративных государств, к которым относятся: операции через единый казначейский счет, кассовое планирование, управление лимитами расходов и остатками средств. При этом сделан вывод, что в Российской Федерации сформирована уникальная для федеративного государства архитектура казначейской системы, предполагающая гибкую модель передачи полномочий по казначейскому исполнению бюджетов субнационального и муниципального уровня на федеральный уровень.

Теоретическая значимость исследования обоснована тем, что:

– сформулированы и аргументированы новые для науки финансового права положения, введены в научный оборот новые понятия в сфере публичной финансовой деятельности;

– определена правовая природа и содержание таких понятий, как «кассовое устройство государства», «кассовое исполнение бюджета», «казначейское исполнение бюджета», «казначейское обслуживание», «казначейское сопровождение», «система казначейских платежей»;

– установлены особенности публично-правового образования как субъекта публичной финансовой деятельности;

– установлена специфика функционирования и взаимодействия органов управления публичными финансами в Российской Федерации;

– дана характеристика кассового устройства как объекта правового регулирования;

– разработано доктринальное понятие «казначейская система государства»;

– выявлены основные правовые институты, составляющие казначейскую систему;

– сформулировано научное представление о бюджетно-правовом регулировании казначейского обслуживания бюджетов в федеративном государстве;

– установлены основные правовые характеристики новых институтов бюджетного права, являющихся результатом становления и развития казначейской системы государства;

– обозначены перспективы развития казначейской системы в связи с цифровизацией финансово-правовых отношений.

Кроме того, теоретическая значимость исследования заключается в предложении автора о включении в понятие «публичная финансовая деятельность» не только финансовой деятельности государства и публично-правовых образований, но и учрежденных ими юридических лиц, действующих в публичном интересе.

Сформулированные автором выводы и предложения развивают теорию финансового и бюджетного права, расширяют категориальный аппарат. Так, соискателем предложено авторское понятие «небюджетные средства», раскрыто доктринальное содержание понятия «казначейское исполнение».

Поднятые в диссертации вопросы могут стать основой для дальнейших исследований в области финансового и бюджетного права.

Практическое значение полученных соискателем результатов подтверждается тем, что:

– выводы и предложения автора могут быть использованы в законотворчестве и правоприменительной практике в процессе деятельности Казначейства России и финансовых органов;

– сформулированные автором предложения по изменению Бюджетного кодекса Российской Федерации носят прикладной характер и уже нашли отражение в аналитических материалах;

– материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе при проведении занятий по дисциплинам «Финансовое право», «Бюджетное право» и дополнительных образовательных курсов.

Оценка **достоверности результатов исследования** выявила, что соискателем корректно и комплексно применены общенаучные, частнонаучные и специально-юридические методы познания, адекватные цели, задачам, объекту и предмету работы. В работе последовательно использованы методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, системного и комплексного анализа, позволившие рассмотреть казначейскую систему не как совокупность разрозненных процедур исполнения бюджета, а как целостное финансово-правовое явление. Использование историко-правового и эволюционного методов позволило соискателю убедительно проследить развитие кассового устройства государства. В совокупности использованный методологический инструментарий свидетельствует о научной зрелости исследования, внутренней логике авторских выводов, их проверяемости и достаточной степени аргументированности.

Достоверность результатов диссертации подтверждается также широкой и репрезентативной базой доктринальных, нормативных и эмпирических источников, положенных в основу исследования. Соискателем проанализирован значительный массив научной литературы по финансовому, бюджетному, конституционному, административному, банковскому и гражданскому праву, а также по отдельным вопросам государственного финансового контроля, управления публичными финансами, кассового устройства и казначейской деятельности. В работе учтены труды как классиков финансово-правовой мысли, так и современных российских ученых.

Эмпирическую базу диссертации составляют результаты правоприменительной практики – информационные письма Министерства финансов Российской Федерации, Казначейства России и акты субъектов управления публичными финансами, а также материалы судебной практики.

Диссертационный совет отмечает, что **апробация и внедрение результатов исследования** проводились в формате публикации научных статей, монографий, справочных и учебных изданий, выступлений на научных конференциях, форумах, круглых столах. С 2023 по 2026 г.г. соискатель принял участие в 12 форумах и конференциях.

Результаты исследования соискателя использованы в подготовке нормативных правовых актов, в том числе в формировании аналитических и методических материалов для изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Теоретические положения и выводы диссертации использованы при подготовке учебных программ и методических материалов, в процессе чтения диссертантом лекций и проведения семинаров по бюджетному и финансовому праву в юридическом институте Российского университета дружбы народов им. Патриса Лумумбы (РУДН), на кафедре финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Нормативная основа исследования является достаточной и соответствует заявленной теме: автором исследованы положения Конституции Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства, Банка России, а также акты, утратившие силу, но имеющие значение для историко-правового анализа.

Высокая степень достоверности результатов исследования обусловлена также профессиональными навыками научно-исследовательской работы соискателя, проявившимися в постановке крупной теоретико-прикладной проблемы, выборе адекватной методологии, последовательном раскрытии темы и формулировании самостоятельной авторской концепции казначейской системы федеративного государства.

Личный вклад соискателя состоит в самостоятельном получении результатов исследования, обладающих научной новизной. Сформулированные автором положения логически вытекают из проведенного анализа, соотносятся с

современным состоянием финансово-правовой науки и имеют теоретическую и практическую значимость для развития доктрины и совершенствования бюджетного законодательства, а также деятельности органов публичной власти в сфере управления публичными финансами.

Автором сделаны предложения по совершенствованию бюджетного законодательства, лично подготовлены научные статьи, содержащие основные выводы исследования.

В ходе защиты диссертации были высказаны следующие критические замечания и заданы вопросы:

1. Зубарев С.М.:

«Роман Евгеньевич, большое спасибо за интересный доклад, который касается не только финансового права, но и всех отраслей публичного права, потому что вы подняли очень интересные и актуальные проблемы. У меня вопрос с точки зрения административного права. В 12-м положении на защиту вы говорите о санкционировании операций и констатируете, что оно прошло эволюцию от охранительной (процессуальной) к регулятивно-охранительной процедуре. Насколько данные процедуры можно отнести к принудительным? Существуют различные формы административного принуждения, финансового принуждения. Санкционирование – это все-таки управленческая или именно правоохранительная процедура?».

2. Комарова В.В.:

«Уважаемый Роман Евгеньевич, у меня вопрос по раскрытию самой темы в сравнительно-правовом ракурсе. Название темы не предполагает ограничения исследования только Российской Федерацией. Скажите, пожалуйста, какие иные федерации вы использовали в качестве сравнения и что могли бы посоветовать как им, так и нам?».

3. Кучеров И.И.:

«Уважаемый Роман Евгеньевич, значительный объем вашей диссертации отнесен к теме денежных средств как объекта бюджетно-правового регулирования. Обстоятельно проведен анализ принадлежности денежных

средств. Могли бы вы пояснить, о каких формах денежных средств можно говорить и каков их валютный ряд?».

4. Арзуманова Л.Л.:

«Уважаемый Роман Евгеньевич, у меня возник вопрос в продолжение ответа, который вы давали. В работе и, в том числе, в положении № 16 вы, проводя сравнительный анализ, отмечаете, что у казначейств федеративных государств много общих элементов. Одновременно, отвечая на вопрос, вы сказали, что у России есть уникальность, непохожесть. Могли бы вы выделить еще что-то особенное, что свойственно российской государственности и, соответственно, казначейской системе?».

5. Васильева Т.А.:

«Роман Евгеньевич, вы подчеркиваете уникальность российской модели казначейской системы, при этом вы выделяете две модели: континентальную и общего права. По вашему мнению, мы всё же относимся к континентальной модели, или наша модель полностью уникальна?».

Соискатель Р.Е. Артюхин аргументированно ответил на задаваемые ему в ходе заседания вопросы.

Диссертационный совет пришел к выводу, что диссертация Р.Е. Артюхина представляет собой самостоятельную, завершенную научно-квалификационную работу и соответствует критериям, которым должны отвечать диссертации на соискание ученых степеней, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в актуальной редакции).

На заседании 13.10.2026 года диссертационный совет принял решение за разработку теоретических положений, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение, присудить Артюхину Р.Е. ученую степень доктора юридических наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

При проведении тайного голосования с использованием информационно-коммуникационных технологий диссертационный совет в количестве 21 человека (18 - очно, 3 - дистанционно), из них 21 доктор наук по специальности, рассматриваемой диссертации, участвовавших в заседании, из 23 человек, входящих в состав совета, проголосовали: за – 21, против – 0.

Заключение подготовили:

Доктор юридических наук, профессор Н.М. Артемов

Доктор юридических наук, доцент М.В. Варлен

Председатель
диссертационного совета,
д.ю.н., профессор О.В. Болтинова

Ученый секретарь
диссертационного совета,
д.ю.н., профессор Ю.К. Цареградская

13 октября 2026 года