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.)

Публичная финансовая деятельность современного Российского государства, существенным образом отличающаяся от финансовой деятельности отечественного государства в XIX и XX вв., обрела не только новые методы осуществления, но, что самое важное, расширила свои границы и возможности. Это касается различных ее сегментов: бюджетной деятельности, налоговой, таможенно-тарифной, валютной, эмиссионной, деятельности по регулированию, контролю и надзору на финансовых рынках и проч. Причиной тому служат развивающиеся общественные экономические отношения и технологии, трансформация государственной политики, новаторские подходы к решению насущных и перспективных задач, ответы на внутренние и внешние вызовы и угрозы.

Провозглашенное в Конституции Российской Федерации единство экономического пространства, выражающееся, в том числе, в едином (общем) пространстве для функционирования бюджетной системы федеративного государства с гарантированной системой местного самоуправления, не только требует выработки унифицированных принципов работы такой системы, но и само по себе как таковое продуцируют многие новеллы.

Безусловно, перечисленные социальные и экономические институты существуют в правовых рамках, связанных с параллельно происходящими процессами образования соответствующих им правовых формирований – правовых институтов, что, в конечном итоге, обусловливает трансформацию права.

Так, правовой феномен мегарегулирования (мегаоргана) основан не только на идее регулирования в собственном смысле слова (издавать обязательные для всех нормативные предписания), но и на идее аккумулирования внутри функционала одного субъекта полномочий, позволяющих максимально эффективно решать многогранный спектр задач, охватываемых единой миссией.

На сегодняшний день таким мегаорганом является Федеральное казначейство (Казначейство России), что следует из положений нормативного правового акта, в котором перечисляются функции указанного федерального органа исполнительной власти, к которым, в том числе, относятся правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, осуществлению полномочий оператора системы казначейских платежей, казначейскому обслуживанию, казначейскому сопровождению, казначейскому мониторингу, кассовому обслуживанию исполнения бюджета Союзного государства, управлению остатками средств на едином казначейском счете и едином счете федерального бюджета, контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, внешнему контролю деятельности аудиторских организаций, оказывающих аудиторские услуги общественно значимым организациям и др.

Изложенные обстоятельства позволили либо способствовали формированию в таком федеративном государстве, как Россия, казначейской системы, которая на современном этапе своего развития аккумулировала в своем составе казначейское исполнение (включая казначейское сопровождение), казначейское обслуживание и систему казначейских платежей (положение 2), что позволяет эффективно обеспечивать достижение национальных целей развития, определенных в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

Необходимость доктринального осмысления обозначенной проблематики с точки зрения задач, стоящих перед правовой наукой и практикой, обусловливает актуальность темы представленной диссертации, предопределяет ее целевые установки и методологию не только в рамках науки финансового права, но и всего публичного права в целом.

Научная новизна и практическая значимость проведенного диссертационного исследования заключаются в совокупности тех взаимосвязанных выводов, которые составили перечень положений, выносимых на защиту, а также предложений по дополнению и развитию действующего законодательства.

В первую очередь, необходимо отметить посыл соискателя к изучению казначейской системы федеративного государства как такового. Именно научная гипотеза, связанная с возможностью открыть новые актуальные грани финансово-правового регулирования деятельности органов казначейства в условиях федеративной формы государственного устройства, позволила выявить правовые феномены, которые связаны с определением правового режима «иных денежных средств, принадлежащих Российской Федерации как федеративному государству, которые не являются средствами какого-либо бюджета бюджетной системы Российской Федерации» (положение 1). Вообще идея двойственного правового статуса Российской Федерации в контексте публичных финансовых ресурсов (как федеративного государства в целом и как публично-правового образования определенного территориального уровня федеративного государства (положение 8)) является квинтэссенцией представленного исследования, позволившей автору предложить иное видение концепции публичных финансовых ресурсов, нежели традиционно существующее.

Также необходимо отметить сделанное автором научное обоснование тех законодательных конструкций, которые отражают реалии деятельности современного казначейства, во многом обусловленные не только социальным запросом на них, но и имеющимися технологическими возможностями и наработками. В работе в этой связи подробным образом отражены генезис и

тенденции развития бюджетного законодательства, истоки которого, судя по проведенному исследованию, найдены автором еще в дореволюционный период. Это, прежде всего, касается понятийного ряда, аккумулирующего в себе «кассовое устройство государства», «кассовое исполнение бюджета», «казначейское исполнение бюджета», «казначейское обслуживание», «казначейское сопровождение», «система казначейских платежей», «казначейский счет», «единый казначейский счет», «лицевой счет», «казначейский платеж», а также разработанного Р.Е. Артюхиным доктринального понятие «казначейская система государства».

Отдельного внимания и поддержки заслуживает позиционирование диссертантом всего массива норм, регулирующего перечисленные общественные отношения, в качестве правового макроинститута (с. 19).

Следует поддержать предложения соискателя о дополнении положений бюджетного законодательства (Бюджетного кодекса Российской Федерации) некоторыми новеллами: дополнение круга элементов, обеспечивающих принцип единства бюджетной системы Российской Федерации (казначейским обслуживанием) (с. 341), а также круга элементов, обеспечивающих принцип единства кассы (единым казначейским счетом) (с. 342); расширение понятийно-категориального аппарата, закрепленного в статье 6 (понятием «небюджетные средства» (с. 343)), введение требования о целевом характере средств, подлежащих казначейскому сопровождению (с. 345), восстановление понятия «казначейское исполнение бюджета» (с. 347), закрепление полномочий кассиров администраторов соответствующих бюджетных средств за Федеральным казначейством и финансовыми органами публично-правовых образований (с. 348), регламентация этапов исполнения бюджетов, связанная с закреплением понятия «организация исполнения бюджетов» (с. 348) и др.

Заслуживает внимание предложение автора о необходимости корректировки положений гражданского законодательства в связи с необходимостью отражения в нем норм об осуществлении расчетов между юридическими лицами посредством казначейских платежей через систему казначейских платежей (с. 349).

Ознакомление с диссертацией Р.Е. Артюхина позволяет судить о том, что она имеет внутреннее единство, сбалансированный объем структурных единиц, пронизана общей логикой исследования, направленной на достижение обозначенной цели и решение поставленных задач. Работа состоит из четырех глав, разделенных на 16 параграфов, Введения, Заключения, Списка использованных источников и литературы.

Автором задействован широкий набор методов научного исследования, репрезентативная источниковая база, что в совокупности с грамотным юридическим языком и научным стилем изложения позволило успешно представить научному сообществу его процесс и результаты.

В **первой главе** диссертации соискатель изучает генезис института финансовой деятельности государства, определяет особенности территориальных образований как субъектов финансовой деятельности, выявляет основы кассового устройства государства и уникальность денежных средств как объекта бюджетно-правового регулирования (в частности, денежных средств бюджетных и автономных учреждений), рассматривает отличия казначейской и банковской систем кассового устройства, а также представляет зарубежный опыт кассового устройства, задавая тем самым векторы для исследования соответствующих проблем в последующих главах диссертации.

Во-второй главе, посвященной бюджетно-правовому регулированию казначейского исполнения бюджета, Р.Е. Артюхин обоснованно исходит из того, что кассиром бюджета является не тот, кому открыт счет (кто является владельцем счета, а тот, кто его открыл (ведет) (с. 147), что важно для определения содержания категории «организация исполнения бюджета» и разграничения ее с категорией «кассовое исполнение бюджета». В данной главе также рассмотрены институт санкционирования (вывод автора – это процессуальная процедура, направленная на реализацию охранительного правоотношения (с. 168), казначейского сопровождения (позволяющего контролировать не только законность и корректность бюджетных расходов на стадии перечисления, но и использование средств после поступления

получателю (с. 194)), кассового планирования (обеспечивающего своевременное исполнение принятых администраторами бюджетных средств и учтенных казначейскими органами денежных обязательств), отличия кассового разрыва от дефицита бюджета. При этом автор обособленно рассматривает вопрос об управлении остатками средств на едином счете бюджета и резюмирует, что соответствующие правоотношения относятся не к институту исполнения бюджета, а к институту организации исполнения бюджета (с. 205).

Особо здесь стоит отметить вывод соискателя о наличии такого квазисубъекта права, как совокупность администраторов небюджетых средств (совокупный, коллективный субъект) по каждому виду средств, перед которым у публично-правового образования возникает соответствующее долговое обязательство (с. 210).

Глава третья направлена на исследование вопросов казначейского сопровождения и системы казначейских платежей, где соискатель отмечает, что современная система последних сохранила преимущества банковских платежных технологий, которые, однако, включены в бюджетно-правовую конструкцию и подчинены публичным законам исполнения бюджета (с. 217). Таким образом, систему казначейских платежей автор позиционирует как институт бюджетного права и как систему, сформировавшую принципиально новую модель кассового устройства государства (с. 219). Следует согласиться с предложенной в работе аналогией: единый казначейский счет – корреспондентский счет кредитной организации (с. 220).

Необходимо поддержать вывод Р.Е. Артюхина о том, что отношения, связанные с системой казначейских платежей, расширившие предметное поле бюджетного права, позволяют говорить о том, что оно регулирует не только распределение и использование ассигнований, но и инфраструктуру движения денежных средств (с. 230), позволяя, тем самым, осуществлять казначейское обслуживание при формировании доходов бюджетов, осуществлении расходов бюджетов, обеспечении движения как бюджетных, так и небюджетных денежных средств.

Заключительная глава исследования посвящена выявлению соискателем свойств системности в организации и деятельности органов казначейства в условиях федеративного государства, формулировке понятия «казначейская система государства», определению и характеристике ее элементов, а также места в бюджетном устройстве государства, формулировке принципов казначейской системы, среди которых для целей не только практики, но и теории, а также преподавательской деятельности важно выделить принцип разделения денежных потоков и бюджетных данных (данных по бюджетным ограничениям – бюджетным ассигнованиям и лимитам бюджетных обязательств (с. 310)) и связанный с ним принцип предоставления средств под потребность (с. 311).

Одним из значимых фрагментов данной главы является фрагмент, посвященный феномену бюджетных и небюджетных средств, способствующий оформлению по аналогии с цифровым рублем понятия «бюджетный рубль», а также нового вида публичных ресурсов – средств единого казначейского счета (с. 312 и др.).

В итоге автор резюмирует окончательный вывод о том, что в Российской Федерации с появлением и реализацией возможности вести единый казначейский счет сформировалась подлинная казначейская система кассового исполнения бюджета, а не смешанная, как это было ранее (с.с. 310, 314).

Положительно оценивая диссертационное исследование Р.Е. Артюхина, следует отметить, что, как и всякая творческая работа, данное исследование не свободно от некоторых спорных положений или положений, требующих дополнительного обоснования:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации не содержит определения понятия бюджетной 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.

Отмеченное не снижает общей высокой оценки представленной диссертации как актуального, самостоятельного, творческого, завершенного исследования, выполненного на должном теоретическом уровне, которое характеризуется внутренним единством, цельностью и завершенностью, а также достоверностью выводов. Высказанные замечания касаются частных вопросов, носят уточняющий характер либо призваны нацелить автора на дальнейшую научную работу в выбранном им направлении.

Диссертация прошла соответствующую апробацию, отдельные ее положения 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.

Выводы и предложения, изложенные в диссертации, являются обоснованными, достоверными, свидетельствуют о личном вкладе Р.Е. Артюхина в развитие публично-правовых наук, прежде всего, науки финансового права, могут быть использованы в нормотворческой и правоприменительной деятельности, а также при издании актов стратегического планирования, нормативных правовых актов, как методологическая основа для дальнейших научных исследований. Материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе при проведении занятий по дисциплинам Финансовое право, Бюджетное право и др. дисциплинам, изучающим правовое регулирование общественных отношений с участием органов Федерального казначейства.

В результате анализа представленного исследования можно резюмировать, что диссертация **Артюхина Романа Евгеньевича** на тему **«Правовое регулирование казначейской системы федеративного государства»** является самостоятельным научным исследованием актуальной проблемы, отличается новизной и обоснованностью содержащихся в ней теоретических и практических выводов и предложений и представляет собой научно-квалификационную работу, в которой разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение, связанное с разработкой публично-правовой (прежде всего, финансово-правовой) концепции правового регулирования казначейской системы федеративного государства.

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:
главный научный сотрудник отдела
финансового, налогового и бюджетного законодательства
федерального государственного
научно-исследовательского учреждения
«Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации»,
доктор юридических наук (научная специальность 12.00.14 – административное право; финансовое право; информационное право (юридические науки)),
доцент Светлана Викторовна Рыбакова

19 августа 2026 г.

Контактные данные:
Адрес: ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»: 117218 г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34.
Тел. 8-499-7242106.
Эл. почта: fin@izak.ru

Подпись сотрудника Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» Рыбаковой С.В. удостоверена
Заведующий отделом управления персоналом