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

Отзыв на автореферат диссертации 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.)

Актуальность темы и содержания диссертации Романа Евгеньевича Артюхина «Правовое регулирование казначейской системы федеративного государства» определяется прежде всего тем, что на протяжении последних лет в России, несмотря на политические потрясения, постепенно произошла масштабная реформа кассового устройства государства. Одним из заметных этапов этой реформы стало появление в Бюджетном кодексе Российской Федерации (БК РФ) в 2022 году трех новых глав ««Система казначейских платежей», «Казначейское обслуживание» и «Казначейское сопровождение» и целого ряда новых категорий и понятий, например - «единый казначейский счет», «казначейский платеж», иные.

Данная реформа имеет длящийся характер и уникальна тем, что по мере своей реализации постоянно открывает новые широкие возможности для развития публичного хозяйства. Например, реализация решений по управлению ликвидностью Единого казначейского счета (ЕКС) открыла широкие возможности по управлению всем денежным рынком чисто экономическими методами, без применения административных запретов и ограничений. Консолидация публичных ресурсов в системе казначейских платежей позволила использовать все более широкий круг инструментов и сервисов для участников этой системы, а также извлекать доход от размещения временно свободного остатка на ЕКС, заметно повысила эффективность управления публичными финансами. В целом, сегодня ЕКС, по образному выражению одного из советских специалистов по публичным финансам, стал напоминать «полноводную реку», из которой можно черпать ресурсы для реализации значимых государственных проектов, не прибегая к

заимствованиям. Следует безусловно согласиться, что «принцип единства кассы с внедрением системы казначейских платежей наполнился новым содержанием и получил свое максимальное развитие» (с. 19 автореферата),

Указанная кассовая реформа, возможно, в силу растянутости во времени и непубличного характера, прошла незамеченной, в том числе и среди специалистов по финансовому праву, что не уменьшает её значимости. Рецензируемая диссертация, наконец, восстанавливает справедливость и вводит в научный оборот всю совокупность наработок, решений и новых финансово-правовых явлений, что определяет не только актуальность работы, но и ее научную новизну.

Следует заметить, что в ходе отмеченных изменений кассового устройства менялось и продолжает меняться финансово-правовое регулирование. Совокупность изменений в бюджетном законодательстве проникнута своей логикой, которая не сразу заметна, и одним из достоинств диссертации Р. Е. Артюхина является то, что в ней изложена концепция реформирования кассового устройства, в том числе и на перспективу. При этом автор рецензируемой диссертации является также одним из авторов, непосредственным организатором и исполнителем всех принятых решений, что повышает ценность выводов работы и повышает уровень научной новизны. В этой связи исследование является продолжением хорошей российской традиции интеграции науки финансового права и государственного финансового управления, в рамках которой нельзя не вспомнить деятельность Н. Х. Бунге, М.Х. Рейтерна, В.Н. Коковцова, Г.Я. Сокольникова, иных ученых и государственных деятелей.

Следует также отметить использование и сочетание необходимых в данном случае системного, сравнительно-правового, иных специальных методов научного исследования, которые дополняются «историзмом» при рассмотрении правовых и экономических категорий. Например, уделяется внимание эволюции понятия «государственное хозяйство» к понятию «государственная финансовая деятельность»

Источниковая база исследования является достаточно широкой, работа основательно фундирована практически всеми значимыми трудами в исследуемой области.

Среди выводов автора интересен и значим вывод, основанный на сопоставлении российской модели правового регулирования кассового устройства с аналогичными моделями зарубежных стран (США, Великобритании, ФРГ, Франции, КНР и др.). Идея заключается в том, 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» (с. 28 автореферата). Новизной здесь отличается также подход к кассовому устройству России именно как к устройству федеративного государства. Рассмотрение вопроса в таком аспекте позволило обосновать, что Российская Федерация предстает в качестве, во-первых, федеративного государства и, во-вторых, как федеральный уровень федеративного государства, то есть как публично-правовое образование. (с. 23). Это действительно важно для России, с её национальными, экономическими, географическими, культурными и иными особенностями, которые требуют особых решений для государственного управления, сочетающие сильное центральное руководство с возможностью децентрализации и масштабирования системы для повышения ее эффективности в условиях усложнения экономической жизни.

Следует безусловно поддержать «включение в понятие «публичная финансовая деятельность» не только финансовой деятельности государства и публично-правовых образований, но и созданных (учрежденных) ими юридических лиц, действующих в публичном интересе» (с. 19 автореферата), что непосредственно связано с развитием казначейского сопровождения и системы казначейских платежей.

В целом, все тезисы, выносимые автором диссертации на публичную защиту, могут быть поддержаны и заслуживают пристального изучения. При этом, как и во всяком творческом научном исследовании, 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.

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. Выводы и предложения, изложенные в автореферате диссертации, являются обоснованными, достоверными, свидетельствуют о личном крупном вкладе Р.Е. Артюхина в развитие науки финансового права (и в целом публичного права), могут быть использованы в нормотворческой и правоприменительной деятельности, в учебном процессе при проведении занятий по профильным дисциплинам.

Ознакомление с авторефератом диссертацией Артюхина Романа Евгеньевича позволяет сделать вывод, что диссертация на тему «Правовое регулирование казначейской системы федеративного государства», судя по автореферату, 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 концепции правового регулирования казначейской системы федеративного государства.

Диссертация и автореферат соответствуют требованиям раздела П Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года N2 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.

Профессор Департамента публичного права
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики», доктор юридических наук
(научная специальность 12.00.14 — право; финансовое право;
информационное право (юридические науки)),
доцент

Комягин Дмитрий Львович

05 октября 2026 г.

Контактные данные:
Адрес места работы:
109028, г. Москва, Покровский бульвар, д. 11,
НИУ Высшая школа экономики, Факультет права
тел.: +7 (495) 772-95-90 (доб. 23140), e-mail: dkomygin@hse.ru

Подпись заверяю

ВЕДУЩИЙ СПЕЦИАЛИСТ
ЦЕНТРА ПО КАДРОВОМУ АДМИНИСТРИРОВАНИЮ
УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛА
ЖИВЦОВА Ю.С. 05.10.2026