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
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

Актуальность темы диссертационного исследования не вызывает сомнений. Современный этап развития российской государственности характеризуется активным реформированием системы управления публичными финансами, что обусловлено как внутренними потребностями обеспечения финансовой стабильности и экономического суверенитета, так и внешними вызовами. Казначейская система, являясь ключевым инструментом реализации государственной финансовой политики, обеспечивает бесперебойность бюджетного процесса, контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, а также управление ликвидностью единого казначейского счета. Происходящие в последнее время масштабные изменения в бюджетном законодательстве, связанные с созданием системы казначейских платежей, внедрением единого казначейского счета, расширением казначейского сопровождения и обслуживания, требуют глубокого теоретического осмысления и адекватного правового регулирования. В условиях федеративного устройства России особую значимость приобретают вопросы разграничения полномочий между уровнями публичной власти в сфере казначейской деятельности, обеспечения

единства бюджетной системы при сохранении самостоятельности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Диссертационное исследование Р.Е. Артюхина, посвященное комплексному анализу правового регулирования казначейской системы федеративного государства, своевременно и направлено на решение крупной научной проблемы, имеющей важное теоретическое и практическое значение.

Научная новизна диссертации определяется тем, что она представляет собой первое комплексное исследование казначейской системы федеративного государства как объекта финансово-правового регулирования. Автором разработана целостная концепция казначейской системы, включающая понятийный аппарат, принципы построения и функционирования, субъектный состав, классификацию видов денежных средств, правовые инструменты и механизмы. В работе обосновано, что казначейская система государства является современной формой кассового устройства и представляет собой совокупность трех взаимодействующих элементов: казначейского исполнения (включая казначейское сопровождение), казначейского обслуживания и системы казначейских платежей. Это позволяет рассматривать ее как комплексный финансово-правовой институт, а не только как институт бюджетного права.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что сформулированные автором выводы и предложения развивают теорию финансового и бюджетного права, расширяют категориальный аппарат, способствуют совершенствованию бюджетного законодательства. Практическая значимость подтверждается возможностью использования результатов в правотворческой деятельности, в работе органов Федерального казначейства и финансовых органов, а также в учебном процессе.

Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения и списка использованных источников. Структура работы логична и обусловлена целью и задачами исследования. В первой главе рассматриваются теоретико-правовые основы финансовой деятельности государства и его кассового

устройства, исследуются понятия публичной финансовой деятельности, публично-правового образования, кассового устройства, анализируется зарубежный опыт правового регулирования казначейских и банковских систем. Во второй главе раскрывается бюджетно-правовое регулирование казначейского исполнения, включая его правовые институты, казначейское сопровождение, кассовое планирование и управление остатками средств на едином счете бюджета. Третья глава посвящена финансово-правовому регулированию казначейского обслуживания и системы казначейских платежей, в ней исследуются казначейский счет, единый казначейский счет, казначейское обслуживание средств публично-правовых образований. В четвертой главе раскрывается понятие казначейской системы государства, ее структура, элементы, принципы, взаимосвязи с иными финансово-правовыми институтами в цифровой экосистеме бюджетного устройства, а также предлагаются направления совершенствования правового регулирования.

Особого внимания заслуживают такие предложения автора, как:

вывод о новом содержании принципа единства кассы в связи с функционированием единого казначейского счета (положение 3);

предложение о выделении категории «небюджетные средства публично-правовых образований» (положение 4);

обоснование сохранения в доктрине понятия «казначейское исполнение бюджета» и его разграничение с «кассовым исполнением» (положение 5);

характеристики казначейского счета и единого казначейского счета (положения 14, 15).

Предложенное автором определение казначейской системы государства как современной формы кассового устройства, представляющей собой совокупность казначейского исполнения, казначейского обслуживания и системы казначейских платежей (с. 20), имеет существенное значение для дальнейших исследований в данной области. Оно не только систематизирует уже накопленные научные представления о казначейской деятельности, но и создаёт концептуальную основу для разработки новых теоретических

вопросов, в частности, о правовой природе единого казначейского счёта, о статусе небюджетных средств публично-правовых образований, о конструкции «квазисубъекта» бюджетного права, а также о пределах распространения принципа единства кассы на средства, не являющиеся бюджетными. Кроме того, данное определение ориентирует на комплексный подход к совершенствованию бюджетного законодательства, поскольку позволяет рассматривать казначейскую систему не как набор разрозненных процедур, а как целостный финансово-правовой институт, требующий системного нормативного регулирования с учётом федеративного устройства государства.

Заслуживает поддержки предложение диссертанта о включении в часть 2 статьи 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации положения о том, что Бюджетный кодекс также устанавливает основы функционирования системы казначейских платежей (с. 340-341). Это предложение обосновано тем, что отношения в системе казначейских платежей вышли за рамки стадии исполнения бюджета и приобрели самостоятельное институциональное значение, а их регулирование требует более чёткого определения в структуре кодифицированного акта.

Обоснованным представляется предложение диссертанта о возвращении в Бюджетный кодекс Российской Федерации понятия «казначейское исполнение бюджета» с актуализацией содержания статьи 215 БК РФ (с. 347-348). Это предложение обосновано тем, что элементы казначейского исполнения (учёт бюджетных и денежных обязательств, санкционирование операций, ведение лицевых счетов) сохранились в действующем регулировании, но оказались «растворены» в более общем понятии организации исполнения бюджета, что затрудняет разграничение полномочий между администраторами бюджетных средств и казначейскими органами.

Следует поддержать предложение диссертанта о дополнении принципа единства бюджетной системы Российской Федерации (статья 29 БК РФ)

указанием на то, что единство обеспечивается казначейским обслуживанием всех бюджетов бюджетной системы (с. 341). Данная новелла позволит отразить реальную роль Казначейства России как единого кассира всех публично-правовых образований и укрепить системные связи между уровнями бюджетной системы.

Также заслуживает поддержки предложение автора о дополнении части 2 статьи 861 Гражданского кодекса Российской Федерации положением о том, что расчёты между участниками системы казначейских платежей производятся в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации (с. 349). Данное предложение направлено на устранение коллизии между гражданским и бюджетным законодательством, поскольку действующая редакция ГК РФ не предусматривает осуществление расчётов между юридическими лицами путём совершения казначейских платежей, хотя такие расчёты фактически производятся в рамках казначейского сопровождения и обслуживания.

При общей положительной оценке представленного диссертационного исследования необходимо высказать 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?

Высказанные замечания носят дискуссионный характер и направлены на осмысление диссертантом поставленных проблем в дальнейшей научно-исследовательской деятельности. Работа написана понятным, юридически грамотным языком, рассуждения автора убедительны, логичны и последовательны. Используемые факты и иные данные достоверны, а сформулированные выводы научно обоснованы и юридически состоятельны. В диссертационном исследовании автор демонстрирует знание юридической

литературы, выявляет проблемные вопросы, анализирует имеющиеся точки зрения и аргументы в ведущихся научных дискуссиях, предлагает собственное решение проблем.

Диссертационное исследование Артюхина Романа Евгеньевича на тему «Правовое регулирование казначейской системы федеративного государства» является завершенным, самостоятельным, обладающим внутренним единством научно-квалификационным трудом, в котором на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение в области финансового права. Работа полностью соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в актуальной редакции), а ее автор – Артюхин Роман Евгеньевич – заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

Доктор юридических наук, доцент (12.00.04)
профессор кафедры теории права и
государственно-правовых дисциплин
Волгоградского института управления –
филиала РАНХиГС **Светлана Михайловна Миронова**

21 сентября 2026 г.

Миронова Светлана Михайловна
Волгоградский институт управления – филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»
400066, г. Волгоград, ул. Гагарина, д. 8, тел. +7 (8442) 24-17-21
e-mail: mironova-sm@ranepa.ru

