

Артюхин Роман Евгеньевич

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ
ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат диссертации на соискание
ученой степени доктора
юридических наук

Москва – 2026

Работа выполнена на кафедре финансового права ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет 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»

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Защита состоится «13» октября 2026 года в 13:00 на заседании диссертационного совета 24.2.336.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)», по адресу 123242, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9, стр.1, зал Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» <http://msal.ru>.

Автореферат разослан «_____» _____ 2026 года.

Ученый секретарь

диссертационного совета,

доктор юридических наук, профессор

Ю.К. Цареградская

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

Как отмечал выдающийся государственный деятель М.М. Сперанский, казначейство, наряду с Министерством финансов и государственным контролем, является ключевым элементом системы управления государственными финансами и государственным хозяйством¹.

Казначейская система в государстве выступает инструментом повышения эффективности бюджетного процесса, влияющим на состояние финансовой дисциплины, а значит, и на обеспечение экономической безопасности страны.

Поправка в Конституцию Российской Федерации, предусматривавшая единую систему публичной власти, обуславливает рассмотрение управления публичными финансами на основе этого принципа.

Национальные цели развития Российской Федерации, определённые Указом Президента России от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», реализуются всеми органами, входящими в единую систему публичной власти, что обуславливает новое содержание государственной финансовой политики, задачей которой является не только финансовое обеспечение национальных целей развития, но и результативность использования выделенных средств.

Одним из ключевых органов, обеспечивающих достижение целей единой государственной финансовой политики, является Казначейство России. Значение этой федеральной службы подчёркивается прямым наделением Бюджетным кодексом Российской Федерации её бюджетными полномочиями, которые включают в себя также и функции по принятию

¹ *Сперанский М.М.* План финансов / Сперанский М.М., Тургенев Н.И., Орлов М.Ф. У истоков финансового права. М. : Статут (серия «Золотые страницы финансового права»), 1998. С. 92-93.

нормативных правовых актов. Качественно новые требования к организации системы органов, осуществляющих публичную финансовую деятельность в Российской Федерации, делают необходимым включение в периметр исследования вопросов реализации полномочий Казначейства России, относящихся ко всем бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, совместно с казначейскими структурами финансовых органов публично-правовых образований.

Широкий спектр бюджетных полномочий Казначейства России, необходимость координации исполнения бюджетов разных уровней и осуществления контроля за целевым использованием их средств на основе принципа единства бюджетной системы, обеспечения прозрачности и подотчетности в использовании публичных финансовых ресурсов делают актуальной научную разработку вопросов правового регулирования казначейской системы в федеративном государстве.

Актуальность исследования подтверждает и то, что бюджетная политика государства детерминирована требованиями, которые предъявляют к ней современные экономические условия, настраивающие на более гибкое управление публичными финансами. Эффективность использования ресурсов бюджетной системы необходимо повышать с учетом рисков, обусловленных разнородными внешними факторами. Например, активное и оперативное применение казначейских инструментов в условиях COVID-19 и экономических санкций дает основание для проработки теоретической базы успешного применения операционных инструментов государственной финансовой политики в целях адаптации казначейской системы к новым вызовам.

Происходящее расширение предмета правового регулирования бюджетного законодательства за счёт создания нового института бюджетного права – казначейского сопровождения средств, предоставленных из бюджетов на авансовой основе, предполагает необходимость научного осмысления казначейских инструментов государственного регулирования отношений в

сфере частных финансов с целью достижения баланса публичных и частных интересов.

Стремительное развитие общественных отношений в сфере управления государственными финансами под влиянием информационных технологий предопределяет важность публично-правового исследования финансовой деятельности государства в условиях цифровизации. Так, на современном этапе Казначейством России реализуется полноценная система казначейских платежей, обеспечивающая движение безналичных денежных средств, при этом осуществляется централизованный учет их движения и контроль использования в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет». Эти изменения требуют дальнейшего совершенствования функционирования бюджетной системы Российской Федерации в целом.

Создание системы казначейских платежей предопределило и происходящие в последние годы изменения в количестве финансово-правовых институтов. Исследование казначейской системы необходимо для разработки более эффективных инструментов управления публичными финансовыми средствами, включая бюджетные кредиты на пополнение остатка средств на едином счете бюджета, казначейские инфраструктурные кредиты, управление остатками средств на едином казначейском счете, для поддержания финансовой стабильности федеративного государства в целом и публично-правовых образований.

Вышеперечисленные аргументы подтверждают своевременность исследования казначейской системы государства для развития правовой доктрины. Его результаты будут востребованы для совершенствования правового регулирования бюджетных платежей, повышения качества жизни граждан через эффективное управление публичными финансами.

Степень научной разработанности темы исследования

Диссертационное исследование проводилось с учетом уже имеющихся научных результатов по рассмотрению правового регулирования отдельных

аспектов функционирования казначейской системы в диссертациях А.Б. Альжановой², В.В. Бехер³, М.Г. Гогричани⁴, А.А. Исайчевой⁵, Е.А. Карандиной⁶, А.О. Логвенчевой⁷, А.В. Никоненко⁸, А.А. Нуртдинова⁹, В.И. Панкратовой¹⁰, И.П. Рудовола¹¹, А.Е. Тарло¹².

В диссертациях М.А. Клишиной, Д.Л. Комягина, Д.И. Яковлева исследовательский фокус направлен на вопросы правового регулирования определенной стадии бюджетного процесса¹³.

Отдельным блоком следует выделить исследования О.В. Болтиновой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, Л.Н. Древаль, М.В. Карасевой, Т.В. Конюховой, Ю.А. Крохиной, И.Б. Лагутина, С.В. Мироновой, А.Г. Пауля, Ю.Л. Смирниковой, Э.Д. Соколовой, О.А. Ястребова¹⁴. Данные диссертации не

² Альжанова А.Б. Субъекты финансовых правоотношений в области кассового исполнения бюджетов : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Саратов, 2008.

³ Бехер В.В. Процессуальные правоотношения в сфере казначейского исполнения бюджета : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Саратов, 2007.

⁴ Гогричани М.Г. Основы финансово-правового регулирования казначейской системы исполнения бюджета : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2007.

⁵ Исайчева А.А. Трансформация финансовой правосубъектности Казначейства России в условиях цифровой экономики : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 5.1.2. Саратов, 2024.

⁶ Карандина Е.А. Федеральное казначейство в системе государственного контроля Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Саратов, 2007.

⁷ Логвенчева А.О. Финансово-правовое регулирование контрольной деятельности Федерального казначейства : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 5.1.2. М., 2024.

⁸ Никоненко А.В. Финансово-правовое регулирование деятельности Федерального казначейства (федеральной службы) России : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2006.

⁹ Нуртдинов А.А. Государственная казна как государственно-правовая категория : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2008.

¹⁰ Панкратова В.И. Правовой режим единого казначейского счета бюджета в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2014.

¹¹ Рудовол И.П. Финансово-правовое регулирование казначейского исполнения бюджета : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Омск, 2003.

¹² Тарло А.Е. Ответственность казны: финансово-правовые аспекты : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2012.

¹³ Клишина М.А. Составление проекта бюджета как стадия бюджетного процесса : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009 ; Комягин Д.Л. Исполнение федерального бюджета как стадия бюджетного процесса в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2005 ; Яковлев Д.И. Проблемы правового регулирования казначейского исполнения бюджетов в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Саратов, 2005.

¹⁴ Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.14. М., 2008 ; Горбунова О.Н. Горбунова, О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов

связаны напрямую с темой нашего исследования, но посвящены наиболее актуальным вопросам в сфере финансовых и бюджетных правоотношений.

Комплексный характер исследования потребовал учесть результаты рассмотрения некоторых аспектов темы с позиции гражданского¹⁵ и уголовного права¹⁶.

Для реализации межотраслевого подхода было выявлено наличие экономических исследований, в которых анализируются роль и функции органов казначейства, раскрываются методы повышения их эффективности и иные вопросы, связанные с казначейской системой. Это работы С.И. Гусева, М.В. Егоровой, В.И. Елифановой, А.В. Ермоленко, М.Г. Иманшапиевой, Е.Е. Казимировой, Ю.В. Карауловой, И.А. Кацюбы, Е.А. Качановой, И.Н. Клюковой, В.А. Морозова, Б.Р. Чениб, В.Ф. Костюченко, С.Н. Кузьминой, Н.В. Лазаревой, С.Г. Лалаева, Г.Г. Лалаева, Э. Маркварта, М.А. Резинкина, А.С. Сазонова.

в условиях перехода России к рынку: дис. на соиск. учен. степ. докт. юрид. наук в виде науч. доклада, выполняющего также функции автореф. М., 1996 ; *Грачева Е.Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля : дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.12. М., 2000 ; *Древаль Л.Н.* Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.14. М., 2009 ; *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.12. Воронеж, 1998 ; *Конюхова Т.В.* Система институтов бюджетного права Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2012. 36 с. ; *Крохина Ю.А.* Принцип федерализма в бюджетном праве : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.14. Саратов, 2001 ; *Лагутин И.Б.* Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.04. М., 2014 ; *Миронова С.М.* Доктрина финансово-правового статуса муниципального образования в Российской Федерации и его реализация: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.04. Саратов, 2021 ; *Пауль А.Г.* Доходы бюджетов: бюджетно-правовое исследование : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.04. Воронеж, 2014 ; *Смирникова Ю.Л.* Регулятивная функция финансового права: системный подход и реализация : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.14. М., 2012 ; *Соколова Э.Д.* Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.14. М., 2008 ; *Ястребов О.А.* Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.14. М., 2010.

¹⁵ См.: *Родионов Л.А.* Казна и казначейство по гражданскому праву Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. М., 2001.

¹⁶ См.: *Ляскало А.Н.* Финансовые преступления в российском уголовном праве: современная концепция и проблемы квалификации : дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.08. М., 2022.

Среди монографических работ необходимо отметить коллективные монографии «Казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг»¹⁷, «Казна и бюджет»¹⁸.

Значительный вклад в разработку тематики по организационно-правовым вопросам казначейской системы вносят исследования, проводимые в Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА), где готовилась диссертация.

Объектом диссертационного исследования выступает совокупность общественных отношений в процессе организации и функционирования казначейского исполнения бюджетов, казначейского сопровождения, казначейского обслуживания и системы казначейских платежей, которые формируют казначейскую систему в рамках федеративного устройства государства и регулируются нормами финансового права.

Предметом диссертационного исследования стали финансово-правовые и иные нормы, регулирующие общественные отношения по управлению финансами публично-правовых образований, включая отношения, связанные с казначейской системой, и правоприменительная практика, относящаяся к функционированию казначейской системы федеративного государства, а также доктринальные источники по исследуемой проблематике.

Целью исследования являются разработка и формирование на основе критического рассмотрения нормативных правовых актов, монографических исследований и действующей правоприменительной практики концепции казначейской системы федеративного государства как объекта финансово-правового регулирования, разработка аргументированных предложений по

¹⁷ Казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг : монография / Р.Е. Артюхин, А.Ю. Демидов, В.М. Карпенко, Н.А. Поветкина. М.: Юриспруденция, 2024.

¹⁸ Казна и бюджет : колл. монография / Д.Л. Комягин, А.Н. Козырин, А.А. Ялбулганов, Г.В. Савенко, А.С. Емельянов, Р.Е. Артюхин, А.Ю. Лисицын, С.Ю. Миролюбова, А.В. Пашенко, В.В. Хрешкова, Ю.В. Гинзбург, Е.А. Суткевич, С.В. Янкевич, А.В. Богданова; под общ. ред. Д.Л. Комягина. М. : Наука, 2014.

изменениям бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные и связанные с ними отношения.

Реализация указанной цели обеспечивается постановкой и дальнейшим решением **следующих задач**:

- определить правовую природу и содержание таких понятий, как «кассовое устройство государства», «кассовое исполнение бюджета», «казначейское исполнение бюджета», «казначейское обслуживание», «казначейское сопровождение», «система казначейских платежей»;
- установить особенности публично-правового образования как субъекта публичной финансовой деятельности;
- рассмотреть кассовое устройство как объект правового регулирования, изучить его эволюцию в Российском государстве и исследовать принцип единства кассы;
- разработать доктринальное понятие «казначейская система государства»;
- выявить и проанализировать основные составляющие казначейской системы в Российской Федерации как объекта правового регулирования;
- установить особенности функционирования и взаимодействия органов управления публичными финансами в Российской Федерации;
- предложить решение вопроса о месте норм, регулирующих казначейскую систему государства, в структуре бюджетного и финансового права;
- провести анализ и рассмотреть специфику зарубежного опыта правового регулирования казначейской и банковской систем кассового исполнения бюджетов;
- проанализировать вопросы правового регулирования управления остатками средств бюджетов и выделить особенности управления остатками средств федерального бюджета;
- рассмотреть бюджетно-правовое регулирование казначейского обслуживания бюджетов в федеративном государстве;

- установить основные правовые характеристики новых институтов бюджетного права, являющихся результатом становления и развития казначейской системы государства (казначейский счет, единый казначейский счет, лицевой счет, казначейский платеж);
- обозначить перспективы развития казначейской системы в связи с цифровизацией финансово-правовых отношений;
- сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования казначейской системы федеративного государства.

Теоретическая основа исследования

Историческое развитие представления о публичных финансах можно проследить по работам И.С. Блюха, Д. Брюммерхоффа, В.П. Дьяченко, Г. Жеза, М.Д. Загряцкова, С.А. Котляревского, Н.Н. Крестинского, Д.В. Кузовкова, Л.Л. Оболенского, И.Х. Озерова, В.В. Пульянова, Г.Т. Солюса, Ю.В. Сорокиной, Д.А. Толстого, И.И. Янжула.

Теоретической основой осмысления эволюции доктрины от понятия «государственное хозяйство» к понятию «государственная финансовая деятельность» стали труды М.А. Гурвича, Г.С. Гуревича, С.И. Иловайского, Н.М. Коркунова, В.А. Лебедева, М.И. Пискотина, И.Т. Тарасова, Р.О. Халфиной, Л.В. Ходского, Л.Н. Яснопольского.

Базу для изучения теории управления государственными финансами на этапе её формирования составили исследования российских учёных Э.Н. Берендтса, М.М. Сперанского, Н.И. Тургенева, М.Ф. Орлова, И.И. Патлаевского, а также работы зарубежных авторов, повлиявшие на развитие российской финансово-правовой мысли, – труды Р. Штурма, Г. Еллинека, П. М. Годме, Г. Жеза.

Определение современного содержания понятия публичной финансовой деятельности государства, категориального аппарата бюджетного права и субъектного состава бюджетных правоотношений строилось с учетом результатов исследований Н.М. Артемова, Л.Л. Арзумановой, О.В. Болтиновой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, М.В. Карасевой, А.Н.

Козырина, Т.Д. Конюховой, Ю.А. Крохиной, А.Г. Пауля, С.В. Рыбаковой, Х.В. Пешковой, Н.А. Поветкиной, Т.Э. Рождественской, Ю.Л. Смирниковой, И.В. Рукавишниковой, Г.Ф. Ручкиной, Н.И. Химичевой, Н.А. Шевелевой, А.А. Ялбулганова и др.

Кроме того, были установлены и проанализированы источники по финансово-правовым аспектам кассового устройства с учетом его эволюции. Это труды В.В. Бесчеревных, Э.Г. Вайнштейна, Л.К. Вороновой, С.С. Глезина, Д.Л. Комягина, Н.А. Куфаковой, Ю.В. Ледневой, Н.В. Омелехиной, Э.Г. Полонского, Е.А. Ровинского, Н.Н. Ровинского, А.А. Ситника, С.Н. Цвета, С.Д. Цыпкина и др.

Тема диссертации обуславливает применение междисциплинарного подхода, поэтому важное место было отведено источникам в области теории и истории государства и права, административного, конституционного, банковского права и др. Теоретическую базу составили работы таких ученых, как А.Б. Агапов, С.С. Алексеев, М.И. Байтин, П.Д. Баренбойм, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, Т.А. Васильева, Г.А. Гаджиев, А.Г. Гузнов, Л.Г. Ефимова, А.Б. Зеленцов, О.С. Иоффе, О.Е. Кутафин, В.И. Лафитский, О.Э. Лейст, Ю.В. Малеванова, С.В. Маленина, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, В.П. Мозолин, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков, М. Сулейменов, Ю.А. Тихомиров, Л.К. Терещенко, А.В. Турбанов, О.С. Шаргородский, В.Е. Чиркин, Т.Я. Хабриева, В.П. Уманская, О.А. Ястребов и др.

При работе над исследованием изучено научное наследие В.А. Татаринова. Он, как один из ключевых реформаторов российской финансовой системы XIX века, внес вклад в формирование структуры государственного казначейства, разработал проект единого бюджета и обосновал принцип единства кассы, что легло в основу современной казначейской системы России.

Говоря об исследованиях современных российских экономистов особо следует упомянуть работы С.Г. Прокофьева – одного из авторов теоретических и прикладных решений по управлению бюджетной

ликвидностью и внедрению единого казначейского счёта, по развитию управления денежными средствами и финансовых инструментов в российской казначейской системе¹⁹. Управленческие и теоретические решения Т.Г. Нестеренко заложили современные основы развития казначейства в России²⁰.

Теоретическая основа диссертации отражает основные направления научных исследований в данной области, где основой выступает принцип единства кассы как основополагающий для централизованной модели казначейской системы.

Методологическая основа диссертации включает систему общенаучных и правовых знаний, комплекс использованных в работе методов познания. В работе были применены общенаучные методы – анализ и синтез, метод восхождения от конкретного к абстрактному, от частного к общему.

Для решения вопросов, связанных с публичной финансовой деятельностью и управлением публичными финансами важное методологическое значение оказали системный подход к исследованию бюджетной и небюджетной подсистем сектора государственного управления, а также сравнительно-правовой метод.

Использован институциональный подход к исследованию казначейской системы, что позволило рассматривать ее как институт государственного управления финансами, выполняющий транзакционную, учетную, контрольную и информационную функции. Институциональный анализ позволил исследовать эволюцию казначейской системы и ее роль в современном федеративном бюджетном устройстве.

С помощью системного метода казначейская система рассматривается как сложная структура, включающая федеральный, региональный и местный

¹⁹ Прокофьев С.Е. Методологические и организационные основы развития казначейской системы исполнения бюджетов в России : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10. Саратов, 2004; Прокофьев С.Е. Российское казначейство в бюджетном процессе. Саратов, 2002.

²⁰ Нестеренко Т.Г. Реформирование бюджетного процесса: место и роль Федерального казначейства // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2006. № 21. С. 8–16.

уровни; анализируются взаимосвязи между различными элементами системы и их влияние на эффективность правового регулирования.

Функциональный анализ был задействован для исследования конкретных функций и полномочий органов казначейства при организации исполнения бюджетов и казначейском обслуживании.

Эволюционный и историко-правовой методы позволили установить генезис и основные этапы развития финансовой правосубъектности казначейских органов России, понять, как менялись функции, статус и правовые основы деятельности казначейства под влиянием социально-экономических и технологических изменений.

Сравнительно-правовой метод дал возможность сопоставить российскую модель правового регулирования с аналогичными моделями зарубежных стран (США, Великобритании, ФРГ, Франции, КНР и др.). Компаративистика позволила выявить особенности правового регулирования казначейской системы в федеративном государстве (специфические характеристики, источники, способы координации), а также сравнить инструментарий управления казначейской системой.

Применение формально-юридического метода и метода анализа правоприменительной практики позволило выявить особенности интерпретации действующих правовых норм по теме исследования.

При исследовании правовых норм оказались востребованными также диалектический метод познания и метод комплексного системного анализа. С их помощью правовое регулирование казначейской системы представлено как неотъемлемая часть правовой системы Российской Федерации.

При изучении экономической информации, полученной из официальных источников, диссертант обращался к статистическому методу.

Использование метода правового прогнозирования обосновано тем, что именно с его помощью разрабатывались рекомендации по совершенствованию правового регулирования казначейской системы.

Логическая последовательность выводов обеспечена использованием дедуктивного метода (например, от общих принципов бюджетного права к специфике казначейского исполнения в федеративном государстве).

Обращение к упомянутым методам основывалось на методологических принципах познаваемости, истинности, непротиворечивости, объективности, функционализма, сравнимости, всестороннего учета исторических, национальных, экономических, социально-политических условий, полноты охвата источников, достоверности и доказательности.

Использованные методологические подходы обеспечивают воспроизводимость результатов и их применимость для совершенствования правового регулирования казначейской системы России как федеративного государства.

Нормативная основа исследования включает Конституцию Российской Федерации, которая относит к ведению Российской Федерации федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития, федеральный бюджет, определяет принципы организации публичной власти, включая финансовое обеспечение местного самоуправления.

Основопологающим кодифицированным актом является Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ), так как именно его нормами закреплено, что бюджетная система федеративного государства основывается на принципе единства кассы (ст. 38.2 БК РФ) и разграничении бюджетных полномочий между уровнями власти (ст. 7-9 БК РФ), благодаря чему обеспечивается гармоничное взаимодействие между ними при управлении публичными финансами и сохранение бюджетной самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Нормативную основу составили и иные федеральные законы. Например, Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», которые в том числе регулируют

вопросы финансов публично-правовых образований и их казначейского обслуживания через общие механизмы.

При формировании нормативной базы были учтены и подзаконные акты. Так, статус Федерального казначейства закреплен постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703 «Об утверждении Положения о Федеральном казначействе», определяющим его как федеральный орган исполнительной власти, подведомственный Министерству финансов Российской Федерации, осуществляющий правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, осуществлению полномочий оператора системы казначейских платежей, казначейскому обслуживанию, казначейскому сопровождению, казначейскому мониторингу, управлению остатками средств на едином казначейском счете и едином счете федерального бюджета, контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

Полнота нормативной базы подтверждается и тем, что в нее вошли относящиеся к проблеме исследования акты, утратившие силу, в том числе советского и имперского периодов.

Основные правовые акты отражены в соответствующем разделе Списка источников и литературы диссертационного исследования.

Эмпирической базой диссертации следует считать результаты правоприменительной практики. Исследованы информационные письма Министерства финансов Российской Федерации, Казначейства России и акты субъектов управления публичными финансами²¹.

В основу эмпирической базы также легли материалы судебной практики²², кроме того, она включает аналитические данные об исполнении

²¹ Письмо Минфина России № 02-06-06/125594, Казначейства России № 07-04-05/02-36633 от 12.12.2024 «О государственном контроле за исполнением федерального бюджета» ; Письмо Минфина России № 09-02-09/1648, Казначейства России № 07-04-05/04-479 от 14.01.2022 «О казначейском сопровождении средств» ; Письмо Минфина Московской области от 15.08.2011 № 03-03-06/5583 «Об открытии лицевых счетов автономных учреждений в кредитных организациях и (или) в финансовых органах» и др. Доступ: СПС «Консультант Плюс».

²² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов

бюджетов бюджетной системы, государственных закупках, государственных и муниципальных платежах, представленные в государственных информационных системах и на официальных сайтах государственных органов.

Научная новизна работы определяется тем, что она представляет собой актуальное и комплексное исследование, формирующее представление о казначейской системе как об объекте правового регулирования. В диссертации выявлены особенности правового регулирования казначейской системы в федеративном государстве и обозначены направления его дальнейшего развития и совершенствования.

Настоящее исследование вносит вклад в теорию финансового права за счёт разработки целостной концепции правового макроинститута в сфере публичной финансовой деятельности в условиях цифровой трансформации и многочисленных гибридных вызовов, расширения категориального аппарата финансового права.

Свое выражение научная новизна исследования находит в **положениях, выносимых на защиту:**

1. Концепция казначейской системы федеративного государства включает в себя:

1) научные представления о содержании понятий, составляющих терминологическую базу казначейской системы государства, причинах и условиях их возникновения и развития;

2) принципы построения и функционирования казначейской системы как современной формы кассового устройства федеративного государства;

"О федеральном бюджете на 2002 год", "О федеральном бюджете на 2003 год", "О федеральном бюджете на 2004 год" и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского» // СЗ РФ. 2004. № 19. Ст. 1923 (Часть 2) ; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.12.2006 № 10-п «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 08.01.2007. № 2. Ст. 400 и др. Доступ: официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации <https://www.ksrf.ru>.

3) определение субъектов финансового права и участников правоотношений в казначейской системе государства;

4) классификацию видов денежных средств, являющихся объектами правоотношений в казначейской системе;

5) правовые инструменты и механизмы функционирования казначейской системы федеративного государства с учетом современного уровня развития общественных отношений, регулируемых бюджетным законодательством;

6) формы реализации принципа единства публичной власти в казначейской системе Российской Федерации как федеративного государства.

2. Казначейская система федеративного государства, являясь современной формой кассового устройства государства, представляет собой совокупность трех взаимодействующих друг с другом элементов – казначейского исполнения, включая казначейское сопровождение, казначейского обслуживания и системы казначейских платежей. Проведенное исследование позволяет сделать вывод о казначейской системе государства как комплексном финансово-правовом институте и объекте финансово-правового, а не только бюджетно-правового, регулирования.

Двойственность рассмотрения казначейской системы государства как объекта бюджетно-правового и финансово-правового регулирования может быть разрешена с включением 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), которые не являются средствами какого-либо бюджета бюджетной системы Российской Федерации. Обоснованность такого подхода обусловлена сложившимся многообразием форм финансовой деятельности государства в целом и публично-правовых образований, не ограниченных только их бюджетной деятельностью, и регулированием соответствующих отношений нормами бюджетного законодательства.

Отношения в области публичной финансовой деятельности, предметом которых являются небюджетные средства и иные средства федеративного государства, тесно связаны с бюджетными правоотношениями. В связи с этим 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.

Казначейская система государства развивается на платформе государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», и, как часть бюджетного устройства, характеризуется тенденцией к трансформации, приобретая отдельные черты экосистемы.

Казначейская система России как федеративного государства построена на основе следующих принципов: единства кассы, разделения денежных потоков и бюджетных данных (данных по бюджетным ограничениям), предоставления средств «под потребность», бесперебойности осуществления казначейских платежей, прослеживаемости движения денежных средств.

3. Кассовое устройство представляет собой исторически эволюционирующий правовой и организационный механизм, обеспечивающий упорядоченное осуществление операций по сбору, хранению, распределению и выдаче государственных денежных средств.

Фундаментальный принцип единства кассы, на котором основано кассовое устройство, является исторически устойчивым принципом бюджетного права, возникшим в результате бюджетной реформы Александра II в 1862–1868 годах и до настоящего времени сохраняющим своё системообразующее значение, обеспечивая централизацию государственных денежных средств в едином кассовом органе и отграничение полномочий по хранению денежных средств от полномочий по их распоряжению.

Содержание принципа единства кассы исторически изменяется. В имперский период принцип воплощался в централизации касс в государственном казначействе, в советский период – в концентрации средств в кассовом органе (Госбанке СССР). В современной России содержание принципа дополнено требованием о наличии единого счета бюджета каждого публично-правового образования.

Обосновано, что принцип единства кассы, неизменно лежащий в основе кассового устройства России начиная со второй половины XIX века, с внедрением системы казначейских платежей наполнился новым содержанием и получил свое максимальное развитие. В его основе лежит единый казначейский счет, который аккумулирует в себе средства всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Все средства, поступающие в бюджеты, подлежат зачислению на единый казначейский счет, а перечисления из бюджетов должны осуществляться с единого казначейского счета. При этом Казначейство России является единым кассиром всех публично-правовых образований.

На основании того, что единый казначейский счёт в системе казначейских платежей определяет новое содержание принципа единства кассы, предложено изменение формулировки статьи 38.2 БК РФ с включением в нее понятия единого казначейского счета для более полного отображения современной формы кассового устройства.

4. Развитие системы публичной финансовой деятельности в России отражает процесс эволюции государственного устройства: от имперской концепции государственного хозяйства через советскую модель плановой экономики к современной системе управления публичными финансами в условиях федеративного государства и развития местного самоуправления как звена единой системы публичной власти. Обосновано 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.

Сделан вывод о появлении новой категории денежных средств, регулируемых нормами бюджетного права – небюджетные средства, в основу правового режима которых положен принцип единства кассы. К небюджетным средствам относятся подлежащие казначейскому исполнению и казначейскому обслуживанию средства бюджетных и автономных учреждений, денежные средства получателей средств из бюджета, денежные средства участников казначейского сопровождения, а также денежные средства, поступающие во временное распоряжение.

В отношении небюджетных средств публично-правовые образования не обладают полномочиями распоряжения, но вправе осуществлять полномочия владения и пользования. Пользование небюджетными средствами происходит при их временном привлечении на единые счета бюджета в качестве иных источников финансирования дефицита бюджета. При этом право распоряжения указанными средствами принадлежит администраторам небюджетных средств – бюджетным и автономным учреждениям, получателям средств из бюджета и участникам казначейского сопровождения.

5. Несмотря на исключение из Бюджетного кодекса Российской Федерации понятия «казначейское исполнение бюджета», его следует рассматривать как фактически существующее с возможностью его использования в доктрине бюджетного права.

Казначейское исполнение бюджета – часть организации исполнения бюджета, осуществляемая Казначейством России и финансовыми органами публично-правовых образований, предполагающая открытие единого счета бюджета, открытие лицевых счетов участникам бюджетного процесса, санкционирование их операций, а также кассовое планирование исполнения бюджета.

Одновременно с казначейским исполнением обосновано употребление термина «кассовое исполнение бюджета». Кассовое исполнение относится к категории кассового устройства как части бюджетного устройства и включает в себя отношения, связанные с ведением единого счёта бюджета. В настоящее

время в Российской Федерации функционирует казначейская система кассового исполнения бюджетов ввиду открытия единых счетов бюджетов Казначейством России.

Предметом казначейского исполнения могут быть как бюджетные, так и небюджетные средства.

6. Казначейское обслуживание представляет собой элемент правового механизма реализации бюджетных полномочий публично-правовых образований через учёт операций каждого бюджета Казначейством России в условиях бюджетного федерализма.

Выделяются два варианта казначейского обслуживания бюджетных и небюджетных средств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с открытием в Казначействе России единого счета для соответствующего вида средств.

При первом варианте финансовый орган является владельцем единого счета для соответствующего вида средств и прямым участником системы казначейских платежей; администраторы бюджетных и небюджетных средств являются не прямыми, а косвенными участниками системы казначейских платежей.

При втором варианте финансовый орган остается владельцем единого счета для соответствующего вида средств, но прямыми участниками системы казначейских платежей, имеющими право на распоряжение денежными средствами единого счета бюджета, становятся администраторы бюджетных и небюджетных средств соответствующего публично-правового образования. Казначейство России при втором варианте осуществляет казначейское исполнение соответствующего вида средств, выполняя отдельные функции финансового органа.

При казначейском обслуживании исполнения бюджетов публично-правовых образований через их единые счета решены две правовые задачи, не характерные для банковских счетов:

- установлен порядок пользования средствами на счете при множественности лиц, имеющих право распоряжения средствами публично-правового образования, через определение прямого и косвенного участия в системе казначейских платежей;

- обеспечено расходование средств в соответствии с бюджетным законодательством или иными отраслевыми нормативными правовыми актами, регулирующими порядок формирования и использования небюджетных средств через механизм казначейского исполнения.

7. Система казначейских платежей, являясь новым бюджетно-правовым институтом, соответствует таким критериям выделения институтов бюджетного права, как полнота охвата правового регулирования формирующих её отношений, их обособленность, однородность и уникальность, внутренняя организованность правовых норм. Кроме того, с появлением в Бюджетном кодексе Российской Федерации соответствующей главы, система казначейских платежей также отвечает признаку формальной нормативной обособленности.

При этом в состав участников отношений в системе казначейских платежей включены новые субъекты правоотношений – участники казначейского сопровождения, бюджетные и автономные учреждения, получатели средств из бюджета. Таким образом, появление системы казначейских платежей расширило предмет регулируемых Бюджетным кодексом Российской Федерации отношений и их субъектный состав.

8. Определены основные характеристики правового статуса публично-правовых образований, позволяющие им успешно выступать в качестве участников имущественных и обязательственных правоотношений: 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, предназначенный

для исполнения расходных обязательств публично-правового образования; имущество в собственности.

Публично-правовые образования соотносятся с федеральным (Российская Федерация), региональным (субъекты Российской Федерации) и местным (муниципальные образования) уровнями публичной власти.

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. Задачей научных исследований в области финансового права является установление истинного субъекта права – федеративного государства в целом или публично-правового образования как уровня (федерального или регионального) федеративного государства.

9. Бюджетное законодательство благодаря развитию казначейской системы государства позволяет выделить денежные средства, принадлежащие Российской Федерации как государству, и денежные средства, принадлежащие публично-правовым образованиям.

К денежным средствам публично-правовых образований, включая Российскую Федерацию как федеральный уровень федеративного государства, относятся бюджетные и небюджетные денежные средства. Денежные средства на единых счетах бюджетов формируют бюджетные денежные средства (бюджетные средства).

Внедрение единого казначейского счета в системе казначейских платежей свидетельствует о появлении нового вида денежных средств – денежных средств единого казначейского счёта.

Поскольку средства единого казначейского счета сформировались не только за счет средств всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, но и небюджетных средств, принадлежащих публично-правовым образованиям, средства единого казначейского счёта не могут быть включены

в состав средств какого-либо бюджета или принадлежать какому-либо одному публично-правовому образованию.

Выдвинута гипотеза о принадлежности к денежным средствам Российской Федерации как федеративного государства денежных средств единого казначейского счета, а также денежных средств поступлений, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и денежных средств поступлений от управления остатками средств единого казначейского счета.

10. Единый счет бюджета публично-правового образования как вид казначейского счета возник в результате эволюции платёжных и информационных технологий, современный уровень развития которых позволил осуществлять все без исключения платежи в пользу публичного правового образования и от публично-правового образования через один счет.

Привлечение небюджетных средств при осуществлении операций по управлению остатками средств на едином счете бюджета образует новый вид публичных заимствований, кредитором по которому выступает «квазисубъект» в бюджетном праве – совокупность автономных и бюджетных учреждений, совокупность участников казначейского сопровождения, совокупность получателей средств из бюджетов, чьи средства привлекаются на единый счет бюджета и подлежат возврату при предъявлении ими распоряжений о совершении казначейского платежа.

11. Лицевые счета являются правовым механизмом фиксации юридических фактов, возникающих на определённых этапах реализации полномочий участников бюджетного процесса и иных юридических лиц, обслуживание которых осуществляется Казначейством России или финансовым органом. Отражение операций на лицевых счетах обладает самостоятельным правовым значением, которое заключается в легитимации принятия бюджетных (контрактных) и денежных обязательств получателями

бюджетных средств и иными юридическими лицами со стороны Казначейства России или соответствующего финансового органа.

12. Санкционирование операций как казначейская процедура эволюционировало от охранительной (процессуальной) к регулятивно-охранительной процедуре, интегрированной в материальные процедуры исполнения бюджета.

Будучи исключенным в 2019 году из методов государственного финансового контроля, санкционирование операций осталось этапом исполнения бюджета, выполняя при этом функции, свойственные контрольным процедурам. При этом оно является частью более широкой юридической процедуры, предусматривающей последовательные действия по использованию бюджетных средств. Вследствие этого исполнение бюджета по расходам можно представить как определенную последовательность материальных и контрольных процессуальных процедур, направленных на достижение единого правового результата – целевого использования средств бюджета.

Важное отличие санкционирования от методов государственного финансового контроля, которое заключается в том, что санкционирование не позволяет без его прохождения реализовываться дальнейшим материальным процедурам, в то время как при процессуальных процедурах, формирующих государственный финансовый контроль, не имеется оснований для прекращения (пресечения) основных правоотношений.

13. Институт казначейского сопровождения предусматривает особый правовой режим использования юридическими лицами предоставленных им средств из бюджетов в виде субсидий, бюджетных инвестиций, взносов в уставный капитал, авансов по государственным (муниципальным) контрактам и призван предоставить администраторам бюджетных средств дополнительные правовые механизмы, позволяющие обеспечить результативность бюджетных расходов со стороны исполнителей –

юридических лиц, вступающих в договорные отношения с публично-правовыми образованиями.

Казначейское сопровождение объединило этапы предоставления средств из бюджета и использования этих средств в единый процесс, обеспечивая контроль за законностью и правильностью осуществления бюджетных расходов, в том числе за использованием средств из бюджета, имеющих авансовый характер.

14. Казначейский счёт, являющийся основой системы казначейских платежей, обладает как общеправовыми признаками, характерными для банковских счетов, так и специальными признаками, связанными с бюджетным законодательством. Таким образом, можно говорить о появлении общего для банковского и казначейского счета комплексного правового понятия – счет учета денежных средств.

Бюджетно-правовое регулирование вопросов совершения операций с денежными средствами на казначейских счетах стало фундаментальной новацией бюджетного законодательства.

Выявлены особенности бюджетно-правового регулирования казначейского счёта:

1) в правоотношениях по казначейскому счету одной из сторон всегда выступает Казначейство России – орган, в котором открывается счёт (как оператор системы казначейских платежей и как орган казначейского обслуживания). Второй стороной, которой открывается счёт, является Казначейство России или финансовый орган (как органы, осуществляющие казначейское исполнение);

2) в соответствии с принципом единства кассы, бюджетное законодательство разделяет полномочия по владению казначейскими счетами и полномочия по распоряжению средствами на них, отдельно определяя круг лиц, имеющих право распоряжаться денежными средствами на казначейских счетах;

3) открытие казначейского счёта является обязанностью сторон, между ними не предполагается договорных отношений. Вопросы, которые могли бы быть предметом договора казначейского счета, урегулированы нормативными правовыми актами;

4) для операций со средствами на казначейских счетах предусматриваются обязательные дополнительные проверочные процедуры;

5) в отношении средств бюджетов и средств участников казначейского сопровождения, учитываемых на казначейских счетах, установлен правовой режим иммунитета;

6) казначейский счёт является инструментом реализации казначейского обслуживания определенных бюджетным законодательством видов средств и совершаемых ими операций. Правовой режим казначейского счёта носит соподчиненный характер по отношению к правовому режиму денежных средств, операции с которыми совершаются на этом счёте;

7) для обеспечения отражения всех этапов исполнения бюджета и осуществления бюджетных полномочий участниками бюджетного процесса сформирована учётная модель, предусматривающая открытие к казначейским счетам лицевых счетов.

15. Анализ правовой природы единого казначейского счёта показал, что он имеет сущностные характеристики, общие с банковским корреспондентским счётом:

1) единый казначейский счёт является банковским счётом, его ведение осуществляется Банком России;

2) единый казначейский счёт, как и корреспондентский счёт, предназначен для совершения переводов денежных средств. Его ключевой задачей является отражение операций на казначейских счётах;

3) средства единого казначейского счёта сформированы за счёт остатков денежных средств на казначейских счётах, то есть денежных средств публично-правовых образований. Аналогично, источниками формирования

денежных средств на корреспондентском счете являются денежные средства клиентов кредитных организаций – физических и юридических лиц;

4) для единого казначейского счета предусмотрена возможность управления остатками средств путем размещения временно свободных средств.

Получаемые в результате размещения временно свободных средств доходы от размещения временно свободных средств единого казначейского счета формируют новый вид средств Российской Федерации как федеративного государства и ежемесячно распределяются между бюджетами бюджетной системы.

16. Исследование концептуальных подходов к формированию казначейских систем федеративных государств выявило наличие общих элементов в их правовом регулировании.

В федеративных государствах функция казначейского исполнения федерального бюджета предполагает осуществление бюджетных операций федерального уровня через единый казначейский счет, кассовое планирование и управление лимитами расходов федерального бюджета. Управление остатками средств единого казначейского счета является важным элементом архитектуры казначейской системы федеративного государства.

Вопросы казначейского исполнения бюджетов субъектов федерации в федеративных государствах преимущественно решаются самостоятельно самими субъектами. 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.

При этом, основываясь на принципе единства бюджетной системы Российской Федерации, в целях обеспечения надежности и прозрачности управления публичными финансами федеральный законодатель в соответствии с конституционными полномочиями Российской Федерации по

финансовому регулированию предусмотрел казначейское обслуживание бюджетных и небюджетных средств в системе казначейских платежей.

Теоретическая значимость результатов исследования обусловлена разработкой ряда положений, формирующих научные представления о правовом регулировании казначейской системы федеративного государства.

В связи с этим материалы представленной диссертации могут быть использованы в дальнейших исследованиях в сфере публичного права, в том числе в области финансового и бюджетного права.

Результаты исследования могут применяться при подготовке учебных и учебно-методических материалов для курсов финансового права и бюджетного права, различных спецкурсов и семинаров публично-правового блока.

Практическая значимость выражается в возможности использования основных результатов:

- в правотворческой деятельности в целях совершенствования бюджетного законодательства в сфере регулирования казначейской системы. Сформулированные автором предложения по совершенствованию правового регулирования казначейской системы при их внедрении должны способствовать повышению качества и эффективности ее деятельности;

- в правоприменительной практике в процессе деятельности Казначейства России и финансовых органов.

Также материалы диссертационного исследования могут быть применены при проведении лекционных и семинарских занятий по финансовому и/или бюджетному праву и дополнительных образовательных курсов.

Степень обоснованности и достоверности результатов исследования. Результаты диссертационного исследования обладают логикой, аргументированы с научно-теоретической стороны, непротиворечивы, так как они подтверждены системным анализом объекта изучения.

Сформулированные диссертантом выводы и предложения научно обоснованы, аргументированы и оценены с учетом положений науки финансового и бюджетного права.

Обоснованность и достоверность результатов диссертационного исследования достигнуты за счет комплексного методологического подхода, сочетающего общенаучные и специально-юридические методы, примененные к анализу нормативно-правовой базы, доктринальных источников и практики реализации казначейской системы федеративного государства.

Достоверность результатов подтверждена критическим осмыслением доктринальных источников (имперского, советского и современного периодов), а также зарубежных исследований и применением эмпирической, нормативной баз исследования.

Полученные результаты диссертационного исследования подтверждаются также апробацией в практической и теоретической деятельности автора.

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре финансового права ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Результаты исследования использованы в подготовке нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные отношения в сфере кассового устройства, 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 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).

Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в научных статьях, опубликованных в рецензируемых научных журналах, указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, а также в монографиях, учебных и справочных изданиях.

Многие выводы диссертации апробированы на научных конференциях, форумах, круглых столах:

Международная научно-практическая конференция «Финансовое право России: контуры будущего» («Пискотинские чтения – 2026»). 10 апреля 2026 г., Москва. Доклад на тему «Системность бюджетного права».

Московский финансовый форум. 18 сентября 2025 г., Москва. Выступление спикером на панельной сессии «Цифровой финансовый контроль как элемент клиентоцентричного государственного управления».

Петербургский международный экономический форум. 19 июня 2025 г., Санкт-Петербург. Выступление спикером на панельной сессии «Взгляд в будущее государственного аудита: приоритеты в развитии».

VI Финансово-правовой форум «Бюджетные инструменты модернизации экономики Российской Федерации: теория и правовая реальность». 20 февраля 2025 г., Москва, МГЮА. Доклад на тему «Казначейская система как объект бюджетно-правового регулирования».

Московский финансовый форум. 18 октября 2024 г., Москва. Выступление спикером на панельной сессии «Бюджетный процесс и технологии: результаты бюджетных реформ 2019-2024 годов и задачи на перспективу».

Московский финансовый форум. 18 октября 2024 г., Москва. Выступление спикером на панельной сессии «Цифровое будущее бюджета: технологии и эффективность».

Петербургский международный экономический форум. 6 июня 2024 г., Санкт-Петербург. Участие в круглом столе «Внешний аудит как инструмент совершенствования государственного управления».

Международная научная конференция «Научное наследие М.И. Пискотина», 9 апреля 2024 г., Москва, ИГП РАН. Доклад на тему «Значение научных идей М.И. Пискотина в развитии современного бюджетного права».

XI Московский международный юридический форум «Формирование многополярного мира: вызовы и перспективы», 4 апреля 2025 г., Москва, МГЮА. Доклад на тему «Правовые механизмы обеспечения финансового суверенитета государства».

V Финансово-правовой форум «Правовое обеспечение устойчивости финансовой системы в условиях развития инновационной экономики», 29 февраля 2024 г., Москва, МГЮА. Доклад на тему «Финансы – на службу людям»

XXIII Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения», 22 ноября 2023 г., Москва, МГУ. Доклад на тему «Роль Федерального казначейства в обеспечении финансового суверенитета».

VII Московский финансовый форум. 28 сентября 2023 г., Москва. Круглый стол, посвященный 25-летию со дня принятия Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Открытая лекция на тему «Эволюция государственного финансового контроля и контрольно-ревизионных органов Минфина России», 18 мая 2023 г., Москва, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, четырех глав, включающих шестнадцать параграфов, заключения, списка источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обосновываются актуальность темы диссертационной работы, степень ее разработанности, определяются цели, задачи и методология исследования, характеризуются состояние теоретической разработки проблемы, правовая основа и эмпирическая база исследования, излагаются научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся данные апробации результатов диссертационной работы.

Глава 1. **«Теоретико-правовые основы финансовой деятельности государства и его кассового устройства»** состоит из четырёх параграфов.

В параграфе 1.1. *«Публичная финансовая деятельность государства и управление публичными финансами как объекты финансово-правового регулирования»* проведён комплексный теоретико-правовой анализ публичной финансовой деятельности государства и публично-правовых образований как объектов финансово-правового и бюджетно-правового регулирования. Рассмотрена эволюция научных подходов к пониманию финансовой деятельности: от дореволюционных представлений о «государственном хозяйстве» и «финансовом управлении» до советской концепции финансовой деятельности как разновидности государственного управления и современной доктрины публичных финансов. Одновременно исследуются конституционные основы данной деятельности, её связь с целями социального государства и функционированием единой системы публичной власти.

В исследовании использован межотраслевой подход: публичная финансовая деятельность анализируется не только как властная деятельность по формированию и использованию публичных денежных фондов, но и как управленческий процесс. Особое внимание уделено разграничению самой финансовой деятельности и общественных отношений, возникающих в ходе её осуществления, поскольку именно последние составляют предмет финансового права. На этой основе показано, что ключевым элементом

современной публичной финансовой деятельности выступает управление публичными финансами.

Отдельный блок исследования посвящён бюджету и бюджетной деятельности. Рассмотрено развитие учения о бюджете – от исторического понятия «роспись доходов и расходов» до современного определения бюджета как правовой формы образования и расходования денежных средств. Бюджетная деятельность рассматривается в двух аспектах: как объект управления и как инструмент воздействия на общественные процессы. Это позволяет обосновать, что предмет бюджетного права целесообразно раскрывать через общественные отношения по управлению публичными финансами, возникающие в рамках бюджетной деятельности.

В параграфе также исследуется институциональная сторона управления публичными финансами: компетенция федеральных органов власти, Минфина России, Федерального казначейства, финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Особо подчёркивается значение федеративного устройства и принципа единой системы публичной власти, а также расширение категории «публичные финансы» после конституционной реформы 2020 года.

По итогам параграфа сделаны выводы о том, что публичная финансовая деятельность является самостоятельным и ключевым объектом правового регулирования в системе финансового и бюджетного права, и её современное понимание невозможно без акцента на управлении публичными финансами. Кроме того, бюджетная деятельность должна рассматриваться как центральная часть публичной финансовой деятельности и инструмент реализации государственных целей. Отмечено, что для развития бюджетного права на современном этапе характерно включение в сферу публичной финансовой деятельности не только государства и муниципалитетов, но и созданных ими юридических лиц, действующих в публичном интересе.

В параграфе 1.2. *«Публично-правовое образование и федеративное государство как субъект публичной финансовой деятельности»*

проанализированы понятие публично-правового образования (ППО) в финансовом праве и его соотношение с понятием государства. Исходной проблемой обозначено отсутствие легального определения ППО при одновременном использовании этого термина в отношении Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В связи с этим поставлена задача выявить общие признаки данных субъектов и определить пределы применимости конструкции ППО.

Исследование построено на анализе норм Конституции Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, актов Конституционного Суда Российской Федерации и научных подходов к субъектам финансового права. Рассмотрены: развитие термина ППО в законодательстве, его использование в бюджетных и гражданских правоотношениях, признаки правосубъектности ППО, особенности их участия в имущественных и обязательственных отношениях, а также разграничение бюджетной ответственности и расходных обязательств между уровнями публичной власти.

В результате показано, что в бюджетном и гражданском законодательстве ППО понимаются как Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, объединённые рядом общих характеристик: наличием системы органов, установленной территорией осуществления полномочий, собственным бюджетом, доходами от налогов и сборов, имуществом, а также самостоятельными расходными обязательствами. Подчёркнуто, что правовой режим ППО строится на равенстве таких субъектов, отсутствии их взаимной имущественной ответственности и самостоятельности исполнения обязательств за счёт средств соответствующего бюджета.

Одновременно выявлено, что данная конструкция не является универсальной для всех финансовых правоотношений. На примере налоговых платежей, единого казначейского счёта, имущества Банка России и конституционных обязанностей государства показано, что в ряде случаев

субъектом выступает не ППО, а государство как особый носитель суверенитета и единой государственной власти.

Сделан вывод о необходимости различать Российскую Федерацию в двух качествах: как государство-суверен и как федеральный уровень федеративного устройства, то есть как ППО. Тем самым обосновывается, что государство не сводится к публично-правовому образованию в том смысле, который закреплён в бюджетном и гражданском законодательстве. Концепция ППО признаётся продуктивной для регулирования имущественных, обязательственных и бюджетных отношений, но недостаточной для полного охвата конституционно-правовой природы государства.

Параграф 1.3. *«Кассовое устройство государства и денежные средства как объект бюджетно-правового регулирования»* посвящён анализу кассового устройства государства как института бюджетного права, обеспечивающего поступление, хранение, распределение и выплату публичных денежных средств. Обосновано, что кассовое устройство не сводится к бюджету как финансовому плану, а охватывает фактическую организацию движения денежных средств: через какие счета зачисляются доходы, каким образом производятся выплаты, как обеспечиваются непрерывность публичной деятельности, целевой характер расходов и контроль.

Исследование носит историко-правовой и нормативно-догматический характер. Рассмотрены дореволюционный, советский и современный этапы развития кассового устройства. Через анализ доктрины, законодательства и практики показано становление принципа единства кассы: от преодоления ведомственной децентрализации в XIX веке до советской модели, где единым кассовым органом выступал Государственный банк СССР. Выявлены устойчивые элементы этого принципа: концентрация денежных средств в едином кассовом центре и разъединение функций хранения средств и распоряжения ими.

В отношении современного этапа кассового устройства поставлены три ключевых вопроса: какие денежные средства и какие субъекты охватываются этим режимом и какими правовыми механизмами он обеспечивается. На основе анализа Бюджетного кодекса Российской Федерации, законодательства о некоммерческих организациях и норм о казначейском сопровождении показано, что современное кассовое устройство уже не ограничивается только бюджетными средствами.

Сделан вывод о расширении периметра бюджетно-правового регулирования. Помимо собственно бюджетных средств, в казначейской системе аккумулируются денежные средства бюджетных и автономных учреждений, участников казначейского сопровождения, получателей средств из бюджета и средства, поступающие во временное распоряжение. Обосновано, что эти средства имеют различную правовую природу: в одних случаях преобладает имущественная связь с публично-правовым образованием, в других – обязательственная, вытекающая из государственных контрактов и соглашений.

В результате сформулирован общий вывод: современное кассовое устройство следует понимать как механизм реализации специального правового режима не только бюджетных, но и иных денежных средств, включённых в казначейский контур. Тем самым принцип единства кассы действует в расширенном виде, а у публично-правовых образований фактически формируется особый массив небюджетных денежных средств, тесно связанный с бюджетом и используемый для управления ликвидностью, санкционирования операций и финансового контроля.

В параграфе 1.4. *«Казначейская и банковская система кассового устройства: зарубежный опыт правового регулирования»* обоснована необходимость сравнительно-правового анализа кассового устройства государства и показано, что без компаративистики невозможно полно раскрыть содержание этого института. Подчеркнуто, что сопоставление

зарубежных моделей должно быть не самоцелью, а средством выявления решений, значимых для российского финансового права.

Исследование проведено с использованием сравнительно-правового, сравнительно-исторического, функционального и контекстного подходов. Рассмотрены причины обращения к зарубежному опыту: интернационализация экономики, участие России в интеграционных процессах, тенденции унификации и цифровизации управления публичными финансами. На этой основе сопоставлены основные модели кассового устройства, сложившиеся в зарубежных государствах, – казначейская, банковская и смешанная. Показано, что каждая из них формировалась под влиянием правовой традиции, бюджетного устройства, политической организации государства и экономических условий.

В результате анализа установлено, что казначейская модель обеспечивает более высокий уровень контроля, централизацию денежных ресурсов и реализацию принципа единства кассы, тогда как банковская модель позволяет снизить административные издержки, но уступает в контрольных возможностях. Смешанная модель представлена как попытка соединить преимущества обеих систем и минимизировать их недостатки.

На примере Франции показана континентальная модель с сильным централизованным казначейством, единым казначейским счётом, развитой вертикальной структурой и сочетанием функций кассового исполнения, контроля и управления ликвидностью. На примере Великобритании, Соединённых Штатов Америки, Канады и других стран общего права выявлено иное понимание treasury: либо как мегарегулятора финансово-экономической политики, либо как координирующего межведомственного органа финансового управления.

Сделан общий вывод о том, что, несмотря на разнообразие организационных форм, казначейство в современном государстве сохраняет статус ключевого института управления публичными финансами. Подчёркнуто, что современные модели постепенно сближаются под

воздействием цифровизации, «мягкого права» и best practices, однако национальная специфика кассового устройства по-прежнему сохраняет определяющее значение.

Глава 2. «Бюджетно-правовое регулирование казначейского исполнения» состоит из четырёх параграфов.

В параграфе 2.1. «Казначейское исполнение бюджета» прослежена эволюция правового регулирования исполнения бюджета в Российской Федерации и раскрыто соотношение понятий «кассовое исполнение бюджета», «казначейское исполнение бюджета», «кассовое обслуживание исполнения бюджета» и «организация исполнения бюджета».

Исследование проведено на основе историко-правового и формально-юридического анализа. Последовательно рассмотрены Закон РСФСР 1991 года, президентские и правительственные акты 1990-х годов, первоначальная редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации, его последующие изменения, а также доктринальные подходы. Показано, что после распада советской банковской модели кассового устройства возник переходный этап: формально сохранялась банковская система, но одновременно восстанавливалось казначейство и утверждался принцип единства кассы. На этой основе выявлено, как из первоначальных конструкций «бюджетного», «финансового» и «кассового» исполнения постепенно сформировалось понятие «казначейское исполнение бюджета».

Установлено, что в первоначальной редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации казначейское исполнение понималось как особый способ организации исполнения бюджета, при котором казначейство вело единый счет бюджета, открывало лицевые счета, доводило лимиты бюджетных обязательств, осуществляло санкционирование расходов и оплату обязательств после проверки документов. Показано, что именно эта модель закрепила разделение денежных и информационных потоков и породила новые этапы исполнения бюджета: учет бюджетных и денежных обязательств, санкционирование расходов и подтверждение исполнения обязательств.

Выявлены причины отказа законодателя от термина «казначейское исполнение бюджета»: введение понятия «кассовое обслуживание исполнения бюджета», более четкое разграничение между исполнением бюджета и его организацией, а также федеративная специфика бюджетной системы. Сделан вывод, что термин исчез из законодательства, но его содержательные элементы сохранились в институте организации исполнения бюджета.

В итоге обосновано разграничение двух понятий. Казначейское исполнение бюджета отнесено к организации исполнения бюджета, осуществляемой финансовыми органами. Кассовое исполнение касается кассового устройства и связано с вопросом, кто ведет единый счет бюджета. С учетом внедрения системы казначейских платежей сделан вывод, что в настоящее время в Российской Федерации действует казначейская система кассового исполнения бюджета.

В параграфе 2.2. *«Правовые институты (инструменты) казначейского исполнения»* проанализированы такие инструменты казначейского исполнения как лицевой счёт и санкционирование. Рассмотрено расширение понятия казначейского исполнения за пределы собственно бюджетов и показано, что оно применимо и к иным видам публичных денежных средств. Для этого проведён системный анализ норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, подзаконных актов и научных подходов, а также использованы историко-правовой и формально-юридический методы.

Выявлена неполнота законодательного регулирования: термин «казначейское исполнение» прямо закреплён только применительно к бюджету, тогда как в отношении небюджетных публичных средств он нормативно не оформлен. На основе ранее сложившейся модели казначейского исполнения бюджета сформулированы общие признаки более широкой категории казначейского исполнения. К ним отнесены открытие и ведение лицевых счетов, установление лимитов и иных ограничений на операции, учёт бюджетных, контрактных и денежных обязательств, санкционирование операций казначейским органом и применение принципа

единства кассы через единый казначейский счёт для соответствующего вида средств.

Прослежено развитие института единого счёта: показано, что он окончательно оформился после финансового кризиса 1998 года, был закреплён в бюджетном законодательстве и впоследствии стал основой не только исполнения бюджета, но и операций с иными публичными средствами. Сделан вывод, что казначейские счета для небюджетных средств и поступлений, являющихся источниками доходов бюджетов, функционально выступают аналогами единого счёта бюджета, а значит, принцип единства кассы фактически распространился на более широкий круг финансовых отношений.

Особое внимание уделено лицевому счёту как ключевому инструменту казначейского исполнения. Обосновано, что лицевой счёт не заменяет банковский счёт, а служит регистром, в котором последовательно отражаются все юридически значимые этапы движения средств и обязательств. Через лицевые счета обеспечиваются доведение данных, учёт обязательств, контроль лимитов и возможность проведения платежа либо его блокирования.

Отдельно исследована правовая природа санкционирования. Сделан вывод, что санкционирование следует рассматривать не как метод государственного финансового контроля, а как встроенную в исполнение бюджета контрольную процессуальную процедуру регулятивно-охранительного характера. Её назначение состоит прежде всего в предупреждении нарушений через отказ в платеже при несоблюдении требований закона. Этот вывод распространён и на операции с иными публичными средствами, включая субсидии, средства временного распоряжения, казначейское сопровождение и отдельные поступления в бюджетную систему Российской Федерации.

В параграфе 2.3. *«Казначейское сопровождение как казначейское исполнение средств, предоставленных из бюджетов на контрактной основе»* исследована связь принципа эффективности бюджетных расходов с

механизмом казначейского сопровождения. Показано, что одной лишь формальной законности кассового исполнения недостаточно: результативность публичных расходов должна оцениваться по достижению конкретного общественно значимого результата. В этой логике рассмотрена проблема разрыва между бюджетной обязанностью администратора средств обеспечить результат и фактической зависимостью этого результата от поведения подрядчиков, получателей субсидий, бюджетных инвестиций и авансов.

Исследование проведено на основе системного анализа Бюджетного кодекса Российской Федерации, законодательства о контрактной системе, подзаконных актов Правительства Российской Федерации и Федерального казначейства, а также с привлечением доктринальных подходов. Последовательно прослежено, как менялось правовое регулирование: от ситуации, при которой после перечисления средств на банковские счета юридических лиц контроль за ними фактически прекращался, к модели, в которой использование таких средств включено в сферу казначейских процедур.

Установлено, что прежняя конструкция не обеспечивала прослеживаемость движения средств до конечного результата. После зачисления на счета в кредитных организациях средства фактически выпадали из публично-правового режима, что создавало риски отвлечения их на депозиты, иные хозяйственные цели, накопления неиспользованных остатков, роста дебиторской задолженности и недостижения результата, ради которого выделялись бюджетные ассигнования. Тем самым выявлена практическая проблема: публичный интерес не гарантировался даже при формальном соблюдении правил перечисления средств.

В качестве ответа на эту проблему проанализировано становление института казначейского сопровождения. Показано, что он формировался поэтапно: сначала как набор отдельных решений для целевых субсидий и инвестиций, затем как режим сопровождения авансов по государственным

контрактам, а позднее – как самостоятельный институт, закреплённый в главе 24.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Выявлены его основные элементы: открытие лицевых счетов, использование отдельных казначейских счетов, санкционирование платежей, присвоение идентификатора контракту, ведение раздельного учёта, а в расширенной модели – проверка фактического исполнения, структуры затрат и экономической обоснованности расходов.

Сделан вывод, что казначейское сопровождение стало процедурным механизмом реализации принципа эффективности бюджетных расходов. Оно не меняет формальные границы бюджетных средств, но распространяет публично-правовой режим на этап использования средств, уже перечисленных юридическим лицам. В результате обеспечиваются целевой характер авансов и субсидий, прослеживаемость движения средств, снижение риска потерь и повышение вероятности достижения конечного публичного результата. Одновременно обоснована целесообразность более прямого закрепления в бюджетном законодательстве нормы о целевом характере отдельных видов средств, предоставляемых из бюджета.

В параграфе 2.4. *«Кассовое планирование и управление остатками средств на едином счете бюджета»* рассмотрено кассовое планирование как элемент организации исполнения бюджета и исследована его связь с финансовым прогнозированием, управлением остатками средств и покрытием временных кассовых разрывов. Основное внимание уделено тому, что бесперебойность бюджетных платежей обеспечивается не только через бюджетные назначения, но и через точное прогнозирование движения денежных средств на едином счёте бюджета и на едином казначейском счёте.

Проведено комплексное исследование норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, подзаконных актов Правительства Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации и практики кассового планирования на федеральном, региональном и местном уровнях. На этой основе раскрыто содержание кассового плана, его структура, порядок составления и правовое значение. Показано, что кассовый план выступает не

просто прогнозным документом, а правовым инструментом организации исполнения бюджета, позволяющим заранее выявлять риски недостаточности ликвидности, определять объём временно свободных средств и обеспечивать своевременное исполнение денежных обязательств.

Отдельно исследована правовая природа временного кассового разрыва. Обосновано, что он представляет собой не дефицит бюджета, а временный дисбаланс ликвидности внутри финансового года. Кассовый разрыв может возникать и при формально сбалансированном либо профицитном бюджете, если поступления и выплаты распределены во времени неравномерно. В этом контексте показано, что введение единого налогового платежа усилило значение кассового планирования для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, поскольку поступление доходов стало более концентрированным по срокам.

Значительная часть анализа посвящена управлению остатками средств на едином счёте бюджета в соответствии с нормами статьи 236.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Привлечение указанных остатков средств на казначейский счёт имеет двойственную природу: с одной стороны, оно служит инструментом организации исполнения бюджета и покрытия временных кассовых разрывов, с другой – отражается как источник внутреннего финансирования дефицита бюджета. При этом доказано, что такие операции носят возвратный характер, не включаются в сводную бюджетную роспись и не могут рассматриваться как полноценный источник покрытия годового дефицита.

В качестве итогового вывода предложено рассматривать привлечение небюджетных средств на единый счёт бюджета как особую разновидность публичных заимствований. Заёмщиком при этом выступает публично-правовое образование, а кредитором предлагается считать не отдельных администраторов средств, а их совокупность как «квазисубъект» бюджетного права. Такой подход следует считать дискуссионным, но полезным для дальнейшего уточнения гарантий прав администраторов небюджетных

средств и обязанностей публично-правовых образований по своевременному возврату привлечённых средств.

Глава 3. **«Финансово-правовое регулирование казначейского обслуживания и системы казначейских платежей»** состоит из четырёх параграфов.

В параграфе 3.1. *«Правовое регулирование системы казначейских платежей как современного этапа развития кассового устройства федеративного государства»* рассмотрено становление системы казначейских платежей как самостоятельного института бюджетного права и нового этапа развития кассового устройства в Российской Федерации. Показано, что закрепление в Бюджетном кодексе Российской Федерации отдельной главы о системе казначейских платежей, а также связанных с ней глав о казначейском обслуживании и казначейском сопровождении означает не техническое обновление расчетных процедур, а формирование новой правовой конструкции движения бюджетных средств.

Исследование сосредоточено на нормативном оформлении этой системы, ее исторических предпосылках, соотношении с прежней моделью кассового обслуживания и ее месте в структуре бюджетного права. Прослежено, как произошел переход от множества банковских счетов, открытых в Банке России для отдельных бюджетов и участников бюджетного процесса, к модели, основанной на казначейских счетах и едином казначейском счете. Подчеркнуто, что такая трансформация была подготовлена заранее и сопровождалась масштабным обновлением подзаконного регулирования.

Особое внимание уделено новым правовым категориям, введенным в Бюджетный кодекс Российской Федерации: «казначейский счёт», «единый казначейский счёт», «казначейский платеж», «казначейское обслуживание», «казначейский мониторинг». Показано, что вместе с ними изменился и субъектный состав регулируемых отношений: помимо традиционных участников бюджетного процесса, в систему включены бюджетные и

автономные учреждения, получатели средств из бюджета, участники казначейского сопровождения, а также прямые и косвенные участники системы казначейских платежей. Тем самым расширено предметное поле бюджетного права.

Отдельно раскрыта правовая природа единого казначейского счета. Установлено, что по функциональному назначению он близок корреспондентскому счету банка, однако в целом система построена преимущественно на бюджетно-правовой, а не гражданско-правовой основе. Более подробно единый казначейский счёт исследован в параграфе 3.4.

Сделан вывод, что система казначейских платежей оформилась как самостоятельный, внутренне связанный и нормативно завершённый институт бюджетного права. Ее значение выражается в ускорении платежей, концентрации остатков денежных средств, развитии управления ликвидностью и усилении принципа единства кассы. В результате Казначейство России закрепило положение как единого кассира всей бюджетной системы, а сама система казначейских платежей стала правовой основой более централизованного, управляемого и технологически обеспеченного исполнения бюджетов в Российской Федерации.

В параграфе 3.2. *«Казначейский счёт как объект бюджетно-правового регулирования»* проанализировано содержание категории «казначейский счёт» и показано ее ключевое значение для современного бюджетного права. Появление казначейского счёта означает не просто введение нового термина, а формирование самостоятельного финансово-правового режима учёта и движения денежных средств. В сфере публичных финансов сложилась особая конструкция, основанная на нормах Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Исследование построено вокруг сопоставления казначейского счёта с банковским счётом как наиболее близкой правовой категорией. Показано, что их объединяет экономическая основа: и банковский, и казначейский счёт выступают формой бухгалтерского учёта денежных средств, предполагают

зачисление, списание, фиксацию остатка и отражение операций. Вместе с тем выявлены принципиальные различия. Казначейский счёт открывается исключительно в Федеральном казначействе, предназначен для осуществления и отражения операций в системе казначейских платежей и обслуживает не только средства бюджетов, но и денежные средства бюджетных и автономных учреждений, получателей средств из бюджета, участников казначейского сопровождения. Таким образом, произошло расширение предмета бюджетного права на отношения, ранее охватывавшиеся преимущественно банковским и гражданско-правовым регулированием.

Отдельно рассмотрено значение казначейского счёта для исполнения бюджета. Подчеркнуто, что именно отражение денежных средств на соответствующем казначейском счёте позволяет квалифицировать их как доходы, расходы или источники финансирования дефицита бюджета. В связи с этим показано, что казначейский счёт является необходимой правовой формой реализации кассового принципа учёта в бюджетной сфере. Сделан вывод, что выписка по казначейскому счёту имеет не только техническое, но и юридическое значение, поскольку подтверждает фактическое поступление или выбытие бюджетных средств.

Установлено, что правовой режим казначейского счёта включает порядок открытия и закрытия счета, круг допустимых операций, правила распоряжения средствами, специальные процедуры контроля и особенности иммунитета бюджетных средств. Выявлено, что в отличие от банковского счета казначейский счёт не основан на договоре: все права и обязанности сторон определяются непосредственно бюджетным законодательством и подзаконными актами. Кроме того, распоряжение средствами по такому счёту подчинено бюджетным ограничениям, включая санкционирование расходов и проверку реквизитов, кодов бюджетной классификации и иных условий платежа.

Сделан вывод, что казначейский счёт обладает двойственной природой: по своей экономической сущности он близок банковскому счёту, но по правовому режиму представляет собой самостоятельную бюджетно-правовую конструкцию. Обосновано, что правовой режим счёта носит производный характер по отношению к правовому режиму денежных средств, которые на нем учитываются. В этом проявляется общая тенденция: в сфере публичных финансов складывается особый тип счетов для учёта денежных средств, где решающее значение имеет не договорная природа, а публичная цель надлежащего, контролируемого и непрерывного движения бюджетных ресурсов.

В параграфе 3.3. *«Казначейское обслуживание средств публично-правовых образований»* проанализировано содержание нового института казначейского обслуживания, введенного с 1 января 2021 года в связи с переходом всех бюджетов бюджетной системы на систему казначейских платежей. Показано, что этот институт возник как результат преобразования ранее существовавшего кассового обслуживания исполнения бюджетов. Тем самым раскрыта преемственность двух моделей и одновременно выявлены их принципиальные различия.

Исследование построено на сравнении прежнего правового режима кассового обслуживания и действующего режима казначейского обслуживания. Для этого выделены основные признаки прежней конструкции: открытие единых счетов бюджетов в Банке России, ведение этих счетов на имя Казначейства России и осуществление всех кассовых операций через такую систему. На этой основе установлено, что прежняя модель характеризовалась множественностью счетов, избыточными транзакциями и более сложной организацией расчётов.

Далее рассмотрены новеллы бюджетного законодательства, связанные с переходом к казначейскому обслуживанию. Выявлены два ключевых изменения. Во-первых, единый счёт бюджета теперь открывается не в Банке России, а в Казначействе России, вследствие чего он перестает быть

банковским счётом и приобретает статус казначейского счёта. Во-вторых, единый счёт бюджета открывается финансовому органу соответствующего публично-правового образования, а не Казначейству России. Тем самым устранено прежнее несоответствие между принадлежностью бюджетных средств и формальным владением счётом.

Особое внимание уделено исследованию механизма распоряжения средствами единого счёта бюджета в условиях множественности участников бюджетного процесса. Показано, что для решения этой задачи в Бюджетном кодексе Российской Федерации введено разграничение прямых и косвенных участников системы казначейских платежей. Это позволило закрепить два варианта казначейского обслуживания субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: базовый, при котором прямым участником остается финансовый орган, и вариант с передачей отдельных функций финансового органа Казначейству России, при котором прямыми участниками могут становиться получатели бюджетных средств.

Также исследованы контрольные процедуры, сопровождающие оба варианта казначейского обслуживания. Установлено, что они сочетают общие для счетов проверки остатка средств с особыми бюджетно-правовыми механизмами: санкционированием операций, контролем кодов бюджетной классификации, лимитов и соответствия платежей бюджетному законодательству.

В итоге сделан вывод, что казначейское обслуживание представляет собой самостоятельный бюджетно-правовой институт, обеспечивающий единство кассы, юридически корректное распределение полномочий между участниками бюджетного процесса и необходимый уровень контроля за расходованием средств. Подчеркнуто, что созданная модель учитывает федеративное устройство Российской Федерации и позволяет сочетать единство бюджетной системы с особенностями организации исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В параграфе 3.4. *«Единый казначейский счёт»* рассмотрено новое содержание понятия «единый казначейский счёт» в условиях реформы кассового устройства и введения системы казначейских платежей. Показано, что после закрепления этого понятия в Бюджетном кодексе Российской Федерации единый казначейский счёт перестал восприниматься только как счёт федерального бюджета и стал центральным элементом всей новой модели движения публичных денежных средств.

Исследование проведено через анализ норм бюджетного и банковского права. Выявлены основные признаки единого казначейского счёта: это банковский счёт, открытый Казначейству России в Банке России; он предназначен для переводов денежных средств в целях обеспечения операций по казначейским счетам; его средства формируются за счёт остатков на всех казначейских счетах. Отдельно исследован механизм совершения операций: установлено, что перевод по единому казначейскому счёту осуществляется Банком России на основании распоряжения Казначейства России, которое, в свою очередь, формируется только после распоряжения прямого участника системы казначейских платежей. Тем самым подтверждено действие принципа единства кассы.

Особое внимание уделено правовой природе единого казначейского счёта. На основе сопоставления с корреспондентским счётом установлено, что единый казначейский счёт обладает его ключевыми признаками: используется для расчётов клиентов оператора системы, формируется за счёт средств этих клиентов и служит также инструментом управления ликвидностью. Вместе с тем показано, что этот счёт не тождествен корреспондентскому счёту кредитной организации, поскольку в отношении него действует специальный бюджетно-правовой режим, включая иммунитет средств и особый порядок управления остатками.

Сделан вывод, что в бюджетном устройстве Российской Федерации фактически сформирован новый вид публичных денежных средств – средства единого казначейского счёта. Эти средства не являются средствами

федерального бюджета, сам счёт принадлежит в лице Казначейства России Российской Федерации не как публично-правовому образованию, а как государству в целом. Также установлено, что доходы от управления остатками средств единого казначейского счёта требуют специального порядка учёта и распределения.

Глава 4. **«Казначейская система государства: понятие, особенности и место в бюджетном устройстве федеративного государства»** состоит из четырёх параграфов.

В параграфе 4.1. *«Системы как объект правового регулирования»* проведен теоретико-правовой анализ категории «система» в финансовом праве и обоснована возможность использования понятия «казначейская система государства» как самостоятельной научной категории. Для этого рассмотрено, как термин «система» применяется в финансово-правовом регулировании, и показано, что он используется для обозначения целостных образований с внутренними связями, иерархией, принципами функционирования и механизмами развития.

Исследование построено на сопоставлении различных систем, уже известных финансовому праву: банковской, бюджетной, налоговой, денежной, контрактной, национальной платежной системы, системы страхования вкладов и других. На этом материале выявлены подходы законодателя к определению системы: через совокупность участников, через совокупность объектов либо через совокупность участников и их действий. Дополнительно выделены общие свойства систем как объектов правового регулирования: наличие принципов, структурных элементов, устойчивости, механизмов контроля, надзора, информационного обеспечения и правовой эволюции.

Далее проведено специальное исследование места казначейской системы в этой логике. Установлено, что в законодательстве Российской Федерации отсутствует легальное определение казначейской системы, хотя соответствующая терминология применялась еще в актах, посвященных

казначейскому исполнению федерального бюджета. Показано, что первоначально казначейская система связывалась преимущественно с исполнением бюджета, однако дальнейшее развитие правового регулирования существенно расширило ее содержание.

На основе анализа законодательства и научных подходов сделан вывод, что прежнее понятие «казначейская система исполнения бюджета» уже не охватывает современное состояние правового регулирования. В настоящее время казначейская система включает не только исполнение бюджета, но и более широкий круг элементов: казначейское обслуживание, систему казначейских платежей, казначейское сопровождение и иные связанные институты. Тем самым речь идет уже не просто о механизме исполнения бюджета, а о сложной форме кассового устройства государства.

В итоге обосновано, что казначейскую систему следует рассматривать как с экономической, так и с финансово-правовой точки зрения, при этом она встроена в механизм управления публичными финансами. Сделан вывод о целесообразности закрепления в науке финансового права категории «казначейская система государства», реализующей через систему казначейских платежей современную форму кассового устройства Российской Федерации.

В параграфе 4.2. *«Структура, элементы и принципы казначейской системы государства»* решается задача концептуализации казначейской системы государства как самостоятельного объекта финансово-правового регулирования. В центр внимания поставлены структурные элементы казначейской системы, их участники, объекты, процедуры и функции. В результате выделены три базовых элемента: казначейское исполнение, казначейское обслуживание и система казначейских платежей. Внутри казначейского исполнения дополнительно проанализированы исполнение доходов бюджетов, исполнение бюджетов по расходам, казначейское сопровождение и исполнение иных небюджетных средств. Показано, что казначейские органы выполняют особую роль «кассира» администраторов

бюджетных и небюджетных средств, тогда как распоряжение средствами сохраняется за соответствующими администраторами.

Отдельно исследована правовая эволюция кассового устройства: от кассового исполнения бюджета к казначейскому обслуживанию и далее к системе казначейских платежей. Установлено, что именно развитие системы казначейских платежей завершило переход к полноценной казначейской модели, при которой Казначейство России выступает центральным оператором движения средств и обеспечивает функционирование единой инфраструктуры казначейских счетов. Тем самым казначейская система представлена не как совокупность разрозненных процедур, а как целостная система с собственной архитектурой, внутренними уровнями и распределением ролей.

Сделан вывод о принципах казначейской системы. К числу ключевых отнесены принципы единства кассы, разделения денежных потоков и бюджетных данных, предоставления средств «под потребность», бесперебойности казначейских платежей, прослеживаемости движения денежных средств. Через эти принципы раскрывается логика современного бюджетного управления: средства концентрируются в единой системе, движение средств отделяется от доведения бюджетных данных, а исполнение обязательств обеспечивается в момент фактической потребности.

В параграфе 4.3. *«Правовые взаимосвязи с иными финансово-правовыми институтами в цифровой экосистеме бюджетного устройства»* исследовано место казначейской системы государства в механизме управления публичными финансами и показана ее связь с иными финансово-правовыми институтами. В качестве исходной позиции принято, что казначейская система является составной частью бюджетного устройства, но ее значение не ограничивается только бюджетными отношениями в узком смысле, поскольку она вовлечена в управление денежными средствами, расходами, доходами, закупками, учётом, отчётностью и финансовым контролем.

Исследование проведено по нескольким направлениям. Во-первых, рассмотрена структура управления публичными финансами как совокупность взаимосвязанных элементов, закреплённых в бюджетном законодательстве и частично отраженных в системе «Электронный бюджет». Во-вторых, проанализирована взаимосвязь казначейской системы с бухгалтерским учётом и отчётностью. Показано, что казначейские органы, ведя лицевые счета и отражая операции администраторов средств, формируют значительный массив данных об активах и обязательствах публично-правовых образований. Это создает правовые и организационные предпосылки для централизации бухгалтерского учета, начисления выплат по оплате труда и составления бюджетной отчётности в Казначействе России и финансовых органах.

В-третьих, исследована связь казначейской системы с контрактной системой в сфере закупок. Установлено, что контроль Казначейства России за непревышением финансового обеспечения закупок над доведенными лимитами фактически продолжает и конкретизирует контроль, осуществляемый в рамках казначейского исполнения бюджета. Подчеркнуто, что цифровизация закупочных процедур привела к концентрации части автоматизированных контрольных полномочий у Казначейства России как оператора единой информационной системы в сфере закупок.

В-четвертых, раскрыта взаимосвязь казначейской системы и государственного финансового контроля. Показано, что санкционирование операций, хотя формально и разграничено с контрольной деятельностью, по существу сохраняет значение превентивного инструмента предупреждения нарушений. Сделан вывод, что сочетание казначейских контрольных процедур и последующего финансового контроля позволяет обеспечить более эффективный режим использования как бюджетных, так и небюджетных средств.

Отдельно проанализирована роль государственной интегрированной информационной системы «Электронный бюджет». Обосновано, что бюджетные правоотношения приобретают бюджетно-информационный

характер, поскольку значительная часть их реализации возможна только в цифровой среде. В результате сделан вывод, что «Электронный бюджет» может рассматриваться как цифровая платформа бюджетного процесса, а бюджетное устройство Российской Федерации – как цифровая экосистема. Соответственно, казначейская система определяется как часть цифровой экосистемы, функционирующей на платформе «Электронный бюджет».

В заключительном параграфе 4.4. *«Совершенствование правового регулирования казначейской системы Российской Федерации»* дана оценка современного состояния правового регулирования казначейской системы и сформулированы предложения по его дальнейшему совершенствованию. Отмечено, что после изменений 2019 года Бюджетный кодекс Российской Федерации существенно развил регулирование казначейского сопровождения, казначейского обслуживания и системы казначейских платежей, однако сохраняются пробелы, снижающие правовую определённость.

Предлагается прямо закрепить в статье 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации отношения в системе казначейских платежей как самостоятельный предмет регулирования, а также указать основы её функционирования. Обоснована необходимость уточнить принцип единства бюджетной системы, дополнив его положением о единстве казначейского обслуживания всех бюджетов, и расширить содержание принципа единства кассы, включив в него функционирование единого казначейского счёта.

Особое внимание уделено небюджетным средствам. Показано, что средства учреждений, участников казначейского сопровождения, временного распоряжения и иных получателей бюджетных средств фактически образуют самостоятельные денежные фонды, но их правовой режим урегулирован недостаточно. В связи с этим предложено включить в статью 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации легальное определение небюджетных средств.

Сделан вывод о необходимости упростить порядок обращения взыскания на средства бюджетов, сосредоточив приём исполнительных документов в Казначействе России. Также предложено закрепить на

законодательном уровне целевой характер средств, подлежащих казначейскому сопровождению.

Отдельно поставлен вопрос о переносе норм о Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о расширении её роли в обработке платёжной информации.

Кроме того, обоснована целесообразность восстановления в бюджетном законодательстве понятия «казначейское исполнение бюджета», более чёткого разграничения исполнения бюджета и организации его исполнения, а также согласования бюджетного и гражданского законодательства в части расчётов между юридическими лицами через систему казначейских платежей.

В заключении диссертации подводятся итоги научного исследования казначейской системы федеративного государства, формулируются основные выводы и предложения по совершенствованию её нормативного правового регулирования.

Основные научные результаты диссертационного исследования отражены в следующих опубликованных работах:

Статьи, опубликованные в рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных результатов диссертационных исследований на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук (общий объем составил 11,1 п. л.):

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 лицевого счета 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.

Иные публикации (общий объем составил 53,73 п. л.):

Монографии, справочные издания и учебные пособия

18. Артюхин Р.Е. Правовое регулирование отчетной стадии бюджетного процесса: монография. – М.: ЦППИ, 2009. – 142 с. 8,9 п. л.

19. Бюджетные и налоговые реформы в современном обществе: сравнительный анализ Франции и России / Р.Е. Артюхин, М.А. Эскиндаров, М. Бувье, Е.В. Маркина [и др.]. – М.: Финансовый университет, 2011. – 188 с. 11,75 (0,4) п. л.

20. Казна и бюджет: коллективная монография / отв. ред. Д.Л. Комягин. – М.: Наука, 2014. – 498 с. 31,4 (2) п. л.

21. 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.

22. Государственный финансовый контроль: федеральные институты: учебное пособие / Р.Е. Артюхин, А.Н. Козырин, А.А. Ялбулганов; под ред. А.Н. Козырина. – М., Норма: ИНФРА-М, 2023. – 216 с. 13,53 (4,5) п. л.

23. Казначейское дело в 2-х томах: учебное пособие / Р.Е. Артюхин, Э.А. Исаев, С.Е. Прокофьев, Е.А. Федченко. – М.: Прометей. 2023. – 1400 с. 87,5 (21) п. л.

24. Энциклопедия российского финансового права / Под ред. Е.Ю. Грачёвой, Р.Е. Артюхина. – М.: Проспект. – 2024. – 928 с. 58 (2,25) п. л.

25. 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.

26. 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.

27. Государственный контроль в финансово-бюджетной сфере: учебное пособие / Р.Е. Артюхин, С.А. Андреев, Е.В. Бергаль, В.О. Волкова [и др.]. – М.: Прометей, 2026. – 462 с. 41 (3,5) п. л.

28. Внутренний финансовый аудит: учебное пособие / Р.Е. Артюхин, Э.И. Бахтигозина, В.О. Волкова, Э.А. Исаев и др. – М.: Прометей, 2026. – 352 с. 22 (2) п. л.

Научные статьи

29. Артюхин Р.Е. Роль Казначейства России в реализации стратегических задач государства // Финансы. – 2018. – № 6. – С. 3-6. 0,3 п. л.

30. Артюхин, Р.Е. От кассового к казначейскому обслуживанию исполнения бюджетов // Финансы. – 2022. – № 1. – С. 3-6. 0,3 п. л.

31. Артюхин Р.Е. Развитие российской казначейской системы в конце XX и первой четверти XXI века // Финансы. – 2022. – № 11. – С. 3-13. 0,7 п. л.

32. Артюхин Р.Е. Эволюция государственного финансового контроля и контрольно-ревизионных органов Минфина России // Финансы. – 2023. – № 5. – С. 3-12. 0,6 п. л.

33. Артюхин Р.Е. Бюджетный кодекс России: 25-летний рубеж // Финансы. – 2024. – № 1. – С. 3-12. 0,6 п. л.

34. Артюхин Р.Е. Развитие системы казначейских платежей // Финансы. – 2024. – № 12. – С. 3-7. 0,3 п. л

35. Артюхин, Р.Е. Казначейская система: проекты и результаты // Финансы. – 2025. – № 4. – С. 3-7. 0,3 п. л.

36. Казначейский мониторинг – новый правовой инструмент реализации государственной бюджетной политики / Р.Е. Артюхин, А.Ю. Демидов // Финансы. – 2025. – № 12. – С. 3-9. 0,6 (0,3) п. л.

Общий объем опубликованных работ составляет 64,83 п. л.