

*На правах рукописи*

**Исайчева Анастасия Александровна**

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ФИНАНСОВОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ  
КАЗНАЧЕЙСТВА РОССИИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

**Автореферат**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Саратов – 2024

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

**Научный руководитель**

доктор юридических наук, профессор  
**Покачалова Елена Вячеславовна**

**Официальные оппоненты:**

**Миронова Светлана Михайловна**  
доктор юридических наук, доцент  
Волгоградский институт управления –  
филиал ФГБОУ ВО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте Российской  
Федерации», профессор кафедры теории  
права и государственно-правовых  
дисциплин

**Петрова Инга Вадимовна**

кандидат юридических наук, доцент  
ФГАОУ ВО «Московский государственный  
юридический университет имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)»,  
доцент кафедры финансового права

**Ведущая организация**

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение высшего  
образования «Северо-Кавказский  
**федеральный университет**  
(юридический институт)

Защита диссертации состоится 14 ноября 2024 года в 12.00 на заседании диссертационного совета 24.2.390.02, созданного на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», по адресу: 410056, г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н.Г., зд. 104, стр. 1, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru/dissertation/dissert/16-07-2024-1d.pdf>).

Автореферат разослан «\_\_» сентября 2024 года.

**Ученый секретарь**

диссертационного совета,  
кандидат юридических наук,  
доцент



**В.В. Нырков**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Исследование финансовой правосубъектности российских казначейских органов в историко-правовом аспекте обусловлено существованием финансовых отношений по формированию, распределению и использованию бюджетных средств с участием специально уполномоченного – казначейского – органа во все исторические периоды, что связано с выделением казны как одного из признаков государства. При этом лишь на современном историческом этапе правосубъектность казначейского органа в лице Казначейства России претерпела качественную трансформацию, что предопределено целой совокупностью правовых и социальных явлений, в том числе, административными реформами, а также процессами цифровизации, активно охватывающими российскую экономику и государственное управление. В этой связи для науки финансового права актуальными становятся вопросы, связанные с уточнением субъектного состава современных финансовых правоотношений и российского финансового права, выявления особенностей правосубъектности каждого из участников таковых, а также особенностей и условий взаимодействия названных субъектов при реализации различных финансовых правоотношений.

Исследование правосубъектности Казначейства России и ее трансформации среди различных субъектов финансового права представляет наибольший научный интерес, что обусловлено целым рядом причин.

Как известно, в 2016 г. в системе органов исполнительной власти Российской Федерации была упразднена Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, находившаяся в ведении Министерства финансов Российской Федерации и исполнявшая функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, валютному контролю и внешнему контролю качества работы аудиторских организаций<sup>1</sup>, а полномочия упраздненной службы были переданы Казначейству

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 13 апреля 2016 г. № 300 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (в ред. от 9 июня 2022 г.) // СЗ РФ. 2016. № 7, ст. 2399; 2022. № 24, ст. 4069.

России, с этого момента получившему новый статус «контрольной системы» в бюджетных отношениях.

В 2021 г. законодатель реформировал систему исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, одновременно наделив Федеральное казначейство полномочиями по исполнению федерального бюджета, казначейскому сопровождению и казначейскому обслуживанию, функциями оператора системы казначейских платежей<sup>2</sup>. Указанные изменения обусловили новый этап развития казначейской системы, ее превращение в «транзакционную систему», которая функционирует в режиме реального времени, что стало возможным в результате объединения средств бюджетов бюджетной системы РФ на едином казначейском счете, а также внедрения быстрых расчетов.

Цифровизация российской экономики способствовала быстрому развитию государственных информационных систем, реестров, позволяющих автоматизировать процесс государственного управления, в связи с чем Казначейство России было наделено функциями оператора государственных информационных систем, предполагающими их создание, развитие, эксплуатацию, обеспечение сохранности содержащихся в них данных.

Несмотря на существование Казначейства России в системе органов исполнительной власти Российской Федерации с 2004 года как органа с компетенцией в сфере исполнения бюджета, перечисленные изменения свидетельствуют о формировании нового специального субъекта финансовых правоотношений, наделенного обширными полномочиями, обладающего особыми компетенциями, отличающегося стремительной трансформацией его правосубъектности, предопределенной цифровизацией российской экономики.

К настоящему моменту полномочия Казначейства России несколько вышли за традиционные рамки прав и обязанностей казначейского органа, что послужило причиной для его формирования в бюджетной системе как особой

---

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей» (в ред. от 15 октября 2020 г.) // СЗ РФ. 2019. № 52, ч. 1, ст. 7797; 2020. № 42, ч. II, ст. 6514.

«мультисистемы» (транзакционной, учетной, контрольной, информационной<sup>3</sup>) в области финансовой деятельности публично-правовых образований, правовой статус и роль в осуществлении финансовой деятельности которой не являются абсолютно определенными и неизменными ввиду активного правового реформирования.

Изложенное свидетельствует о том, что вопросы трансформации финансовой правосубъектности Федерального казначейства в условиях цифровизации российской экономики являются актуальными для науки финансового права. На современном этапе развития финансово-правовой доктрины, учитывая государственную и социальную значимость финансово-бюджетной сферы, особого осмысления требуют научная, законодательная и практическая составляющие процессов формирования Казначейства России как нового субъекта финансовых правоотношений с особой компетенцией.

Особую важность приобретает и исторический экскурс в правовое регулирование финансовой правосубъектности российских казначейских органов. Стремительная цифровизация экономики требует применения положительного опыта, накопленного отечественной наукой и практикой, что может способствовать решению публичных задач, стоящих перед Российской Федерацией. Учет положительного исторического опыта, накопленные результаты правоприменительной практики имеют положительное влияние на совершенствование современного российского бюджетного законодательства.

В настоящее время перед учеными – финансоведами стоит задача, связанная с комплексной разработкой финансово-правовых основ финансовой правосубъектности Казначейства России и ее трансформации в условиях цифровой экономики.

Актуальность избранной темы исследования обусловлена совокупностью всех приведенных доводов, а также отсутствием в науке финансового (бюджетного) права исследований, предметом которых являлась комплексная разработка

---

<sup>3</sup> О Казначействе России // Официальный сайт Казначейства России. URL: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/> (дата обращения: 01.06.2024).

финансово-правовых основ финансовой правосубъектности Федерального казначейства и ее трансформации в условиях цифровизации российской экономики, с уточнением основных дефиниций в обозначенной сфере, дифференциацией финансовой правосубъектности Казначейства России, выявлением компетенционных особенностей его полномочий как субъекта финансовых и иных смежных публичных отношений, анализа особенностей взаимодействия с другими субъектами при осуществлении своей деятельности, перспектив правового регулирования внедрения современных технологий в его деятельность.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Полномочия Казначейства России по исполнению бюджета исследованы учеными-экономистами. На сегодняшний день имеется целый ряд диссертационных исследований в сфере указанных общественных отношений: И.В. Азарниковой, А.А. Бережного, А.И. Бирюкова, О.Л. Гвызина, С.И. Екимова, С.И. Гусева, С.Б. Гуральникова, А.Ю. Демидова, Т.А. Деревянченко, О.И. Дроздова, В.П. Заставнюка, В.А. Зеленского, Р.А. Иванова, В.В. Киреева, И.Н. Клюковой, С.Н. Кузьминой, В.Ф. Костюченко, Д.О. Лебедева, Т.М. Леншова, Д.Н. Мамонкина, Д.А. Минькина, Л.П. Мазуровой, И.В. Назаровой, В.Н. Натарова, А.Ю. Пантелеева, Т.Н. Побережника, И.С. Поленова, Е.Б. Потаповой, А.И. Романенкова, А.С. Сазонова, Н.В. Салатова, В.С. Седова, В.В. Сидоренко, Б.Н. Теребиленко, Н.А. Терентьевой, А.В. Филиппова, А.И. Фисенко, В.А. Чепурина, В.Ю. Чигирева, А.М. Шарифовой и др.

При этом предметом рассмотрения ученых в области финансового (бюджетного) права до настоящего времени выступали лишь отдельные аспекты деятельности Казначейства России.

Диссертационные исследования ряда ученых были посвящены различным аспектам исполнения бюджета, правового статуса Казначейства России как органа, уполномоченного на учет и распределение поступлений в бюджет: А.В. Кузьмин «Правовые основы исполнения бюджета в Российской Федерации» (г. Москва,

2004)<sup>4</sup>; Д.И. Яковлев «Проблемы правового регулирования казначейского исполнения бюджетов в Российской Федерации» (г. Саратов, 2005)<sup>5</sup>; А.В. Никоненко «Финансово-правовое регулирование деятельности Федерального казначейства (федеральной службы) России» (г. Москва, 2006)<sup>6</sup>; В.В. Бехер «Процессуальные правоотношения в сфере казначейского исполнения бюджета» (г. Саратов, 2007)<sup>7</sup>; М.Г. Гогричани «Основы финансово-правового регулирования казначейской системы исполнения бюджета» (г. Москва, 2007)<sup>8</sup>; Е.А. Карандина «Федеральное казначейство в системе государственного финансового контроля Российской Федерации» (г. Саратов, 2007)<sup>9</sup>; А.Б. Альжанова «Субъекты финансовых правоотношений в области кассового исполнения бюджетов» (г. Саратов, 2008)<sup>10</sup>; А.А. Нуртдинов «Государственная казна как финансово-правовая категория» (г. Москва, 2008)<sup>11</sup>; В.И. Панкратова «Правовой режим единого казначейского счета бюджета в Российской Федерации» (г. Москва, 2014)<sup>12</sup>; Д.А. Шевелько «Особенности правового регулирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации в условиях программного бюджета (г. Москва, 2017)<sup>13</sup>.

---

<sup>4</sup> См.: *Кузьмина А.В.* Правовые основы исполнения бюджета в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 210 с.

<sup>5</sup> См.: *Яковлев Д.И.* Проблемы правового регулирования казначейского исполнения бюджетов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. 204 с.

<sup>6</sup> См.: *Никоненко А.В.* Финансово-правовое регулирование деятельности Федерального казначейства (федеральной службы) России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 194 с.

<sup>7</sup> См.: *Бехер В.В.* Процессуальные правоотношения в сфере казначейского исполнения бюджета: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. 214 с.

<sup>8</sup> См.: *Гогричани М.Г.* Основы финансово-правового регулирования казначейской системы исполнения бюджета: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 225 с.

<sup>9</sup> См.: *Карандина Е.А.* Федеральное казначейство в системе государственного финансового контроля Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. 217 с.

<sup>10</sup> См.: *Альжанова А.Б.* Субъекты финансовых правоотношений в области кассового исполнения бюджетов: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. 220 с.

<sup>11</sup> См.: *Нуртдинов А.А.* Государственная казна как финансово-правовая категория: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 187 с.

<sup>12</sup> См.: *Панкратова В.И.* Правовой режим единого казначейского счета бюджета Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 198 с.

<sup>13</sup> См.: *Шевелько Д.А.* Особенности правового регулирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации в условиях программного бюджета: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. 236 с.

В диссертации А.О. Логвенчевой «Финансово-правовое регулирование контрольной деятельности Федерального казначейства» (г. Москва, 2024) исследованы теоретико-правовые и организационно-правовые основы контрольной деятельности Федерального казначейства<sup>14</sup>.

Вместе с тем, в науке финансового права до настоящего времени не проведено комплексных исследований трансформации правосубъектности Казначейства России в связи с существенным расширением полномочий, что детерминирует необходимость разработки концептуальных теоретико-правовых подходов к ее определению, а также научного обоснования ее особенностей, обусловленных цифровизацией экономики. Настоящее диссертационное исследование является одним из первых в соответствующей сфере.

**Объект и предмет диссертационного исследования.** Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе трансформации финансовой правосубъектности Казначейства России, обусловленной развитием цифровой экономики.

Предметом исследования выступают правовые нормы, которые регулируют общественные отношения, возникающие в процессе трансформации финансовой правосубъектности Казначейства России, обусловленной развитием цифровой экономики, связанные с осуществлением Казначейством России полномочий по исполнению федерального бюджета, контролю и надзору в бюджетной сфере, полномочий оператора государственных информационных систем; научные концепции и теоретические положения по вопросам финансовой правосубъектности Казначейства России; материалы правоприменительной практики, относящиеся к теме исследования.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** Целью диссертационного исследования является разработка публичных финансово-правовых основ финансовой правосубъектности Казначейства России и ее трансформации в условиях цифровизации российской экономики, формулирование предложений

---

<sup>14</sup> См.: Логвенчева А.О. Финансово-правовое регулирование контрольной деятельности Федерального казначейства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2023. 193 с.

по оптимизации норм финансового и иного смежного законодательства, регламентирующего его правовое положение.

На достижение указанной цели направлено решение следующих задач:

- 1) исследовать генезис и развитие финансовой правосубъектности российских казначейских органов;
- 2) определить понятие финансовой правосубъектности Казначейства России;
- 3) выделить особенности, присущие финансовой правосубъектности Казначейства России;
- 4) рассмотреть транзакционные полномочия Казначейства России, определяющие его как «транзакционную систему»;
- 5) определить проблемы финансово-правового регулирования деятельности Казначейства России как контрольной системы;
- 6) исследовать основы финансово-правового регламентирования полномочий Казначейства России как оператора государственных информационных систем;
- 7) выявить перспективы дальнейшего финансово-правового регулирования имплементации современных технологий в деятельность Казначейства России.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составляет опирающаяся на диалектическую теорию познания система общенаучных (сравнение, анализ, синтез, описание, классификация и др.), а также частнонаучных методов (историко-правовой, межотраслевой, формально-юридический и др.).

*Историко-правовой метод* был использован при исследовании генезиса и развития финансовой правосубъектности российских казначейских органов.

*Методы формальной логики* (сравнение, анализ, синтез, описание, классификация и иные) послужили базой для построения логических умозаключений, обоснования выводов, формулирования авторских дефиниций понятий.

*Системно-структурный метод* был применен при классификации полномочий Казначейства России по группам и подгруппам в зависимости от различных оснований.

Посредством *формально-юридического метода* обнаружены коллизии и пробелы в действующем законодательстве, в результате чего были сформулированы конкретные предложения по внесению в него изменений.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составили труды ученых в области финансового права: А.Б. Альжановой, А.В. Амаряна, Л.Л. Арзумановой, Р.Е. Артюхина, Е.Г. Беликова, В.В. Бехер, И.В. Бит-Шабо, О.В. Болтиновой, Д.В. Винницкого, М.Г. Гогричани, А.В. Голубева, Е.Ю. Грачевой, Л.Н. Древаль, И.Ю. Карандаева, Е.А. Карандиной, А.В. Кузьминой, И.И. Кучерова, В.А. Лебедева, А.О. Логвенчевой, С.М. Мироновой, С.В. Мирошник, А.В. Никоненко, А.А. Нуртдинова, В.И. Панкратовой, С.Г. Пепеляева, И.В. Петровой, Е.Г. Писаревой, Н.А. Поветкиной, М.М. Прошунина, Е.В. Покачаловой, С.В. Рыбаковой, Д.А. Смирнова, Н.И. Химичевой, Л.В. Ходского, И.А. Цинделиани, Д.А. Шевелько, С.А. Шорникова, Е.Б. Чернобровкиной, А.Ю. Якимова, Д.И. Яковлева, А.А. Ялбулганова.

Общетеоретические вопросы и выводы исследовались в том числе на основе трудов ученых в области теории государства и права, истории государства и права: Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, С.И. Архипова, Е.И. Бурьяновой, М.И. Брагинского, С.Н. Братуся, В.Н. Корнева, Б.М. Лазарева, Я.М. Магазинера, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсисянца, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, Е.А. Флейшица, Т.Я. Хабриевой.

**Нормативно-правовую базу диссертационного исследования** образуют Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные акты бюджетного законодательства, Налоговый кодекс Российской Федерации, нормативно-правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Казначейства России.

**Эмпирической базой диссертационного исследования** следует считать полученные в процессе изучения правоприменительной практики результаты. Исследованы материалы судебно-арбитражной практики, информационные письма

Министерства финансов Российской Федерации и Казначейства России, а также официальная статистическая информация.

**Научная новизна диссертации** заключается в том, что настоящая работа является одним из первых исследований, содержащих разработку финансово-правовых основ финансовой правосубъектности Казначейства России и ее трансформации в условиях цифровизации российской экономики. Впервые в науке финансового права выделены этапы развития финансовой правосубъектности российских казначейских органов; определены компоненты финансовой правосубъектности, классифицированы полномочия Казначейства России; исследованы проблемы взаимодействия Казначейства России с другими органами и организациями в РФ, определены возможности и предпосылки дальнейшего внедрения современных информационных технологий в деятельность Казначейства России.

**На защиту выносятся следующие отличающиеся новизной положения:**

1. Финансовая правосубъектность российских казначейских органов возникла и развивалась эволюционным путем с учетом тенденций, присущих каждому историческому периоду:

– Этап I. Древнерусский: зарождение финансовой правосубъектности российских казначейских органов (XII в. – третья четверть XVII в., состоит из двух периодов);

– Этап II. Дореволюционный: становление финансовой правосубъектности российских казначейских органов (четвертая четверть XVII в. – первая четверть XX в., состоит из шести периодов);

– Этап III. Советский: стагнация финансовой правосубъектности российских казначейских органов (1918–1991 гг.);

– Этап IV. Постсоветский («переходный»): этап обновления законодательства, регламентирующего финансовую правосубъектность российских казначейских органов (1992–2004 гг.);

– Этап V. Текущий («современный»): обновление, глобализация и цифровизация законодательства, регламентирующего финансовую правосубъектность Казначейства России, (2004 г. – н.в.).

Текущий этап дифференцирован на три самостоятельных периода:

– Период I. Становление законодательства, регламентирующего деятельность Казначейства России (2004 – 2016 гг.);

– Период II. Расширение финансовой правосубъектности Казначейства России путем передачи ему полномочий упраздненного Росфиннадзора, приобретение Казначейством России статуса «контрольной системы» (2016 – 2020 гг.);

– Период III. Трансформация финансовой правосубъектности Казначейства России путем наделения его полномочиями оператора системы казначейских платежей, по казначейскому сопровождению, казначейскому обслуживанию, осуществлению мониторинга в системе казначейских платежей, приобретение Казначейством России статуса «транзакционной системы».

2. Качественная трансформация финансовой правосубъектности Казначейства России, произошедшая в период с 2004 по 2024 гг., обусловлена такими факторами, как:

– административная реформа (2003 – 2005 гг.);

– создание, ввод в эксплуатацию, развитие, эксплуатация государственных информационных систем, оператором которых является Федеральное казначейство (2010 г. – н. в.);

– реформирование нормативно-правовой базы осуществления государственного контроля (2013 г.);

– упразднение Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в составе Министерства финансов Российской Федерации (2016 г.);

– реформирование системы исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (2021 г.);

– процесс цифровизации российской экономики и государственного управления.

3. Казначейство России обладает общей правосубъектностью: выступает как юридическое лицо и хозяйствующий субъект – заключает сделки, обеспечивающие его производственные интересы, осуществляет кадровую деятельность, применяет меры ограничительного, профилактического, предупредительного характера; выступает от имени государства в общественных отношениях, не являющихся бюджетными – в качестве истца по судебным искам в защиту гражданско-правовых интересов государства при невыполнении вынесенных Казначейством России предписаний о возмещении причиненного государству ущерба; в качестве ответчика по судебным искам о признании недействительными постановлений о привлечении к административной ответственности.

4. Федеральное казначейство обладает финансовой правосубъектностью, компонентами которой являются:

– бюджетная правосубъектность, обусловленная наличием компетенции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов, составляющих бюджетную систему Российской Федерации; финансовому контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета;

– налоговая правосубъектность, реализуемая в процессе участия в налоговых правоотношениях в качестве транзакционной системы;

– валютная правосубъектность, связанная с исполнением полномочий по осуществлению всех видов валютных отношений; проведением операций со средствами единого казначейского счета федерального уровня, находящимися в статусе временно свободных, их размещением на банковские депозиты; осуществлением купли-продажи ценных бумаг по договорам репо и иностранной валюты.

5. Как субъект финансового права и финансовых правоотношений Казначейство России в системе федеральных органов исполнительной власти исполняет свои функции в форме федеральной службы, подведомственной Министерству финансов Российской Федерации. По своей правовой природе функции, выполняемые Казначейством России, относятся и к функциям

федеральных служб, и к функциям федеральных агентств, установленным Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», что обуславливает особый правовой статус Федерального казначейства в системе федеральных органов исполнительной власти.

6. Полномочия Казначейства России как субъекта финансового права в финансовых, а также иных публично-правовых отношениях классифицированы на группы, дифференцированные на подгруппы, в зависимости от вида выполняемых функций:

1) транзакционные:

- по исполнению федерального бюджета;
- по организации системы казначейских платежей;
- по казначейскому обслуживанию;
- по учету и распределению поступлений.

2) контрольные:

- по осуществлению контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере;
- по внешнему контролю деятельности аудиторских организаций;
- по контролю (надзору) в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и распространения оружия массового уничтожения в отношении аудиторских организаций, оказывающих аудиторские услуги общественно значимым организациям.

3) учетные:

- по ведению казначейского учета операций, осуществляемых в системе казначейских платежей;
- по составлению и направлению казначейской, бюджетной, консолидированной бюджетной (финансовой), оперативной отчетности;

4) оператора государственных информационных систем:

- по организации защиты и защите информации, содержащейся в государственной информационной системе;

- по созданию государственной информационной системы;
  - по вводу государственной информационной системы в эксплуатацию;
  - по развитию государственной информационной системы;
  - по эксплуатации государственных информационных систем;
  - по выводу государственных информационных систем из эксплуатации.
- 5) по осуществлению отдельных функций финансовых органов:
- по управлению территориальными государственными внебюджетными фондами по исполнению бюджетов;
  - по управлению государственными внебюджетными фондами по исполнению бюджетов государственных внебюджетных фондов;
  - по обеспечению привлечения остатков средств на единый счет бюджета субъекта РФ (местного бюджета) и возврата привлеченных средств.
- 6) по управлению государственными финансовыми ресурсами:
- по прогнозированию движения денежных средств на едином казначейском счете;
  - по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета и едином казначейском счете.
- 7) по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях;
- 8) централизуемые (связанные с исполнением функций органов исполнительной власти, их территориальных органов, подведомственных им федеральных казенных учреждений);
- 9) по обеспечению деятельности Федерального казначейства;
- 10) иные:
- по информационному взаимодействию;
  - по кассовому обслуживанию бюджета Союзного государства;
  - по ежегодной проверке годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации.
7. В бюджетных (финансовых) правоотношениях Казначейство России выполняет одновременно функции контрольной системы, транзакционной

системы, учетной системы, информационной системы, а также рядом иных полномочий в финансово-бюджетных и иных публичных правоотношениях, что позволяет характеризовать его как орган с особой компетенцией в публичных финансовых (бюджетных) правоотношениях, «мультисистему» в области финансовой деятельности публично-правовых образований.

8. Транзакционная система Казначейства России определена как система, позволяющая за счет технических свойств, формируемых на основе современных цифровых технологий, в режиме реального времени (онлайн) обеспечивать исполнение федерального бюджета, выполнять функции по казначейскому сопровождению и обслуживанию, а также функции оператора системы казначейских платежей.

9. Казначейство России в бюджетной системе выступает в качестве контрольной системы, исполняя полномочия по внутреннему государственному финансовому контролю, ежегодной проверке годового отчета об исполнении бюджета субъектов Российской Федерации, контролю в сфере закупок для государственных нужд, анализу исполнения бюджетных полномочий органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, анализу осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового аудита, внешнему контролю качества работы аудиторских организаций.

Применение Казначейством России мониторинга как метода осуществления внутреннего контроля не отражено в статье 269.2 Бюджетного кодекса РФ, что требует соответствующего правового регулирования.

Использование государственных информационных систем предоставляет Казначейству России прямой доступ в режиме реального времени к информации о подконтрольных объектах при осуществлении контрольной деятельности, что свидетельствует об осуществлении бюджетного мониторинга не только в системе казначейских платежей и, следовательно, требует отражения в статье 157 «Бюджетные полномочия органов государственного (муниципального) финансового контроля» Бюджетного кодекса Российской Федерации.

10. Внедрение инновационных информационных технологий (блокчейн, искусственный интеллект, роботизация, технологии виртуальной и дополненной реальности) в государственное управление, в том числе, в деятельность Казначейства России при осуществлении возложенных на него полномочий, а также их правовая регламентация имеют определенные перспективы:

1) использование технологий блокчейн при проведении закупочных процедур обладает такими преимуществами, как гарантированная целостность и сохранность данных, содержащихся в системе; общая доступность информации о закупочной процедуре; поддержание уровня безопасности закупочной процедуры; дополнительные возможности для аналитики информации о закупочной процедуре; обеспечение конфиденциальности сведений;

2) характеристики расходных обязательств – публичность, стабильность, периодичность, длительность существования во времени – обуславливают перспективность использования смарт-контракта в целях исполнения бюджета;

3) технологии искусственного интеллекта возможно применять в целях осуществления мониторинга информации, содержащейся в Государственной интегрированной информационной системе «Электронный бюджет» (ГИИС «Электронный бюджет»), выявления нарушений с последующей передачей вопроса о необходимости применения санкций компетентному органу;

4) технологии виртуальной и дополненной реальности возможно использовать в деятельности Казначейства России с целью проведения обучения, тренингов для сотрудников, в том числе связанных с работой с инновационными информационными технологиями;

5) правовое регулирование современных цифровых технологий, внедряемых в деятельность Казначейства России, должно осуществляться при соблюдении таких принципов, как: приоритет государственной безопасности; обеспечение целостности данных; обеспечение доступности информации; приоритет обеспечения конфиденциальности сведений; гарантированная сохранность данных.

**Проведенное исследование послужило основанием для формулирования следующих предложений по совершенствованию действующего законодательства:**

1. Включить в статью 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе» абзацы следующего содержания:

– «оператор системы казначейских платежей – орган государственной власти, определенный согласно настоящему Кодексу, который обеспечивает функционирование системы казначейских платежей, осуществляет операции по казначейским счетам участников системы казначейских платежей на основании их распоряжений, принимает и исполняет распоряжения участников системы казначейских платежей, организует взаимодействие участников системы казначейских платежей в порядке, установленном нормативными правовыми актами, регламентирующими правила функционирования системы казначейских платежей»;

– «прямой участник системы казначейских платежей – лицо, непосредственно участвующее в осуществлении операций по казначейским счетам участников системы казначейских платежей в соответствии со статьей 242.8 настоящего Кодекса»;

– «косвенный участник системы казначейских платежей – лицо, опосредованно участвующее в осуществлении операций по казначейским счетам участников системы казначейских платежей в соответствии со статьей 242.8 настоящего Кодекса, помимо случаев передачи Казначейству России отдельных функций финансового органа субъекта Российской Федерации или муниципального образования либо органа управления государственным внебюджетным фондом согласно статье 220.2 настоящего Кодекса».

2. Включить в статью 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Бюджетные полномочия органов государственного (муниципального) финансового контроля» пункт 4.1 следующего содержания: «Казначейство России наделено полномочиями по мониторингу в сфере казначейских платежей,

мониторингу закупок в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

3. Изложить абзац 1 пункта 2 статьи 269.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Полномочия органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля» в следующей редакции: «проводятся проверки, ревизии, анализ, обследования, мониторинг в ходе осуществления в установленном порядке контрольных мероприятий».

4. Изложить пункт 5.36 Постановления Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» в следующей редакции: «создает, вводит в эксплуатацию, развивает, эксплуатирует, выводит из эксплуатации государственные информационные системы и их отдельные подсистемы, обеспечивает хранение содержащейся в базах данных государственных информационных систем информации, обеспечивает защиту информации, содержащейся в государственных информационных системах, в том числе персональных данных, <...>».

**Теоретическая значимость диссертационной работы** заключается в том, что результаты, выводы и предложения, научные положения, сформулированные автором, углубляют сферу научных знаний в области финансово-правового регулирования финансовой правосубъектности Казначейства России, ее трансформации в условиях цифровой экономики. Материалы диссертации могут быть использованы в дальнейших исследованиях в сфере финансового (бюджетного) права, а также при подготовке учебных и учебно-методических пособий по дисциплинам «Финансовое право», «Бюджетное право», «Финансовый контроль», «Финансовый и бюджетный мониторинг», «Казначейское сопровождение».

**Практическая значимость диссертации** состоит в том, что проведенное исследование направлено непосредственно на разрешение тех актуальных проблем, которые сложились в сфере финансово-правового регулирования полномочий

Казначейства России. Результаты диссертационного исследования могут представлять интерес для Казначейства России, других государственных органов, общественных объединений и организаций, для иных органов, осуществляющих финансовый контроль в России.

**Степень достоверности результатов диссертационного исследования.** Результаты диссертационного исследования обладают логикой, аргументированы с научно-теоретической стороны, непротиворечивы. Выводы сделаны в результате использования комплексного подхода к исследованию, обобщения актуальной правоприменительной практики, применения общенаучных и частнонаучных методов познания.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Диссертация обсуждена и одобрена на кафедре финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», рекомендована к защите.

Основные положения диссертационного исследования отражены в девяти научных статьях общим объемом 2,93 а.л., три из которых опубликованы в российских рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертаций.

Наиболее значимые итоговые выводы диссертации представлены в ходе дискуссий на научных мероприятиях:

– XIII итоговая студенческая научная конференция Санкт-Петербургского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) (г. Санкт-Петербург, 31 марта 2021 г.)

– VI Международная научно-практическая конференция в рамках Форума Саратовской государственной юридической академии магистрантов, аспирантов и молодых ученых, посвящённой празднованию 90-летия Академии «Современная юридическая наука и практика: актуальные проблемы» (г. Саратов, 14 апреля 2021 г.);

– Саратовский молодежный международный юридический форум «Юридическая наука и правоприменение: взгляд молодых ученых» (г. Саратов, 21-22 апреля 2021 г.); VI Саратовские финансово-правовые чтения научной школы профессора Нины Ивановны Химичевой «Правосубъектность участников финансовых правоотношений и ее трансформация в условиях цифровой экономики» (г. Саратов, 9 июня 2021 г.);

– II Международная научно-практическая конференция «Наука, общество, образование в условиях цифровизации и глобальных изменений» (г. Пенза, 12 июня 2022 г.);

– Всероссийская научно-практическая конференция «Государство и право в исследовательских практиках молодых ученых» в рамках третьей сессии Всероссийской онлайн школы аспирантов юридических вузов (факультетов) «Диссертация как научный проект и научный текст» (21-23 июня 2022 г.);

– Всероссийская научно-практическая конференция «Противодействие коррупции в сфере государственных и муниципальных финансов» (г. Саратов, 27 октября 2022 г.);

– Международная научная конференция ГНИИ «Нацразвитие» «Вопросы внедрения результатов комплексных исследований в области высоких технологий» (г. Великий Новгород, 17 мая 2023 г.);

– Международная научная конференция ГНИИ «Нацразвитие» «Научные концепции инновационного развития общества в современных условиях» (г. Санкт-Петербург, 19 мая 2023 г.).

Материалы исследования использованы автором при подготовке и проведении практических занятий по дисциплине «Финансовое право» в Профессионально-педагогическом колледже Саратовского государственного технического университета имени Гагарина Ю.А. (СГТУ им. Гагарина Ю.А.).

**Структура диссертационного исследования** обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, библиографического списка использованных источников.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы, характеризуется степень ее научной разработанности; определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, раскрываются его методологическая основа, теоретическая и практическая значимость полученных в ходе исследования выводов; приводятся сведения об апробации результатов исследования и структуре работы.

Первая глава **«Теоретические и правовые основы финансовой правосубъектности Казначейства России»**, включающая три параграфа, посвящена исследованию и характеристике как доктринальных, так и правовых основ финансовой правосубъектности Федерального казначейства.

В первом параграфе **«Генезис и развитие финансовой правосубъектности российских казначейских органов (древнерусский – постсоветский этапы)»** в целях уяснения сущности и особенностей прав и обязанностей, которыми наделялись российские казначейские органы, проведена систематизация этапов развития их финансовой правосубъектности в рамках исторического становления Российского государства. Выделены основные этапы возникновения и развития финансовой правосубъектности российских казначейских органов, подразделенные на отдельные периоды; определены особенности каждого из них.

Второй параграф **«Трансформация финансовой правосубъектности Казначейства России на современном историческом этапе»** посвящен исследованию глобальных изменений финансовой правосубъектности Казначейства России на современном историческом этапе его развития как субъекта финансового права и финансовых правоотношений. Текущий этап трансформации финансовой правосубъектности подразделен на три самостоятельных периода. Определены факторы, воздействием которых обусловлены качественные изменения финансовой правосубъектности Федерального казначейства.

В третьем параграфе **«Понятие и особенности финансовой правосубъектности Казначейства России»** исследуется соответствующее понятие, выделяются его особенности.

Обобщение исследований ученых-финансоведов относительно финансовой правосубъектности в подпараграфе «*Понятие финансовой правосубъектности Казначейства России*» позволило определить понятие финансовой правосубъектности Казначейства России.

В подпараграфе «*Особенности финансовой правосубъектности Казначейства России*» проведен анализ финансовой правосубъектности Казначейства России, как с точки зрения нормативно-правового регулирования, так и с точки зрения доктрины.

Анализ нормативно-правового регулирования функций и полномочий Федерального казначейства позволил установить наличие у него общей и специальной правосубъектности. В составе финансовой правосубъектности Казначейства России выделены отдельные компоненты: бюджетная, налоговая, валютная правосубъектность.

В ходе исследования обосновывается возможность выделения в составе финансовой правосубъектности Казначейства России не только компонентов в соответствии с внутренней структурой финансового права, но и на основании иных классификаций, в результате чего установлено, что выделение активной, пассивной и компетенционной правосубъектности Казначейства России как государственного органа с бюджетно-правовой компетенцией нецелесообразно, что обусловлено соотношением понятий «компетенция», «права», «обязанности», поскольку бюджетные права во многих случаях одновременно являются обязанностями, что распространяется и на компетенцию Федерального казначейства.

Анализ полномочий Казначейства России, установленных действующими нормативно-правовыми актами Правительства Российской Федерации детализированных нормативно-правовыми актами Министерства финансов Российской Федерации, Казначейства России, позволил классифицировать полномочия Казначейства России на группы в зависимости от сферы реализации.

Выделены следующие группы полномочий: транзакционные; контрольные; оператора государственных информационных систем; по осуществлению отдельных функций государственных органов; по управлению государственными

финансовыми ресурсами; централизуемые; учетные; по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях; по обеспечению деятельности Федерального казначейства; иные.

Транзакционные полномочия дополнительно классифицированы на группы в зависимости от направления реализации.

Контрольные полномочия дифференцированы в зависимости от сферы осуществления и отношения к финансовым (бюджетным) правоотношениям.

В результате проведенного анализа полномочий и классификации Казначейство России определено как орган с особой компетенцией в публичных финансовых (бюджетных) правоотношениях, «мультисистема» в области финансовой деятельности публично-правовых образований.

Вторая глава **«Особенности финансово-правового регулирования отдельных полномочий Казначейства России в условиях цифровой экономики»** состоит из четырех параграфов и посвящена раскрытию специфики финансово-правового регулирования отдельных полномочий Федерального казначейства, перспектив его дальнейшего совершенствования.

В первом параграфе второй главы **«Казначейство России как транзакционная система: юрисдикция и полномочия»** исследованы полномочия Казначейства России по исполнению федерального бюджета, казначейскому сопровождению, казначейскому обслуживанию, функций оператора системы казначейских платежей, что позволило согласиться с позицией о наличии у него статуса транзакционной системы.

Во втором параграфе третьей главы **«Проблемы финансово-правового регулирования деятельности Казначейства России как контрольной системы»** проведен анализ отдельных аспектов правового регулирования контрольной деятельности Казначейства России в связи с трансформацией его финансовой правосубъектности, в том числе, в связи с изменением объема и характера его контрольных полномочий, под влиянием цифровой экономики. В результате анализа сформулированы предложения по совершенствованию действующего

законодательства путем закрепления в Бюджетном кодексе Российской Федерации мониторинга как метода осуществления внутреннего контроля.

Исследование взаимодействия Федерального казначейства с иными органами, осуществляющими государственный финансовый контроль, позволило определить особенности различных видов его взаимодействия, в том числе особенности организационного взаимодействия; взаимодействия в связи с осуществлением финансового контроля, кадрового взаимодействия, взаимодействия в связи с работой с обращениями граждан и организаций, запросами государственных органов, информационного, правотворческого взаимодействия. Особо выделено и проанализировано взаимодействие в связи с обслуживанием единого казначейского счета.

В третьем параграфе второй главы **«Казначейство России как оператор государственных информационных систем: основы финансово-правового регламентирования полномочий и их современная модернизация»** уделяется внимание Федеральному казначейству как оператору государственных информационных систем.

В целях определения статуса Казначейства России как оператора государственных информационных систем указанные полномочия классифицированы на группы в зависимости от функций, выполняемых оператором.

На основе анализа действующего законодательства, касающегося обязанностей оператора государственной информационной системы, в диссертации выдвинуты предложения по его совершенствованию.

В четвертом параграфе второй главы **«Перспективы финансово-правового регулирования внедрения современных технологий в деятельность Федерального казначейства»** проведено исследование перспектив дальнейшего финансово-правового регулирования имплементации современных технологий в деятельность Казначейства России, установлены определенные перспективы внедрения инновационных информационных технологий (блокчейн, искусственный интеллект, роботизация, технологии виртуальной и дополненной

реальности) в государственное управление, в том числе, в деятельность Казначейства России при осуществлении возложенных на него полномочий.

Определены преимущества использования технологий блокчейн при проведении закупочных процедур, обусловленные свойствами технологии.

Исследованы возможности применения искусственного интеллекта в части мониторинга информации, содержащейся в ГИИС «Электронный бюджет», выявления нарушений, определены перспективы применения при условии последующей передачи вопроса о необходимости применения санкций компетентному органу.

Установлено, что технологии виртуальной и дополненной реальности возможно использовать в деятельности Казначейства России с целью проведения обучения, тренингов для сотрудников, в том числе связанных с работой с инновационными информационными технологиями.

Проведенный анализ в части перспектив правового регулирования внедрения современных технологий в государственное управление, в том числе в деятельность Казначейства России, позволил прийти к выводу о том, что правовое регулирование современных цифровых технологий, внедряемых в деятельность Казначейства России, должно осуществляться при соблюдении ряда правовых принципов.

В **заключении** отражаются основные научные результаты диссертации, обозначаются предложения по совершенствованию действующего законодательства, определяются перспективы дальнейшей разработки темы исследования.

**Основные результаты диссертационного исследования отражены  
в следующих опубликованных автором работах:**

*Статьи в рецензируемых научных журналах, рекомендованных  
ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации  
для опубликования основных научных результатов диссертаций*

1. *Исайчева, А.А.* О трансформации финансовой правосубъектности Казначейства России в условиях развития цифровой экономики [Текст] / А.А. Исайчева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2022. – № 3 (146). – С. 236 – 241. (0,5 п.л.).

2. *Исайчева, А.А.* К вопросу о расширении финансовой правосубъектности Казначейства России в условиях цифровизации российской экономики [Текст] / А.А. Исайчева // Правовая политика и правовая жизнь. – 2022. – № 1. – С. 236 – 241. (0,33 п.л.).

3. *Исайчева, А.А.* Некоторые проблемы взаимодействия Казначейства России с другими органами, осуществляющими государственный финансовый контроль [Текст] / А.А. Исайчева // Юридическая наука. – 2023. – № 5. – С. 42 – 47. (0,6 п.л.).

*Статьи в сборниках материалов конференций*

4. *Исайчева, А.А.* К вопросу о понятии финансовой правосубъектности Казначейства России [Текст] / А.А. Исайчева // Право. Общество. Государство. Сборник научных трудов студентов и аспирантов. Редколлегия: Д.В. Рыбин (пред.), Е.В. Трофимов (отв. ред.) [и др.]. Санкт-Петербург. – 2021. – С. 90 – 93. (0,18 п.л.).

5. *Исайчева, А.А.* Особенности правового регулирования деятельности Казначейства России в условиях цифровизации российской экономики [Текст] / А.А. Исайчева // Международная научно-практическая конференция Института магистратуры в рамках Саратовского молодежного международного юридического форума (21–22 апреля 2021 г., Саратов) / Саратовская

государственная юридическая академия. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад. – 2021. – С. 131 – 132. (0,17 п.л.).

6. *Исайчева, А.А.* Особенности правового регулирования деятельности Казначейства России в условиях цифровизации российской экономики [Текст] / А.А. Исайчева // Правосубъектность участников финансовых правоотношений и ее трансформация в условиях цифровой экономики. Сборник по материалам VI Саратовских финансово-правовых чтений научной школы имени Н.И. Химичевой - Международной научно-практической конференции в рамках Саратовского международного юридического форума, посвященного 90-летнему юбилею Саратовской государственной юридической академии. Саратов. – 2022. – С. 70 – 72. (0,20 п.л.).

7. *Исайчева, А.А.* К вопросу о генезисе и развитии финансовой правосубъектности Казначейства России [Текст] / А.А. Исайчева // Наука, общество, образование в условиях цифровизации и глобальных изменений. Сборник статей II Международной научно-практической конференции. Пенза. – 2022. – С. 133 – 137. (0,33 п.л.).

8. *Исайчева, А.А.* Основы финансово-правового регулирования внедрения современных технологий в деятельность Казначейства России [Текст] / А.А. Исайчева // Научные концепции инновационного развития общества в современных условиях. Сборник статей международной научной конференции. Санкт-Петербург. – 2023. – С. 90 – 92. (0,18 п.л.).

9. *Исайчева, А.А.* Взаимодействие Федерального казначейства с иными государственными органами, осуществляющими финансовый контроль в России [Текст] / А.А. Исайчева // Вопросы внедрения результатов комплексных исследований в области высоких технологий. Сборник статей международной научной конференции. Санкт-Петербург. – 2023. – С. 50 – 53. (0,30 п.л.).