



**Елена Николаевна
ГОРЛОВА,**
доцент кафедры
налогового права,
доцент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
engorlova@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Региональные и территориальные особенности финансовой правосубъектности публичных образований

Аннотация. В статье проанализированы особенности финансовой правосубъектности субъектов РФ в контексте делегирования и осуществления различных форм сотрудничества публичных и частных лиц, в том числе в форме публичного партнерства. Субъекты РФ не равны по своему финансово-правовому статусу. Ярко выраженными особенностями обладают республики, города федерального значения, автономные округа и автономная область. Особенностями финансовой правосубъектности обладают территории с особым статусом: особые экономические зоны, территории опережающего развития, специальные административные районы представляют собой интересные примеры реализации территориально обусловленной и территориально ограниченной правосубъектности внутри одного государства. Эта территориальная правосубъектность относится как к организациям, осуществляющим деятельность на данных территориях, так и к самим территориям.

Ключевые слова: субъекты Российской Федерации, финансовая правосубъектность, города федерального значения, публичные образования, полномочия субъектов Российской Федерации

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.054-062

Elena N. GORLOVA,

Associate Professor of the Department of Tax Law,
Associate Professor of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
engorlova@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Regional and Territorial Features of Financial Legal Personality of Public Entities

Abstract. The article analyzes the features of the financial legal personality of the subjects of the Russian Federation in the context of delegation and various forms of cooperation between public and private entities, including in the form of public partnerships. The subjects of the Russian Federation are not equal to each other in their financial and legal status. Republics, cities of federal significance, autonomous districts and the autonomous region have pronounced features. Territories with a special status have special features of financial legal personality: special economic zones, territories

of advanced development, special administrative regions — they are interesting examples of the implementation of geographically determined and geographically limited legal personality within one state. This territorial legal personality applies both to organizations operating in these Territories and to the Territories themselves.

Keywords: subjects of the Russian Federation, financial legal personality, cities of federal importance, public entities, powers of subjects of the Russian Federation

Особенности правосубъектности публичных образований ярко проявляются на региональном уровне. Опираясь на фундаментальные положения Конституции РФ, академик О. Е. Кутафин отмечал, что субъекты Федерации обладают рядом общих черт правосубъектности, но специальная правосубъектность их различна. Она определяется особенностями статуса субъектов РФ, установленными Конституцией РФ¹.

Финансовая правосубъектность субъектов РФ также имеет ряд особенностей, основанных на специфике финансовых правоотношений, социально-экономическом положении регионов, а также договорах о разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектами. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся следующие основные сферы финансовых отношений, а также отношений, тесно связанных с финансовыми: разграничение государственной собственности и установление общих принципов налогообложения и сборов.

Фактически общие принципы налогообложения установлены Налоговым кодексом РФ. Исключительные полномочия органов государственной власти субъектов РФ распространяются только на введение в действие и отмену налогов, прямо отнесенных НК РФ к категории региональных, а также на установление налоговых ставок региональных налогов и предоставление налоговых льгот (в пределах, установленных НК РФ). Данное ограничение налоговой правосубъектности приводит к сужению доходной базы регионов и, как следствие, к ограничению их бюджетной правосубъектности.

К собственным полномочиям субъектов РФ в сфере финансовой деятельности можно отнести: образование собственных органов власти; осуществление правового регулирования по вопросам, отнесенными к ведению субъектов РФ; наличие имущества в собственности.

Положения ст. 8 Бюджетного кодекса РФ свидетельствуют, что ряд бюджетных полномочий субъектов РФ сходен с полномочиями Российской Федерации: это наглядно проявляется в наличии руководящих полномочий по отношению к муниципальным образованиям и местным бюджетам, а также полномочий, аналогичных полномочиям Российской Федерации в отношении собственных бюджетов, государственного долга, бюджетного процесса, расходных обязательств.

Субъекты РФ обладают международной правосубъектностью, в том числе при заключении международных договоров об осуществлении государственных



¹ Кутафин О. Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. 2007. № 1 (121). С. 46—54.

заимствований, международного сотрудничества по финансовым вопросам. Данная правосубъектность ограничена необходимостью согласования деятельности субъектов РФ с уполномоченными органами федерального уровня.

Законодательством предусмотрена возможность передачи полномочий Российской Федерации по предметам ее ведения, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения органам государственной власти субъектов РФ при соблюдении определенных условий, и одними из важнейших являются условия финансового обеспечения передаваемых полномочий:

- определение общего объема и критериев распределения субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ для осуществления переданных полномочий;
- возможная передача в пользование либо в собственность субъектов РФ федерального имущества, а также передача функций и полномочий учредителя федеральных государственных учреждений, необходимых для осуществления переданных полномочий².

Так, полномочия Российской Федерации по организации обязательного медицинского страхования (ОМС) на территориях субъектов РФ были переданы для осуществления органам государственной власти субъектов РФ. Финансовое обеспечение расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при осуществлении переданных полномочий, происходит за счет субвенций, предоставленных из бюджета федерального фонда ОМС бюджетам территориальных фондов ОМС³. Следовательно, правовой статус Российской Федерации оказывает влияние на правовой статус субъектов РФ посредством делегированных полномочий.

Субъекты РФ не равны между собой по своему финансово-правовому статусу. Ярко выраженными особенностями обладают республики, города федерального значения, автономные округа и автономная область.

Республики в составе Российской Федерации обладают элементами ограниченного суверенитета: своей конституцией, столицей, возможностью установления второго государственного языка. Другие субъекты РФ лишены таких полномочий. Вместе с тем, как отметил Конституционный Суд РФ, суверенитет Российской Федерации исключает существование двух уровней суверенных властей, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов РФ⁴.

Наличие автономных округов ведет к формированию так называемых сложносоставных субъектов РФ, включающих в себя другие субъекты РФ. Как справедливо отмечает С. А. Авакян, данный правовой статус порождает коллизию: с

² Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Ст. 45 // С3 РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

³ Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации». Ст. 6 // С3 РФ. 2010. № 49. Ст. 6422.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // С3 РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

одной стороны, субъекты РФ равны между собой, с другой стороны, один субъект входит в состав другого и занимает подчиненное положение. Автор предлагает объединить соответствующие субъекты РФ в один или обеспечить вхождение автономных округов в состав Российской Федерации напрямую⁵.

В настоящее время вопросы разграничения налоговых доходов, формирования и исполнения бюджетов решаются в сложносоставных субъектах РФ на основании двусторонних соглашений. Полагаем, что в силу важности и публично-правового значения финансово-правовых аспектов деятельности субъектов РФ их решение не должно осуществляться исключительно соглашениями, предусматривающими добровольность их заключения.

Города федерального значения обладают особенностями финансово-правового статуса по сравнению с другими субъектами РФ. Особенно ярко это проявляется в налоговых правоотношениях. Так, в городах федерального значения местные налоги и сборы устанавливаются и вводятся в действие законами субъектов РФ, а не актами органов местного самоуправления.

Несмотря на статус субъекта РФ, Москва, Санкт-Петербург и Севастополь представляют собой территориальные образования, имеющие единую систему городского хозяйства, а также выполняют административные, финансовые и иные задачи, отличающиеся от задач других городов России. Города федерального значения являются деловыми, культурными, туристическими и организационными центрами, их объекты и инфраструктура имеют значение для множества находящихся поблизости от них регионов, тем самым они способствуют созданию больших городских агломераций и укреплению связей между регионами.

Сотрудничество субъектов РФ находит свое проявление во многих аспектах управлеченческих, финансовых и хозяйственных отношений. Заслуживающим внимания свидетельством этого является сотрудничество Москвы и Московской области по вопросам, отнесенным к ведению субъектов РФ. Основным инструментом такого сотрудничества является заключение соглашений общего и специального характера, финансово-правовые аспекты которых заключаются в предоставлении межбюджетных трансфертов для финансирования реализуемых совместно и имеющих важное значение для каждого из субъектов РФ мероприятий: строительства дорог, организации транспортного сообщения, рационального использования природных ресурсов, развития туризма и др. Территориальные и географические аспекты обуславливают необходимость сотрудничества субъектов РФ, расположенных рядом и использующих общие ресурсы. В настоящее время данное сотрудничество организационно обеспечивается деятельностью Объединенной коллегии исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области⁶.

Стратегически обусловленное партнерство публично-правовых образований, будучи отчасти вынужденной мерой обеспечения их жизнедеятельности, способно дать множество преимуществ, в том числе в сфере публичных финансов. Для этого необходимо обеспечить баланс интересов и взаимный вклад всех участников

⁵ Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс : учебное пособие : в 2 т. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2024. Т. 2. С. 123—124.

⁶ Распоряжение Мэра Москвы и Губернатора Московской области от 28.02.2002 № 112-РМ/150-РГ // Вестник Мэрии Москвы. 2002. № 11.



такого партнерства, не ограничиваясь мероприятиями по обмену опытом или односторонне направленному потоку трансфертов из бюджета субъекта-донора субъекту-реципиенту. Полагаем, что в этих целях следует создать посредника с публичным статусом, например, в форме публично-правовой компании, который бы обеспечивал реализацию совместных проектов Москвы и Московской области.

Сотрудничество субъектов РФ может осуществляться на основе не только соглашений, но и нормативных актов. Так, Закон РФ «О статусе столицы Российской Федерации» возлагает на Московскую область обязанности по содействию г. Москве в осуществлении функций столицы Российской Федерации, выражавшиеся в осуществлении сотрудничества и участии в различных мероприятиях, в том числе в соответствии с договорами, заключаемыми между данными субъектами РФ. Указанная норма несет в себе противоречие, так как обращает реализацию императивной нормы к такой форме, как договор, сущностно основанный на принципе диспозитивности.

Полагаем, что законодатель таким образом нашел выход из ситуации, когда необходимо соблюсти равенство субъектов РФ, одновременно возложив на одного из них дополнительную публичную обязанность. Для разрешения отмеченного противоречия необходимо разработать концепцию публичных договоров для субъектов РФ, учитывающую особенности правового статуса публично-правовых образований, а также интересов, побуждающих субъектов к заключению договоров. Полагаем, что в публичных отношениях в основу договора необходимо положить не волеизъявление сторон, а публичный интерес, объективированный в формах публичных нормативных обязательств, расходных обязательств, в иных формах публичной финансовой деятельности.

Согласно указанному Закону правовое положение г. Москвы как столицы России определяется особенностями правосубъектности федеральных органов государственной власти и органов власти г. Москвы в определенных правоотношениях. Так, федеральные органы государственной власти и г. Москва могут передавать часть своих полномочий друг другу. Финансовое обеспечение вопросов, связанных с осуществлением г. Москвой функций столицы Российской Федерации, осуществляется за счет федерального бюджета⁷.

Оригинальным примером деятельности, в результате которой одно публичное образование арендует объекты недвижимости у другого публичного образования, является аренда Российской Федерацией комплекса «Байконур», принадлежащего Республике Казахстан. На период аренды г. Байконур наделяется сложным двойственным статусом: во взаимоотношениях с Россией он приобретает статус города федерального значения, во взаимоотношениях с Казахстаном продолжает оставаться его административно-территориальной единицей⁸.

Двойственный статус ярко проявляется в налогово-правовом статусе организаций и физических лиц, а также статусе объектов налогообложения на данной

⁷ Закон г. Москвы от 28.06.1995 (ред. от 28.12.2022) «Устав города Москвы». Ст. 70, 71 // Тверская 13. 2001. № 33.

⁸ Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти (заключено в г. Москве 23.12.1995) // Бюллетень международных договоров. 1999. № 5. С. 56—67.

территории. Так, юридические и физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность на территории г. Байконура, регистрируются в налоговых органах как российские организации и ИП. На территории г. Байконура уплачиваются налоги, закрепленные в НК РФ. Вместе с тем такие имущественные налоги, как транспортный и налог на имущество организаций, уплачиваются по месту регистрации соответствующего имущества — в бюджет Республики Казахстан (за исключением имущества, созданного за счет финансовых средств России). Ввоз товаров на территорию г. Байконура с территории Казахстана (а также в обратном направлении) облагается НДС на тех же основаниях, что и при ввозе/вывозе на территорию России, т.е. для целей налогообложения косвенными налогами территория Байконура признается территорией Российской Федерации⁹.

В бюджетных правоотношениях г. Байконур пользуется теми же правами, что и субъекты РФ, в том числе на формирование собственного бюджета и на получение трансфертов из федерального бюджета. Кроме того, на территории г. Байконура действуют медицинские организации, оказывающие медицинские услуги по программам ОМС работникам комплекса «Байконур» независимо от гражданства. Российские организации комплекса «Байконур» выступают в качестве страхователей по ОМС как для российских, так и для казахстанских граждан, а также уплачивают за них страховые взносы. При этом не работающие в структуре ракетно-космического комплекса граждане РФ в отношении медицинского обслуживания и уплаты страховых взносов находятся под юрисдикцией Казахстана¹⁰, следовательно, статус физических лиц на Байконуре зависит не от гражданства, а от наличия связи с комплексом.

Денежное обращение в г. Байконуре основано на принципе параллельных валют — в качестве законных платежных средств на равных основаниях выступают российский рубль и казахстанский тенге. Банковская система также основана на параллельном регулировании — российские и казахстанские банки подчиняются каждый законодательству своей страны.

Полагаем, что г. Байконур можно отнести к «иным территориям, находящимся под юрисдикцией Российской Федерации», по своему правовому статусу он более близок к федеральной территории, чем к субъекту РФ.

Взаимодействие России и Казахстана на Байконуре является примером публичного партнерства — особой формы взаимодействия публичных лиц. В рамках данного партнерства финансовая деятельность осуществляется на основе договорных норм, а публичные образования наделяются статусами арендодателя и арендатора.

К территориям, находящимся под юрисдикцией России на правах аренды, нередко ошибочно относят архипелаг Шпицберген¹¹, деятельность на котором

⁹ Письмо Минфина России от 20.01.2021 № 03-07-13/1/2699 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Протокол о внесении изменений в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о порядке медицинского обслуживания персонала космодрома «Байконур», жителей города Байконур, поселков Торетам и Акай в условиях аренды Российской Федерацией комплекса «Байконур» от 17.11.2009 (подписан в г. Челябинске 09.11.2017) // Бюллетень международных договоров. 2019. № 2.

¹¹ См., например: Общероссийский классификатор экономических регионов. ОК 024-95 (утв. постановлением Госстандарта России от 27.12.1995 № 640) // СПС «Консультант-



российские организации осуществляют на основе международного Договора о Шпицбергене¹², не предусматривающего аренды или иного перехода прав на данную территорию от Норвегии третьим странам. Шпицберген, находясь под норвежской юрисдикцией, не имеет полноценного статуса административно-территориального образования Норвегии. Фактически права пользования территорией архипелага принадлежат гражданам договаривающихся стран, а не самим государствам, следовательно, нет оснований говорить о юрисдикции России на территории Шпицбергена. В соответствии с Договором о Шпицбергене налоги на добычу полезных ископаемых, на прибыль и иные доходы, полученные на территории архипелага, должны уплачиваться в бюджет Норвегии. Кроме того, территория архипелага исключается из Соглашения об избежании двойного налогообложения, заключенного между Норвегией и Россией.

На территориях отдельных субъектов РФ и муниципальных образований по решению Правительства РФ для развития отдельных сфер экономической деятельности могут создаваться особые экономические зоны (ОЭЗ). Одной из основных организационных целей создания ОЭЗ является обеспечение эффективного взаимодействия органов власти федерального, регионального и местного уровня, а также субъектов предпринимательской деятельности. Правовой статус ОЭЗ формируется под влиянием как частноправового, так и публичноправового регулирования.

Так, Правительство РФ и Президент РФ наделены полномочиями по регулированию ОЭЗ, которые они осуществляют на основе федеральных законов и законодательства Евразийского экономического союза. Кроме того, при создании ОЭЗ заключается трехстороннее соглашение между органами власти всех трех уровней. Также законом предусмотрено заключение соглашения о создании особой экономической зоны между Правительством РФ и управляющей компанией, которая является коммерческой организацией и осуществляет полномочия по управлению совместно с органами государственной и местной власти на соответствующей территории.

Территория ОЭЗ — это территория одного или нескольких муниципальных образований, расположенных в пределах субъекта РФ, но управление ею осуществляют уполномоченные органы власти федерального уровня или управляющая компания. Как правило, в ОЭЗ включаются территории, находящиеся вне населенных пунктов, индустриальные зоны или территории, нуждающиеся в развитии. В целях обеспечения функционирования ОЭЗ законом могут быть ограничены определенные виды деятельности на соответствующей территории, а также права резидентов данных зон.

Финансирование создания ОЭЗ осуществляется за счет средств бюджетов всех трех уровней. Резиденты ОЭЗ пользуются налоговыми льготами по НДС, НДПИ, налогу на прибыль организаций, налогу на имущество организаций, земельному налогу, страховым взносам. Эти льготы представляют собой

«Плюс» ; постановление ФАС Северо-Западного округа от 28.02.2005 № А42-7738/03-23 по делу ФГУП «Государственный трест "Арктикуголь"» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Договор о Шпицбергене (подписан в г. Париже 09.02.1920) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. IX. М., 1938. С. 53—61.

пониженные налоговые ставки или освобождения, часть льгот предусмотрена для отдельных ОЭЗ и позволяет учесть их экономическую специфику.

Для обеспечения эффективного развития отдельных сфер экономики, туризма, производства недостаточно принятия нормативных актов, необходимо создание более гибкой системы взаимодействия публичных и частных субъектов, предусматривающей возможности диалога, согласования интересов, выработки норм, правил и рекомендаций, учитывающих особенности той или иной ОЭЗ. Кроме того, необходимо определить соотношение правовых норм, содержащихся в публично-правовых соглашениях, заключаемых между органами публичной власти, и соглашениях, заключаемых Правительством РФ с управляющими компаниями ОЭЗ.

Территории опережающего развития (ТОР) имеют много общего с ОЭЗ, они также представляют собой часть территории субъекта РФ с особым режимом осуществления деятельности, создаются по решению Правительства РФ, с привлечением управляющей компании и присвоением статуса резидентов ТОР. Резиденты ТОР пользуются налоговыми льготами по налогу на прибыль организаций, НДС, НДПИ, имущественным налогом и страховым взносам.

Законодательство запрещает создание ТОР в границах ОЭЗ и включение ОЭЗ в состав ТОР¹³. Полагаем, что эта норма служит целям однозначного определения правового статуса резидентов данных особых территорий, препятствует смешению их правовых статусов, предотвращает злоупотребления налоговыми льготами и субсидиями.

В отличие от ОЭЗ, ТОР охватывает населенный пункт целиком и служит целям комплексного развития экономики и инфраструктуры конкретных публичных образований, в том числе моногородов. Аналогичные цели преследуют такие территории с особым статусом, как свободный порт Владивосток и Арктическая зона.

Правовой статус специальных административных районов (САР) во многом сходен со статусом ТОР и ОЭЗ, но во многом определяется также целями привлечения иностранных инвесторов и их регистрации в качестве участников САР, как правило, в форме международных компаний.

Для характеристики финансово-правового статуса ОЭЗ, ТОР, САР, Арктической зоны, свободного порта Владивосток имеют значение три основных фактора:

- 1) территория — часть территории субъекта РФ или совокупность территорий нескольких субъектов РФ;
- 2) резиденты — лица, зарегистрированные и осуществляющие определенную деятельность на данной территории;
- 3) правовое оформление — комплексное регулирование деятельности резидентов на определенной территории на основе федеральных законов, законов субъектов РФ, а также публично-правовых соглашений.

В субъектах РФ могут создаваться также игорные зоны — части территории России, предназначенные для осуществления деятельности по организации и проведению азартных игр. Управление игорными зонами, а также организацию взаимодействия с организаторами азартных игр и их объединениями осуществляют уполномоченные органы субъектов РФ. Посредством создания игорных



¹³ Федеральный закон «О территориях опережающего развития в Российской Федерации». Ст. 3 // С3 РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 26.

зон государство ограничивает правосубъектность организаторов азартных игр и осуществляет ее территориальную привязку.

ОЭЗ, ТОР, САР, игорные зоны и иные территории с особым статусом представляют собой интересные примеры реализации территориально обусловленной и территориально ограниченной правосубъектности внутри одного государства. Эта территориальная правосубъектность относится как к организациям, осуществляющим деятельность на особой территории, так и к самим территориям. В силу закона часть территории РФ приобретает особое правовое регулирование, а в управлении ею ключевые роли начинают играть уполномоченные органы и управляющие компании. Условием появления субъектов с новым статусом — резидентов (участников) ОЭЗ, ТОР, САР является особая территориальная правосубъектность, основанная на регистрации на определенной территории и подчинении императивным нормам, ограничивающим деятельность субъектов, а также предоставляющим им особые права (например, налоговые и иные льготы). В отличие от других правовых статусов, осуществляемых на всей территории России (например, таких как юридическое лицо, индивидуальный предприниматель), статус резидента особых территорий может быть реализован только в определенных границах. Кроме того, такой статус имеет срок действия — это срок, на который территории присваивается этот статус.

В законодательстве об ОЭЗ, о ТОР, САР говорится о том, что данные зоны, районы и территории «создаются», но непосредственно территория, на которой они расположены, уже существует в границах Российской Федерации, создается именно правовой режим осуществления деятельности на данной территории. Поскольку данные специальные территории лишены традиционных органов публичной власти, их правосубъектность реализуется через деятельность федеральных, региональных и местных органов власти, а также управляющих компаний и резидентов.

Очевидной является взаимосвязь между государственным устройством, административно-территориальным делением и финансово-правовой сферой — деление публично-правовых образований на уровни, разграничение полномочий между ними должны иметь ориентирами не только управленческие, но также и бюджетно-налоговые цели для обеспечения публичных полномочий соответствующими финансовыми ресурсами на всех уровнях власти. Особое место в распределении полномочий в настоящее время отводится соглашениям как одному из инструментов обеспечения согласованной деятельности публичных и частных лиц.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс : учебное пособие : в 2 т. — 7-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма ; Инфра-М, 2024. — Т. 2. — 928 с.
2. Кутафин О. Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. — 2007. — № 1 (121). — С. 46—54.