

Финансово-правовой статус федеральных территорий в Российской Федерации

Financial and legal status of federal territories in the Russian Federation

Малютин Н.В.

Аспирант кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва
e-mail: nikolaymalyutin8@gmail.com

Malyutin N.V.

Postgraduate Student, Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow
e-mail: nikolaymalyutin8@gmail.com

Аннотация

В статье проведен предметный анализ финансово-правового статуса федеральных территорий в Российской Федерации. Автором определяются причины возникновения федеральных территорий и их место в бюджетной и налоговой системе Российской Федерации, анализируется текущий финансово-правовой статус федеральных территорий в России на примере федеральной территории «Сириус», рассматривается опыт зарубежных стран по управлению и развитию федеральных территорий, а также дается прогноз в отношении дальнейших перспектив развития федеральных территорий в Российской Федерации.

В статье предлагается авторская концепция выделения федеральных территорий Российской Федерации как самостоятельных субъектов бюджетных правоотношений, а также предлагаются соответствующие изменения федерального законодательства, предполагающие нормативное закрепление федеральных территорий в качестве самостоятельного участника бюджетных правоотношений, что позволит привести бюджетное законодательство в соответствие с ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации.

Автор полагает, что дальнейшее развитие федеральных территорий позволит повысить инвестиционную привлекательность России, обеспечить государственную защиту и наиболее экономически эффективное государственное управление территориями, обладающими особо ценными ресурсами и (или) инфраструктурой и, как следствие, оказывающими существенное социально-экономическое влияние на всю страну в целом.

Ключевые слова: федеральные территории; бюджетные правоотношения; федеральная территория «Сириус»; налоговая система; Конституция Российской Федерации; государственное управление; повышение эффективности бюджетного цикла; бюджетный процесс.

Abstract

The article provides a substantive analysis of the financial and legal status of federal territories in the Russian Federation. The author determines the reasons for the creation of federal territories and their place in the budgetary and tax system of the Russian Federation on the example of the federal territory «Sirius» also, the article analyzes, the international experience in creating, managing and developing federal territories. As well, in the article is given a forecast regarding the further development of the federal territories in the Russian Federation.

The article proposes the author's concept of allocation of federal territories of the Russian Federation as independent subject of budgetary relations and also proposes appropriate changes in the federal legislation that involve the normative binding of federal territories as an independent participant in budgetary relations. The above changes will bring budgetary legislation in accordance with part 1 of article 67 of the Constitution of the Russian Federation.

The author assumes that the further development of federal territories will increase the investment attractiveness of Russian Federation to provide state protection and cost-effective administration of territories that have special valuable resources and infrastructure.

Keywords: federal territories; budgetary relations; federal territory «Sirius»; tax system; the Constitution of the Russian Federation; public administration improving the efficiency of the budget cycle; budget process.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации» от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Федеральный конституционный закон) привнес немало нововведений в российское законодательство.

В частности, Федеральный конституционный закон дополнил ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации положением о том, что на территории Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом могут быть созданы федеральные территории.

Федеральные территории – принципиально новое явление для России, однако практика создания федеральных территорий не является новшеством для ряда зарубежных стран. Так, например, Соединенные Штаты Америки насчитывают 14 федеральных территорий, представляющих собой субнациональные административные единицы, которые не входят в какой-либо американский штат и находятся под контролем федерального правительства, Канада разделена на 10 провинций и 3 территории, в Австралии, помимо 6 штатов, существует 10 федеральных территорий, Индия насчитывает восемь так называемых «союзных территорий» [1].

Особенности правового регулирования федеральных территорий в вышеперечисленных странах, безусловно, отличаются, однако первопричина наделения определенных административно-территориальных единиц особым статусом единая и связана со стремлением субъектов публичной власти обеспечить наиболее экономически эффективное и рациональное использование богатств, ресурсов и инфраструктуры определенных административно-территориальных единиц посредством прямого управления такими территориями из «федерального центра».

Также следует обратить внимание на интересную закономерность: подавляющее большинство стран, в которых существуют административно-территориальные единицы с особым статусом, обладают внушительной территориальной площадью, что предопределяет географические, климатические, экономические, социальные и культурные различия, иными словами, одни административно-территориальные образования страны в силу географических особенностей могут обладать гораздо более существенным запасом ресурсов (например, полезными ископаемыми), чем все остальные, в связи с чем для таких административно-территориальных единиц требуется особое правовое регулирование, позволяющее таким территориям наиболее эффективно работать на благо населения и государства в целом.

Российская Федерация в этом смысле не является исключением, поскольку обладает внушительной территориальной площадью, большим количеством объектов критической инфраструктуры, значительными запасами природных ресурсов, в связи с чем инициатива наделения отдельных административно-территориальных единиц в составе страны особым статусом является обоснованной.

Вместе с тем, несмотря на правильность инициативы, с момента вступления в силу Федерального конституционного закона возник ряд правовых неопределенностей, связанных в том числе с определением финансово-правового статуса федеральных территорий.

Чтобы определить финансово-правовой статус федеральных территорий в Российской Федерации, необходимо обратиться к легальному определению первой и пока единственной созданной в Российской Федерации федеральной территории «Сириус».

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» (далее – Закон № 437-ФЗ) федеральной территорией «Сириус» признается имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, в котором устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности в целях обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, необходимости сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации.

Из легального определения федеральной территории «Сириус» можно вывести следующие ее признаки:

1. публично-правовое образование;
2. в соответствующем публично-правовом образовании установлены особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности;
3. указанные особенности установлены для достижения целей создания федеральной территории (в каждом отдельном случае цели создания федеральной территории могут быть разными и определяются федеральным законом о соответствующей федеральной территории).

Таким образом, представляется возможным сформировать наиболее общее определение федеральной территории.

Так, под федеральной территорией предлагается понимать публично-правовое образование, в котором федеральным законом установлены особенности организации публичной власти и осуществления экономической и предпринимательской деятельности для достижения целей создания соответствующей федеральной территории.

Принимая во внимание факт того, что федеральная территория является публично-правовым образованием, возникает проблема определения финансово-правового статуса федеральных территорий с двух точек зрения:

1. с точки зрения их собственной финансово-правовой компетенции;
2. с точки зрения разделения финансово-правовой компетенции федеральных территорий и государственных органов, выступающих в финансовых правоотношениях от собственного имени, т.е. уполномоченных государством органов, а не от имени государства.

Традиционно в науке финансового права отмечалось, что публично-правовыми образованиями являются: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. Аналогичный подход заложен в Бюджетном и Налоговом кодексах Российской Федерации [2, с. 39-40].

Вместе с тем на сегодняшний день данный подход нельзя назвать актуальным, так как с вступлением в силу Закона № 437-ФЗ число публично-правовых образований пополнилось федеральной территорией «Сириус», которая обладает бюджетно-правовой компетенцией.

Так, в соответствии с ч. 12 ст. 43 Закона № 437-ФЗ федеральная территория «Сириус» имеет право составлять, рассматривать и утверждать проект бюджета

федеральной территории, исполнять принятый бюджет, осуществлять контроль за его исполнением, а также утверждать отчет о его исполнении.

Более того, федеральная территория «Сириус» имеет право устанавливать, вводить в действие и прекращать действие местных налогов и сборов на своей территории (пп. 4 ч. 5 ст. 12 Закона № 437-ФЗ).

Также следует отметить, что в соответствии с ч. 1 ст. 43 Закона № 437-ФЗ экономическую основу деятельности органов публичной власти федеральной территории «Сириус» составляют в том числе предоставляемые в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации межбюджетные трансферты из федерального бюджета, бюджета Краснодарского края и бюджета муниципального образования городского округа город-курорт Сочи Краснодарского края.

В соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации межбюджетные трансферты из федерального бюджета, внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов предоставляются из средств одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации в формах, установленных бюджетным законодательством.

Таким образом, по смыслу Закона № 437-ФЗ и Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджет федеральной территории «Сириус» является бюджетом бюджетной системы Российской Федерации.

Финансовые правоотношения представляют собой отношения, складывающиеся между субъектами финансового права в процессе осуществления финансовой деятельности [3, с. 41-43].

Финансовая деятельность представляет собой аккумуляцию, распределение и использование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения государством стоящих перед ним задач и обеспечения потребностей населения [3, с. 8-10; 4, с. 10].

Учитывая изложенное, федеральная территория «Сириус» в соответствии с ее финансово-правовой компетенцией является полноценным участником финансовой деятельности, а значит, и полноправным субъектом финансового права наравне с Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Вместе с тем в случае определения федеральных территорий как самостоятельных субъектов финансового права возникают законодательные пробелы, связанные с их бюджетно-правовым статусом.

Федеральным законом от 11 июня 2021 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» бюджетные полномочия федеральной территории были, по сути, приравнены к бюджетным полномочиям субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем законодателем не была устранена правовая неопределенность в бюджетно-правовой компетенции федеральных территорий, напротив, возникает противоречие в целеполагании.

Как уже было отмечено, федеральные территории создаются для достижения определенных целей (в каждом случае они индивидуальны), соответственно, бюджетные полномочия федеральных территорий должны быть адаптированы под цели создания федеральной территории, учитывая и то, что экономическое «ядро» федеральных территорий формируют именно целевые межбюджетные трансферты.

Более того, при отсутствии нормативного закрепления бюджетно-правового статуса федеральных территорий наделение федеральных территорий бюджетными полномочиями аналогичным полномочиям субъекта Российской Федерации противоречит принципам построения бюджетной системы Российской Федерации в целом, так как

непонятно, как можно наделить публично-правовое образование существенными бюджетными полномочиями без нормативного определения его статуса в бюджетной системе Российской Федерации.

Логика законодателя в целом ясна, так как выделение бюджетов федеральных территорий в качестве самостоятельного бюджета бюджетной системы Российской Федерации повлечет за собой изменение бюджетного устройства Российской Федерации в целом, а это, очевидно, крайне трудозатратный процесс.

Вместе с тем текущий бюджетно-правовой статус федеральных территорий в перспективе может повлечь две проблемы (юридического и экономического характера).

Проблема юридического характера – это, по сути, отсутствие правового основания предоставления федеральным территориям межбюджетных трансфертов, так как бюджет федеральной территории не является бюджетом бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Проблема экономического характера кроется в сложности организации и исполнения бюджета, так как расширенные до полномочий субъекта Российской Федерации бюджетные полномочия федеральных территорий неизбежно повлекут за собой увеличение расходных обязательств (причем не всегда целевых), что отрицательно скажется на финансово-экономических показателях федеральных территорий и, как следствие, окажет негативное влияние на динамику достижения целей их создания.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным в ст. 10 Бюджетного кодекса Российской Федерации нормативно закрепить бюджеты федеральных территорий как самостоятельные бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Также предлагается нормативно закрепить в бюджетном законодательстве, что бюджетные полномочия федеральных территорий определяются федеральным законом о соответствующей федеральной территории исходя из целей ее создания.

В заключение следует отметить, что возникновение таких публично-правовых образований, как федеральные территории в Российской Федерации, представляется обоснованным, вместе с тем в силу новизны такого явления для России наличие правовых неопределенностей и недостаточности правового регулирования было ожидаемым.

Безусловно, попытки наделить административно-территориальные единицы особым статусом в Российской Федерации имели место и до возникновения федеральных территорий, например, Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» была введена категория территории опережающего социально-экономического развития (далее - ТОСЭР), которые представляли собой обособленные территории от ординарного правового режима с целью ускорения их экономического развития. Вместе с тем ТОСЭР никогда не претендовали на статус обособленной административно-территориальной единицы на территории Российской Федерации с особым статусом, а лишь являли собой некие «точки роста» в границах субъектов Российской Федерации.

Создание, управление и дальнейшее развитие федеральных территорий – это глобальный и масштабный процесс, который предполагает в том числе и глобальные законодательные изменения для дальнейшего более эффективного функционирования федеральных территорий на благо всей страны в целом.

Литература

1. Совет Федерации Федерального Собрания РФ: Блоги Сенаторов, 2020 // URL: <http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/113261/>
2. Финансовое право: учебник // под редакцией Н.И. Химчевой, Москва: Юристъ, 1995.
3. Финансовое право Российской Федерации: учебник // под редакцией М.В. Карасевой. Москва : Юрист, 2012..
4. Финансовое право: учебник для бакалавров // отв. ред. Е.Ю. Грачева – Москва: Проспект. 2016.