

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2025.178.9.024-029

И. Б. Лагутин*

Финансово-правовой статус субъекта Российской Федерации, находящегося в особых условиях: проблемы теории и практики

Аннотация. Данная работа посвящена исследованию проблемы изменения финансово-правового статуса субъекта РФ, который находится в особых условиях по отношению к другим субъектам РФ. В статье затрагиваются как теоретические, так и практические проблемы. Так, предлагается в науке финансового права разграничивать финансово-правовые статусы субъекта РФ, находящегося в стандартных условиях, и субъекта РФ, пребывающего в особых условиях, т.к. в данных условиях у субъекта РФ возникают новые элементы, связанные с реализацией дополнительных полномочий в части осуществления расходов, сокращения доходов бюджета. Под особыми обстоятельствами понимаются военные действия, боевые действия, чрезвычайная ситуация, контртеррористическая операция. Делается вывод, что в современном бюджетном законодательстве необходим раздел, посвященный бюджетным полномочиям субъектов РФ, находящихся в особых условиях, в котором могут быть предусмотрены дополнительные права и обязанности органов публичной власти субъектов РФ в бюджетной сфере. Данные особые условия должны учитывать и другие нормативные правовые акты, такие как НК РФ, законодательство, регулирующее закупку товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

Ключевые слова: регион; чрезвычайная ситуация; военные действия; особые условия; приграничный регион; региональное финансовое право; бюджетный федерализм; расходы бюджета; доходы бюджета; социальные расходы.

Для цитирования: Лагутин И. Б. Финансово-правовой статус субъекта Российской Федерации, находящегося в особых условиях: проблемы теории и практики // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 9. — С. 24–29. — DOI: 10.17803/1994-1471.2025.178.9.024-029.

Благодарности. Работа выполнена в рамках государственного задания «Правовые меры обеспечения стратегических приоритетов по противодействию угрозам национальной безопасности» (FENM-2025-0010), № 1024031900131-7-5.5.1.

© Лагутин И. Б., 2025

* Лагутин Игорь Борисович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства, профессор кафедры публичного права Юго-Западного государственного университета, профессор кафедры публичного права Всероссийской академии внешней торговли
50 лет Октября ул., д. 94, г. Курск, Российская Федерация, 305040
lagutinigor81@mail.ru

Financial and Legal Status of a Constituent Entity of the Russian Federation in Special Conditions: Problems of Theory and Practice

Igor B. Lagutin, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Financial, Constitutional, Civil, and Administrative Court Procedure; Professor, Department of public Law, Southwest State University; Professor, Department of Public Law, Russian Foreign Trade Academy, Moscow, Russian Federation
lagutinigor81@mail.ru

Abstract. This study is dedicated to the analysis of the issue related to changes in the financial and legal status of a constituent entity of the Russian Federation that is under special conditions compared to other constituent entities. The research addresses both theoretical and practical problems. The paper proposes distinguishing, within the science of financial law, between the financial and legal status of a constituent entity in standard conditions and the financial and legal status of a constituent entity under special conditions. This distinction is justified by the emergence of new elements in the financial and legal status of such entities, associated with the exercise of additional powers regarding budget expenditures and the reduction of budget revenues. Special conditions, as defined in this work, include military actions, combat operations, emergency situations, and counter-terrorism operations. The study concludes that modern budgetary legislation requires a separate section dedicated to the budgetary powers of constituent entities of the Russian Federation under special conditions. This section should provide for additional rights and responsibilities for public authorities of these entities within the budgetary sphere. Furthermore, these special conditions should also be accounted for in other normative legal acts, such as the Tax Code of the Russian Federation and legislation regulating the procurement of goods, works, and services for state and municipal needs.

Keywords: region; emergency situation; military actions; special conditions; border region; regional financial law; budgetary federalism; budget expenditures; budget revenues; social expenditures.

Cite as: Lagutin IB. Financial and Legal Status of a Constituent Entity of the Russian Federation in Special Conditions: Problems of Theory and Practice. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2025;20(9):24-29. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2025.178.9.024-029.

Acknowledgements: The work was carried out within the framework of the State Assignment «Legal Measures to Ensure Strategic Priorities to Counter Threats to National Security» (FENM-2025-0010). Registration number 1024031900131-7-5.5.1.

В части 1 ст. 5 Конституции РФ закреплено равноправное положение всех субъектов Российской Федерации, которое конкретизируется в ч. 4 этой же статьи как *равноправие всех субъектов Российской Федерации между собой*, а также *во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти*¹.

Стоит отметить, что на проблему равноправия субъектов Федерации постоянно обращал внимание Конституционный Суд РФ. Так, этот во-

прос в очередной раз затрагивался в постановлении Конституционного Суда РФ от 26.09.2024 № 41-П «По делу о проверке конституционности пункта 10 части 1 статьи 16 и части 9 статьи 83 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в связи с запросом Государственного Совета Республики Татарстан»², где указано, что *равноправие субъектов Российской Федерации и иные принципы федеративного устройства требуют единообразия и сбалансированности* в распределе-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.).

² Российская газета. № 221. 02.10.2024.

нии предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами³.

Ранее в постановлениях Конституционного Суда РФ признавался за субъектами РФ *равный финансово-правовой статус*, в основе которого их финансово-бюджетная самостоятельность, реализуемая, однако, не изолированно, а в соответствии с принципами функционирования бюджетной системы РФ как единой, имеющей предназначением эффективное распределение и перераспределение финансовых ресурсов, посредством которого происходит финансовое обеспечение функций, возложенных на каждый из уровней публичной власти в РФ⁴, что не позволяет субъектам РФ про-

извольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств⁵.

То есть, с одной стороны, субъекты РФ обладают определенной *финансово-бюджетной самостоятельностью* и обязаны выполнять все взятые на себя обязательства, в том числе вытекающие из федеральных нормативных правовых актов. С другой стороны, регионы могут рассчитывать на определенный объем финансовой помощи в случае *недостаточности имеющихся в распоряжении публичной власти ресурсов*, возникшей вследствие *определенных обстоятельств*. В этом случае государство на федеральном уровне обязано максимально

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1996 № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года “О дорожных фондах в Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 4 ; определение Конституционного Суда РФ от 28.11.2000 № 225-О «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 6 и части первой статьи 7 Закона Российской Федерации “О федеральных органах налоговой полиции”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 2.

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 13.06.2006 № 194-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Сахалинской области о проверке конституционности абзаца второго пункта 5 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 5.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов “О федеральном бюджете на 2002 год”, “О федеральном бюджете на 2003 год”, “О федеральном бюджете на 2004 год” и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 4 ; постановление Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов ‘О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»” в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 3 ; определение Конституционного Суда РФ от 08.12.2015 № 2739-О «По запросу Ленинского районного суда города Санкт-Петербурга о проверке конституционности Федерального закона “О приостановлении действия части второй статьи 43 Закона Российской Федерации ‘О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей’ в связи с Федеральным законом ‘О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов”” и части 9 статьи 8 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов”» // СПС «КонсультантПлюс» ; определение Конституционного Суда РФ от 22.12.2015 № 2999-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Смирнова Сергея Григорьевича на нарушение его конституционных прав частью 9 статьи 8 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов”» // СПС «КонсультантПлюс».

смягчить негативные последствия дефицита бюджета субъекта РФ⁶. При этом то, какие это обстоятельства, точно не установлено. Можно использовать применительно к субъектам РФ, в которых возникли вышеуказанные определенные обстоятельства, термин «*субъекты, находящиеся в особых условиях*».

Итак, финансово-правовой статус субъекта РФ не является статичным и может меняться в зависимости от возникновения особых обстоятельств. В этой связи важно разграничивать *финансово-правовые статусы субъектов РФ, находящихся в стандартных условиях, и субъектов РФ, пребывающих в особых условиях*.

К особым обстоятельствам стоит относить чрезвычайную ситуацию, контртеррористическую операцию, военные действия, боевые действия, если они проходят на территории субъекта РФ или в непосредственной близости к нему, например в приграничных субъектах Федерации. При этом проблема применения понятия «военные действия» в современных условиях рассматривалась Верховным Судом РФ, который в определении от 03.02.2025 по делу № А40-266406/2023 указал, что «военными являются действия, которые ведет Российская Федерация в военное время по отражению вооруженного нападения на страну другого государства или их группы, а также в случае необходимости выполнения международных договоров РФ», как это определено в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 18.05.2023 № 11 «О практике рассмотрения судами уголовных дел о преступлениях против военной службы». По мнению Верховного Суда РФ, понятие «военные действия» непри-

менимо к ситуации, возникшей в Белгородской области, т.к. «состояние войны в Российской Федерации не объявлялось. Военных действий, как они определены в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации, в Белгородской области не велось»⁷. Поэтому страховщику придется возместить ущерб, нанесенный юридическому лицу, причиненный застрахованному имуществу в результате обстрела со стороны соседнего государства. Ранее страховая компания юридическому лицу в страховой выплате отказала, сославшись на то, что ущерб был причинен в результате военных действий, а такие риски исключены из ответственности страховщика согласно ст. 964 ГК РФ⁸. Что же касается Курской области, то произошедшее в этом регионе под понятие «военные действия» может подпадать, т.к. было именно отражение «вооруженного нападения на страну другого государства».

Стоит отметить, что ранее ущерб, причиненный имуществу физических и юридических лиц в результате обстрелов или падения осколков сбитых летательных объектов, возмещался исключительно за счет средств бюджета субъекта РФ, что приводило к возникновению значительных дополнительных расходов.

Важно обратить внимание на то, что существенно финансово-правовой статус субъекта РФ изменился после событий в Курской области в начале августа 2024 г., когда произошли вооруженное нападение на страну другого государства и временная оккупация части территории региона Российской Федерации, что привело к существенному нарушению прав граждан и юридических лиц, проживавших и осуществляв-

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.03.2018 № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 1 Закона Ставропольского края “О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ставропольского края” в связи с жалобой гражданки М. С. Колесниковой» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2018. № 4 ; постановление Конституционного Суда РФ от 01.03.2022 № 9-П «По делу о проверке конституционности статьи 2 Федерального закона от 20 июля 2020 года № 228-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон “О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей”” в связи с жалобой гражданина А. В. Окулова» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1780.

⁷ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2023. № 7.

⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

ших деятельность на данных территориях. Коснулись указанные нарушения и публично-правовой сферы (публичной власти, бюджетного процесса, налогообложения и т.д.), что значительно изменило финансово-правовой статус Курской области по отношению к другим субъектам РФ. Так, предприниматели из приграничных районов Курской области, которые фактически лишились в августе 2024 г. своего имущества, были вынуждены заплатить налоги за 2023 г. до 1 декабря 2024 г. Однако в дальнейшем в соответствии с постановлением Правительства РФ от 04.09.2024 № 1222 «О мерах поддержки лицам, осуществляющим деятельность на отдельных территориях Курской области»⁹ лицам, ведущим предпринимательскую деятельность, местом нахождения (деятельности) которых является приграничная территория Курской области либо часть региона, на которой установлен правовой режим контртеррористической операции и в отношении жителей которой принято решение о временном отселении, продлили на 12 месяцев срок уплаты налогов на имущество, т.е. до 1 декабря 2025 г., а также срок уплаты страховых взносов¹⁰. В дальнейшем перечень налоговых льгот был расширен, что, по сути, указывает на создание на отдельных территориях Курской области особого налогово-правового режима, что, в свою очередь, не могло не сказаться на доходах бюджета Курской области и бюджетов отдельных муниципальных образований Курской области.

Более того, многие предприниматели столкнулись с проблемой невозможности прекращения регистрации транспортных средств, особенно специальной техники (сельскохозяйственной, дорожной и т.д.). Так, в отношении специальной техники согласно п. 51 Правил государственной регистрации самоходных машин и других видов техники, утвержденных постановлением Правительства РФ от 21.09.2020 № 1507¹¹, при снятии техники с государственного учета проводится ее осмотр, за исключением случаев списания

(утилизации). То есть снять с учета технику, оставшуюся на временно оккупированной территории, чтобы на нее не начислялся налог, без осмотра невозможно. Данные правила также не учитывают обстоятельства, возникающие в особых условиях в Курской области, когда осмотр, как и эвакуация, такой техники невозможен.

Сложности в регионах, находящиеся в особых условиях, возникают и с неналоговыми доходами, в том числе получаемыми в результате применения мер административной ответственности, установленной в режиме видеофиксации, т.к. гражданам начали приходить штрафы, которые они получили в результате совершения административного правонарушения из крайней необходимости (вынужденная остановка транспортного средства в неполюженном месте при ракетной опасности, вынужденное превышение скорости при эвакуации жителей в приграничных регионах и т.д.), из-за чего МВД России приняло решение о введении в августе 2024 г. в Курской области особого порядка привлечения к административной ответственности, что также повлияло на доходную часть регионального бюджета.

Важно понимать, что в регионах, находящихся в особых условиях, возникают и иные сложности в реализации их финансово-правового статуса, которые связаны с расходами бюджетных средств субъектов РФ. Одной из трудностей является отказ от выполнения подрядчиками государственных контрактов из-за установленного режима чрезвычайной ситуации федерального уровня. Так, в Курской области после объявления режимов чрезвычайной ситуации федерального уровня и контртеррористической операции, с объявлением тревог об опасности некоторые подрядные организации, особенно из других регионов, не смогли (по их мнению) обеспечить объекты нужным количеством рабочих, т.к. штатные сотрудники отказываются приезжать в Курскую область ввиду опасений за свою жизнь и здоровье. Подрядные органи-

⁹ СЗ РФ. 2024. № 37. Ст. 5577.

¹⁰ Для предпринимателей в Курской области планируется продлить сроки уплаты налогов на имущество // URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/15193797/ (дата обращения: 02.07.2025).

¹¹ СЗ РФ. 2020. № 40. Ст. 6253.

зации потребовали продления или расторжения договоров на десятки объектов (школ, больниц, дорог, общественных пространств и т.д.). На отдельных территориях Курской области выполнение строительных и ремонтных работ просто невозможно и в настоящее время. Аналогичная проблема существует и в других субъектах РФ, таких как Брянская, Белгородская, Херсонская, Запорожская области, Донецкая и Луганская народные республики. Данные обстоятельства требуют создания *особого режима реализации законодательства о контрактной системе* в регионах, находящихся в особых условиях. При этом нельзя допустить злоупотреблений, которые могут возникнуть при заключении государственных контрактов без проведения конкурсов.

Более того, с возникновением в регионе особых условий, как правило, у субъекта РФ появляются дополнительные расходные обязательства, связанные с значительным увеличением различных социальных выплат семьям, вынужденным уехать, социальных выплат по жилищным сертификатам и т.д.

В целом, подводя итоги, можно заключить, что в науке финансового права необходимо

разграничивать финансово-правовые статусы субъекта РФ, находящегося в стандартных условиях, и субъекта РФ, пребывающего в особых условиях, т.к. в данных условиях у субъекта РФ возникают новые элементы, связанные с реализацией дополнительных полномочий в части осуществления расходов, сокращения доходов бюджета и т.д. Под особыми обстоятельствами могут пониматься военные действия, боевые действия, чрезвычайная ситуация, контртеррористическая операция и т.д. В современном бюджетном законодательстве необходим раздел, посвященный бюджетным полномочиям субъектов РФ, находящихся в особых условиях, в котором могут быть предусмотрены дополнительные права и обязанности органов публичной власти субъектов РФ в бюджетной сфере, в том числе в части возможности получения дополнительных доходов бюджетами субъектов Российской Федерации. Данные особые условия должны учитывать и другие нормативные правовые акты, такие как НК РФ¹², законодательство, регулирующее закупку товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, и т.д.

Материал поступил в редакцию 3 июня 2025 г.

¹² Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824 ; Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.