

Влияние государственной финансово-правовой политики на муниципальные образования

Аннотация. Закрепление в Конституции РФ финансово-правовых основ местного самоуправления предполагает проведение в российском государстве соответствующей финансово-правовой политики, направленной на реализацию конституционных норм в отношении финансовой деятельности муниципальных образований. В связи с тем что понятие финансово-правовой политики нормативно не закреплено, в литературе можно встретить разные точки зрения на ее содержание и виды. Для осуществления финансовой деятельности муниципальных образований имеет значение бюджетно-правовая и налогово-правовая политика, проводимая в государстве в целом. Одними из наиболее важных документов, определяющих финансово-правовую политику в целом, в том числе в отношении муниципальных образований, являются послания Президента РФ. Анализ посланий Президента РФ показал, что финансово-правовая поддержка муниципалитетов не является отдельным приоритетным направлением финансово-правовой политики государства в целом. Меры финансовой поддержки муниципальных образований, закрепляемые в посланиях Президента РФ, являются базой для последующих нормативных решений, принимаемых как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.

Ключевые слова: финансово-правовая политика; бюджетно-правовая политика; налогово-правовая политика; муниципальное образование; финансовая деятельность муниципальных образований; Бюджетное послание Президента РФ; Послание Президента РФ; бюджетное право; местные бюджеты; бюджетная система.

Для цитирования: Миронова С. М. Влияние государственной финансово-правовой политики на муниципальные образования // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 2. — С. 44—53. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.111.2.044-053.

The Impact of the State Financial and Legal Policy on Municipalities

Svetlana M. Mironova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Financial and Business Law, Volgograd Institute of Management (Branch of RANEPa)
ul. Gagarina, d. 8, Volgograd, Russia, 400131
smironova2017@gmail.com

Abstract. Consolidation of the financial and legal foundations of local self-government in the Constitution of the RF involves the implementation in the Russian Federation of the relevant financial and legal policy aimed at the implementation of constitutional rules regarding financial activities of municipalities. Due to the fact that the

© Миронова С. М., 2020

* *Миронова Светлана Михайловна*, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового и предпринимательского права Волгоградского института управления — филиала РАНХиГС
Ул. Гагарина, д. 8, г. Волгоград, Россия, 400131
smironova2017@gmail.com

concept of financial and legal policy is not legally determined, different points of view on its content and types can be found in the literature. The fiscal and fiscal policy pursued in the State as a whole is important for the financial activities of municipalities. One of the most important documents defining the financial and legal policy in general, including municipalities, are the messages of the President of the Russian Federation. An examination of the messages of the President of the Russian Federation has showed that financial and legal support of municipalities is not a separate priority of the financial and legal policy of the State as a whole. The measures of financial support to municipalities, enshrined in the messages of the President of the Russian Federation, constitute the basis for subsequent regulatory decisions taken both at the federal and regional levels.

Keywords: financial and legal policy; budgetary and legal policy; fiscal policy; municipal formation; financial activity of municipalities; budget message of the President of the Russian Federation ; Message of the President of the Russian Federation; budgetary law; local budgets; budgetary system.

Cite as: Mironova SM. Vliyanie gosudarstvennoy finansovo-pravovoy politiki na munitsipalnye obrazovaniya [The Impact of the State Financial and Legal Policy on Municipalities]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(2):044— 053. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.111.2.044-053. (In Russ., abstract in Eng.).

Закрепление в Конституции РФ финансово-правовых основ местного самоуправления предполагает проведение в российском государстве соответствующей финансово-правовой политики, направленной на реализацию конституционных норм в отношении финансовой деятельности муниципальных образований. Финансово-правовая политика представляет собой часть правовой политики в целом.

Категория «правовая политика» достаточно полно разработана теорией права. А. В. Малько предлагает следующее определение правовой политики: «Научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и негосударственных структур по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка,

формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности»¹. В теории права выделены принципы и приоритеты, цели и средства, формы реализации и уровни, виды правовой политики.

В науке отмечается, что финансово-правовая политика как составная часть правовой политики представляет собой особый вид публичной деятельности, который выражается в определении направлений, путей и способов реализации задач государства и муниципальных образований в сфере финансов посредством их закрепления в финансово-правовых нормах с установлением мер ответственности за допущенные правонарушения»². В литературе можно встретить и другие определения финансово-правовой политики³.

Финансово-правовая политика неоднократно становилась предметом научных исследований⁴, выделяются элементы финансовой политики (субъекты, объекты, действия и др.)⁵. При этом

¹ Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А. В. Малько ; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. С. 26.

² Правовая политика: словарь и проект концепции. Саратов, 2010. С. 134.

³ *Саттарова Н. А.* Проблемы реализации и уровни финансово-правовой политики // *Финансовое право*. 2018. № 5. С. 8—12.

⁴ Например: *Арзуманова Л. Л.* Финансовая политика как составная часть государственной политики // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2014. № 4. С. 115—119 ; *Артёмов Н. М.* К вопросу о термине «финансовая политика» // *Проблемы финансового права в условиях рынка в XXI веке : сборник материалов Междунар. науч.-практ. конференции / отв. ред. О. Н. Горбунова. М. : ТК «Велби», Проспект,*

следует отметить, что более корректно говорить о финансово-правовой политике, а не о финансовой политике (такую формулировку можно встретить в законодательстве), поскольку именно финансово-правовая политика как часть правовой политики в целом с помощью правовых средств позволяет решать поставленные перед органами местного самоуправления задачи по осуществлению финансовой деятельности муниципальных образований. Вместе с тем в дальнейшем в рамках настоящей работы данные понятия будут использоваться как синонимы.

Законодательно понятие и содержание финансовой политики не устанавливается. В связи с этим есть определенные разночтения, что будет входить в ее содержание. На основании пп. «б» п. 1 ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ наделено полномочиями по проведению в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики, из чего можно сделать вывод, что их следует отграничивать друг от друга. В статье 15 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁶ раскрываются полномочия Правительства РФ в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики, т.е. бюджетная политика отделяется от финансовой. В этой же статье Закона закрепляется налоговая политика, долговая политика, единая политика цен.

В нормативных правовых актах также можно встретить упоминание об инвестиционной и таможенной политиках. Инвестиционная политика, как правило, в финансово-правовую по-

литику не входит (например, в соответствии со ст. 14 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ» выработка инвестиционной политики относится к полномочиям Правительства РФ в сфере экономики). В литературе инвестиционная политика исследуется в рамках предпринимательского права⁷. В соответствии со ст. 172 Бюджетного кодекса РФ таможенно-тарифная политика составляется совместно с бюджетной и налоговой. При этом разрабатывается только на федеральном уровне.

В структуре Министерства финансов РФ создан Департамент налоговой и таможенной политики, в полномочия которого входит нормативно-правовое регулирование в сфере налоговой деятельности, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров, таможенного дела. На близость налоговой и таможенной политики указывает и обсуждавшаяся в 2017 г. идея объединения ФТС России и ФНС России в единый фискальный орган. Таким образом, таможенно-тарифную политику можно считать частью финансово-правовой политики государства.

В теории финансового права виды финансово-правовой политики выделяют в зависимости от тех финансовых правоотношений, которые входят в предмет финансового права. Е. В. Покачалова выделяет следующие виды финансово-правовой политики в зависимости от структуры системы финансового права: бюджетно-правовую, налогово-правовую, правовую денежно-кредитную, государственно-долговую правовую, валютную правовую политику⁸. Мож-

2005. С. 26—27 ; *Землянская Н. И.* Некоторые теоретические и законодательные аспекты финансово-правовой политики российского государства // *Налоги*. 2016. № 2. С. 17—21 ; *Мирошник С. В.* Финансовая политика и финансовая система страны // *Финансовое право*. 2008. № 4. С. 7—9 ; *Покачалова Е. В.* Финансово-правовая политика России в сфере государственного долга в условиях глобализации экономики // *Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета*. 2005. Т. 2. № 34.

⁵ *Мирошник С. В.* Финансовая политика и финансовая система страны // *Финансовое право*. 2008. № 4. С. 7—9.

⁶ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

⁷ *Белицкая А. В.* Международный опыт правового закрепления государственной инвестиционной политики // *Юрист*. 2018. № 2. С. 11—17.

⁸ *Покачалова Е. В.* Финансово-правовая политика России в сфере государственного долга в условиях глобализации экономики // *Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета*. 2005. Т. 2. № 34. С. 17.

но встретить и особые виды правовой политики в финансовой сфере: например, М. В. Карасева выделяет правовую политику налоговой справедливости и правовую политику бюджетного федерализма⁹. Каждый из названных видов финансово-правовой политики подробно исследуется в научной литературе в разных аспектах.

По времени проведения можно выделить финансово-правовую политику, рассчитанную на перспективу (носящую долгосрочный характер), а также финансово-правовую политику, рассчитанную на конкретный, как правило, краткосрочный период (к таким можно отнести основные направления бюджетной, налоговой политики, принимаемые ежегодно). Так, по срокам проведения и объему финансовых задач в литературе выделяют финансовую стратегию и финансовую тактику¹⁰. Можно встретить и другие классификации¹¹.

Рассмотрим, какие из представленных видов финансово-правовой политики и в какой мере реализуются в отношении муниципальных образований. Проводя анализ, следует исходить из того, что поскольку муниципальные образования представляют собой третий уровень публичной власти, то финансово-правовая политика в отношении муниципалитетов будет устанавливаться и проводиться и на федеральном, и на региональном, и на местном уровнях.

Исходя из структуры финансовой деятельности муниципальных образований, финансово-правовая политика в отношении муниципалитетов будет складываться в рамках бюджетной политики, налоговой политики и долговой политики. При этом содержательно и бюджетно-правовую, и налогово-правовую политику полагаем необходимым рассматривать, с одной стороны, с учетом общих представлений финансово-правовой науки, с другой стороны,

учитывая специфику, связанную с финансовой деятельностью муниципальных образований. Например, И. И. Кучеров определяет налоговую политику «как совокупность организационно-правовых мероприятий, осуществляемых наделенными соответствующей компетенцией органами государственной власти посредством использования специфических методов с целью создания эффективной, справедливой и экономически обоснованной налоговой системы, отвечающей финансовым интересам государства и общества»¹². С точки зрения публичных интересов государства в целом налоговая политика может нарушать интересы муниципальных образований, например при установлении федеральных налоговых льгот по местным налогам для отдельных категорий налогоплательщиков.

Таким образом, необходим баланс между публичными интересами всего государства (в широком смысле, включая муниципальные образования) и публичными интересами отдельного муниципалитета. Это касается финансово-правовой политики в целом. Одним из принципов в финансовом праве является принцип самостоятельности органов местного самоуправления в формировании и использовании местных финансов¹³, что является необходимым условием осуществления финансовой деятельности муниципальных образований.

При этом, реализуя свои полномочия в финансовой сфере, в том числе на основе принципов, закрепленных в БК РФ, муниципальные образования тем не менее при осуществлении своей бюджетной политики ориентируются на федеральную финансово-правовую политику и, как будет показано ниже, зачастую фактически лишь реализуют общегосударственные программы на своей территории. Еще в 1999 г. Президент РФ в своем послании ставил перед

⁹ Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М. : Юристъ, 2005. С. 112, 117.

¹⁰ См.: Артёмов Н. М. Указ. соч. С. 26—27.

¹¹ Покачалова Е. В. Государственная долговая правовая политика как основа бюджетного реформирования в России // Финансовое право. 2005. № 7. С. 22.

¹² Кучеров И. И. Государственная налоговая политика: цели и методы осуществления // Финансовое право. 2005. № 4. С. 4—9.

¹³ Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2017. С. 46.

Правительством РФ задачи по координации бюджетной политики федерального центра, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований¹⁴. В региональных основных направлениях бюджетной и налоговой политики, как правило, содержится норма, в которой органам местного самоуправления рекомендовано при разработке своих основных направлений руководствоваться региональными нормативными правовыми актами¹⁵.

По мнению М. В. Карасевой, «бюджетно-правовая политика как явление, а точнее как определенная стратегия бюджетно-правового регулирования, стала определяться к 1998 году»¹⁶ и связана с принятием Бюджетного кодекса РФ, при этом ежегодно принимаемые бюджетные законы не могут быть выразителем какой-либо определенной бюджетно-правовой политики. В литературе под бюджетно-правовой политикой понимают совокупность правовых средств, позволяющих достичь соблюдения публичного интереса при формировании и исполнении бюджета публично-правового образования¹⁷.

С 2000 по 2013 г. статья 170 БК РФ¹⁸ предусматривала в качестве основополагающего документа бюджетной политики бюджетное послание Президента РФ, которое должно было направляться Федеральному Собранию ежегодно до 1 марта. Правовая природа бюд-

жетных посланий в законодательстве не была определена, на что обращалось внимание в литературе¹⁹. В настоящее время бюджетное законодательство не предусматривает отдельного бюджетного послания: бюджетная политика определяется Президентом РФ в его посланиях Федеральному Собранию РФ (п. 2 ст. 172 БК РФ).

До бюджетного послания Президент дважды (в 1997 и 1999 гг.) выступал с посланием о бюджетной политике. В тот период государство не уделяло должного внимания финансово-правовой политике в отношении муниципальных образований, а определяло лишь отдельные задачи, требующие своего решения. Так, в 1997 г. Президент РФ обозначил необходимость реформирования налоговой системы, касающегося муниципалитетов в части установления четкого перечня местных налогов, общих принципов и ставок, а также введения налога с продаж, поступающего в местные бюджеты как способ их пополнения. Интерес представляет поставленная задача по бюджетному финансированию программ местного развития и содействия занятости высвобождаемых шахтеров, что свидетельствовало о поддержке экономики наиболее значимых и приоритетных направлений (впоследствии это можно было наблюдать через проводимую финансово-правовую политику по поддержке моногородов, территорий опере-

¹⁴ Послание Президента РФ Правительству РФ от 12.04.1999 «О бюджетной политике на 2000 год» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ См., например: постановление Правительства Республики Алтай от 14.08.2018 № 257 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Республики Алтай на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»; распоряжение Правительства Республики Ингушетия от 02.10.2019 № 513-р «Об утверждении Основных направлений бюджетной и налоговой политики Республики Ингушетия на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»; постановление Правительства Республики Коми от 03.10.2019 № 464 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Республики Коми на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»; распоряжение Правительства Чеченской Республики от 31.10.2018 № 296.1-р «Об основных направлениях бюджетной, налоговой и долговой политики Чеченской Республики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

¹⁶ Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М.: Юристъ, 2005. С. 114.

¹⁷ Казна и бюджет / Р. Е. Артюхин, А. В. Богданова, Ю. В. Гинзбург [и др.]; отв. ред. Д. Л. Комягин. М.: Наука, 2014.

¹⁸ В редакции Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ; в настоящее время утратила силу.

¹⁹ Разгильдиева М. Б. Финансово-правовые аспекты ежегодных и бюджетных посланий Президента Российской Федерации // Современное право. 2010. № 9. С. 54—61.

жающего социально-экономического развития и пр.)²⁰. В 1999 г. Президентом РФ в послании ставилась задача по передаче муниципальным образованиям федеральных бюджетных учреждений, деятельность которых носит местный характер²¹.

В литературе отмечается, что бюджетная политика, заложенная в бюджетных посланиях Президента РФ, сыграла важную роль в становлении финансовой основы местного самоуправления²². В то же время некоторые проблемы финансового обеспечения муниципалитетов, обозначенные в них, до сих пор не решены.

В настоящее время ст. 172 БК РФ в качестве сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, называет положения послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, определяющие бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации. При этом в целом место послания Президента РФ в правовой системе четко не определено, что вызывает дискуссии в научной литературе²³.

Рассмотрим основные направления финансово-правовой политики в отношении муниципалитетов, заложенные в посланиях Президента РФ в последние годы. Анализ посланий Президента РФ за период с 2012 по 2019 г. показывает, что и местному самоуправлению в целом, и его финансово-правовым основам уделялось недостаточно внимания.

В 2012 г. Президент РФ в своем послании обращал внимание на необходимость расширения экономической базы территорий, в том числе за счет передачи части налогов в местные бюджеты²⁴. В 2013 г. Президент РФ отметил важность развития местного самоуправления, что было обусловлено 150-летием земской реформы. В качестве приоритетных направлений Президент РФ обозначил необходимость поддержки гражданской активности на местах, общественной инициативы, что предопределило в том числе продолжение развития инициативного бюджетирования в России²⁵.

В послании Президента РФ 2014 г. была поставлена задача привести в порядок местные дороги, в связи с чем подчеркивалась необходимость увеличения региональных дорожных фондов²⁶. Следует отметить, что часть средств региональных дорожных фондов поступает в соответствующие местные фонды и направляется на ремонт и реконструкцию местных дорог. Это может быть сделано как путем выделения из регионального дорожного фонда межбюджетных трансфертов местным бюджетам, так и путем установления отчислений в местные бюджеты от акцизов на нефтепродукты. Например, в Ставропольском крае в основных направлениях бюджетной и налоговой политики на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов предусмотрено увеличение зачисления акцизов в местные бюджеты в размере 20 % от указанного налога,

²⁰ Послание Президента РФ Правительству РФ от 02.06.1997 № Пр-847 «О бюджетной политике в 1998 году» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Послание Президента РФ Правительству РФ от 12.04.1999 «О бюджетной политике на 2000 год» // Российская газета, № 70, 13.04.1999.

²² *Миронова С. М.* Трансформация бюджетных полномочий муниципальных образований в аспекте отдельных направлений бюджетной политики российского государства // *Философия социальных коммуникаций*. 2010. № 4. С. 99.

²³ См.: *Гайдарбекова А. М.* Место и роль посланий Президента Российской Федерации в политико-правовой жизни общества // *Конституционное и муниципальное право*. 2011. № 6. С. 35—37; *Грищенко Г. А.* Институт посланий Президента Российской Федерации в механизме легитимации государственной власти // *Российский юридический журнал*. 2011. № 6. С. 32—41.

²⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 // Российская газета, № 282, 13.12.2013.

²⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

что позволит увеличить поступления в муниципальные дорожные фонды в два раза²⁷.

В целом в послании 2014 г. была обозначена необходимость оптимизации бюджетных расходов, а также пересмотра требований к проведению подрядных работ, что относится ко всем уровням бюджетной системы, в том числе и муниципальному.

Послание 2015 г. также не содержало отдельных направлений финансово-правовой политики в отношении муниципалитетов, но Президент РФ обозначил два важных направления бюджетной и налоговой политики в целом: пересмотр бюджетного планирования и ужесточение контроля за расходованием бюджетных средств, а также формирование единого механизма администрирования налоговых, таможенных и других фискальных платежей. Именно эти предложения стали основой для разработки в начале дорожной карты, а затем и законопроекта по неналоговым платежам и для рассмотрения предложения о включении ряда таких платежей в Налоговый кодекс РФ (проект федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части включения отдельных неналоговых платежей в Налоговый кодекс Российской Федерации)»²⁸). Наряду с иными неналоговыми платежами в Налоговый кодекс РФ предлагают включить гостиничный сбор, который будет отнесен к местным сборам²⁹.

В 2016 г. Президент РФ в качестве приоритетного направления отметил программы благоустройства территорий, на которые планировалось выделить 20 млрд руб., а также обязательное участие граждан в реализации этих проектов и проведении общественного контроля. Данные предложения были реализованы уже в 2017 г. утверждением приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды»³⁰. Эта программа начала активно внедряться в субъектах РФ и муниципальных образованиях, реализуется большое количество проектов, при этом финансирование выделяется преимущественно из федерального бюджета.

В 2018 г. Президент РФ обратил внимание на необходимость развертывания масштабной программы пространственного развития, что, безусловно, потребует фискальных решений на обеспечение поступлений средств в бюджет³¹. Отдельно был затронут вопрос совершенствования налога на имущество физических лиц, необходимости корректировки кадастровой стоимости имущества и соотношения ее с рыночной³².

В 2019 г. Президент РФ в качестве приоритетных направлений обозначил принятие программы развития сельских территорий, расширение поддержки местных культурных инициатив, освобождение от налога на прибыль муниципальных учреждений культуры³³.

Кроме того, обозначена необходимость введения на федеральном уровне ряда льгот

²⁷ Распоряжение Правительства Ставропольского края от 29.08.2018 № 353-рп «Об утверждении основных направлений бюджетной и налоговой политики Ставропольского края на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ См.: СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ См.: *Миронова С. М.* Курортный сбор или гостиничный сбор: перспективы изменения законодательства // Финансовое право. 2019. № 9.

³⁰ Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 18.04.2017 № 5 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

³¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 // Российская газета. № 46. 02.03.2018.

³² *Копина А. А.* Налоговые вопросы в Послании Президента России Федеральному Собранию // *Налоги*. 2018. № 5. С. 1, 3—6.

³³ Данные предложения уже нашли отражения в Налоговом кодексе РФ. См.: Федеральный закон от 26.07.2019 № 210-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 26.07.2019.

по местным налогам (например, увеличение льготы по налогу на имущество физических лиц и земельного налога для многодетных семей). Несмотря на дискуссионность позиции по поводу соотношения налоговых льгот федерального и местного уровней³⁴, необходимо отметить целесообразность предложения Президента РФ, поскольку оно направлено на улучшение социальной политики в стране в целом³⁵.

В целом в посланиях Президента РФ отмечается приоритетный характер проектов и программ федерального уровня, финансовое обеспечение которых происходит за счет средств федерального бюджета. Во исполнение указанных федеральных программ принимаются соответствующие программы в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Называя такие проекты национальными, Президент РФ отметил необходимость достижения результатов по ним в каждом субъекте РФ и каждом муниципалитете. В то же время большая часть средств, выделяемая на эти программы, является средствами федерального бюджета. Тем самым муниципалитеты все чаще задействованы в федеральных программах с выделением им средств из федерального бюджета (как правило, через региональные бюджеты).

В качестве приоритетных направлений финансово-правовой политики следует выделить развитие моногородов, а также отдельных территорий (в том числе территорий опережающего социально-экономического развития, осо-

бых экономических зон и др.), финансирование которых предусмотрено также в федеральном бюджете. Данные проблемы Президент РФ обозначал в своих посланиях в 2013, 2014 и 2016 гг.

Подводя итоги, можно сделать следующие выводы. В связи с тем что понятие и содержание финансово-правовой политики нормативно не закреплено, в литературе можно встретить разные точки зрения на ее содержание и виды. Для осуществления финансовой деятельности муниципальных образований имеет значение бюджетно-правовая и налогово-правовая политика, проводимая в государстве в целом. Одними из наиболее важных документов, определяющих финансово-правовую политику в целом, в том числе в отношении муниципальных образований, являются послания Президента РФ. В разное время указанные послания назывались по-разному, в то же время их правовая природа до сих пор четко не определена.

Проведенный анализ посланий Президента РФ позволяет заключить, что финансово-правовая поддержка муниципалитетов не является отдельным приоритетным направлением финансово-правовой политики, а скорее вписывается в общие проекты федерального уровня. Меры финансовой поддержки муниципальных образований, закрепляемые в посланиях Президента РФ, являются базой для последующих нормативных решений, принимаемых как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арзуманова Л. Л. Финансовая политика как составная часть государственной политики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2014. — № 4. — С. 115—119.
2. Артёмов Н. М. К вопросу о термине «финансовая политика» // Проблемы финансового права в условиях рынка в XXI веке : сборник материалов Международной научно-практической конференции / отв. ред. О. Н. Горбунова. — М. : ТК «Велби», Проспект, 2005. — С. 26—27.

³⁴ Лютова О. И. Игра в налоговый федерализм завершена? // Налоговед. 2013. № 5. С. 27 ; Соловьева Н. А. Налоговые вычеты и налоговые льготы: проблемы соотношения и законодательного закрепления : монография / под науч. ред. М. В. Сенцовой. М. : Кнорус, 2012. С. 124.

³⁵ Беликов Е. Г. Проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2016. С. 256.

3. *Беликов Е. Г.* Проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2016. — 47 с.
4. *Белицкая А. В.* Международный опыт правового закрепления государственной инвестиционной политики // Юрист. — 2018. — № 2. — С. 11—17.
5. *Гайдарбекова А. М.* Место и роль посланий Президента Российской Федерации в политико-правовой жизни общества // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 6. — С. 35—37.
6. *Грищенко Г. А.* Институт посланий Президента Российской Федерации в механизме легитимации государственной власти // Российский юридический журнал. — 2011. — № 6. — С. 32—41.
7. *Землянская Н. И.* Некоторые теоретические и законодательные аспекты финансово-правовой политики российского государства // Налоги. — 2016. — № 2. — С. 17—21.
8. Казна и бюджет / Р. Е. Артюхин, А. В. Богданова, Ю. В. Гинзбург [и др.] ; отв. ред. Д. Л. Комягин. — М. : Наука, 2014. — 501 с.
9. *Карасева М. В.* Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). — М. : Юристъ, 2005. — 173 с.
10. *Копина А. А.* Налоговые вопросы в Послании Президента России Федеральному Собранию // Налоги. — 2018. — № 5.
11. *Кучеров И. И.* Государственная налоговая политика: цели и методы осуществления // Финансовое право. — 2005. — № 4. — С. 4—9.
12. *Лютлова О. И.* Игра в налоговый федерализм завершена? // Налоговед. — 2013. — № 5. — С. 26—33.
13. *Миронова С. М.* Курортный сбор или гостиничный сбор: перспективы изменения законодательства // Финансовое право. — 2019. — № 9. — С. 27—32.
14. *Миронова С. М.* Трансформация бюджетных полномочий муниципальных образований в аспекте отдельных направлений бюджетной политики российского государства // Философия социальных коммуникаций. — 2010. — № 4. — С. 87—101.
15. *Мирошник С. В.* Финансовая политика и финансовая система страны // Финансовое право. — 2008. — № 4. — С. 7—9.
16. *Покачалова Е. В.* Государственная долговая правовая политика как основа бюджетного реформирования в России // Финансовое право. — 2005. — № 7. — С. 19—22.
17. *Покачалова Е. В.* Финансово-правовая политика России в сфере государственного долга в условиях глобализации экономики // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. — 2005. — Т. 2. — № 34. — С. 17—23.
18. Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А. В. Малько ; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». — Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. — 276 с.
19. *Разгильдиева М. Б.* Финансово-правовые аспекты ежегодных и бюджетных посланий Президента Российской Федерации // Современное право. — 2010. — № 9. — С. 54—61.
20. *Саттарова Н. А.* Проблемы реализации и уровни финансово-правовой политики // Финансовое право. — 2018. — № 5. — С. 8—12.
21. *Соловьева Н. А.* Налоговые вычеты и налоговые льготы: проблемы соотношения и законодательного закрепления : монография / под науч. ред. М. В. Сенцовой. — М. : Кнорус, 2012. — 216 с.
22. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма: Инфра-М, 2017. — 800 с.

Материал поступил в редакцию 1 октября 2019 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Arzumanova L. L. Finansovaya politika kak sostavnaya chast' gosudarstvennoj politiki // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kутафafina (MGYuA). — 2014. — № 4. — S. 115—119.
2. Artyomov N. M. K voprosu o termine «finansovaya politika» // Problemy finansovogo prava v usloviyah rynka v XXI veke : sbornik materialov mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii / otv. red. O. N. Gorbunova. — M. : TK «Velbi», Prospekt, 2005. — S. 26—27.
3. Belikov E. G. Problemy finansovo-pravovogo obespecheniya razvitiya Rossijskoj Federacii kak social'nogo gosudarstva : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. — Saratov, 2016. — 47 s.
4. Belickaya A. V. Mezhdunarodnyj opyt pravovogo zakrepleniya gosudarstvennoj investicionnoj politiki // Yurist. — 2018. — № 2. — S. 11—17.
5. Gajdarbekova A. M. Mesto i rol' poslanij Prezidenta Rossijskoj Federacii v politiko-pravovoj zhizni obshchestva // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2011. — № 6. — S. 35—37.
6. Grishchenko G. A. Institut poslanij Prezidenta Rossijskoj Federacii v mekhanizme legitimacii gosudarstvennoj vlasti // Rossijskij juridicheskij zhurnal. — 2011. — № 6. — S. 32—41.
7. Zemlyanskaya N. I. Nekotorye teoreticheskie i zakonodatel'nye aspekty finansovo-pravovoj politiki Rossijskogo gosudarstva // Nalogi. — 2016. — № 2. — S. 17—21.
8. Kazna i byudzhet / R. E. Artyuhin, A. V. Bogdanova, Yu. V. Ginzburg [i dr.] ; otv. red. D. L. Komyagin. — M. : Nauka, 2014. — 501 s.
9. Karaseva M. V. Byudzhetnoe i nalogovoe pravo Rossii (politicheskij aspekt). — M. : Yurist", 2005. — 173 s.
10. Kopina A. A. Nalogovye voprosy v Poslanii Prezidenta Rossii Federal'nomu Sobraniyu // Nalogi. — 2018. — № 5.
11. Kucherov I. I. Gosudarstvennaya nalogovaya politika: celi i metody osushchestvleniya // Finansovoe pravo. — 2005. — № 4. — S. 4—9.
12. Lyutova O. I. Igra v nalogovyj federalizm zavershena? // Nalogoved. — 2013. — № 5. — S. 26—33.
13. Mironova S. M. Kurortnyj sbor ili gostinichnyj sbor: perspektivy izmeneniya zakonodatel'stva // Finansovoe pravo. — 2019. — № 9. — S. 27—32.
14. Mironova S. M. Transformaciya byudzhetnyh polnomochij municipal'nyh obrazovanij v aspekte otdel'nyh napravlenij byudzhetnoj politiki rossijskogo gosudarstva // Filosofiya social'nyh kommunikacij. — 2010. — № 4. — S. 87—101.
15. Miroshnik S. V. Finansovaya politika i finansovaya sistema strany // Finansovoe pravo. — 2008. — № 4. — S. 7—9.
16. Pokachalova E. V. Gosudarstvennaya dolgovaya pravovaya politika kak osnova byudzhetnogo reformirovaniya v Rossii // Finansovoe pravo. — 2005. — № 7. — S. 19—22.
17. Pokachalova E. V. Finansovo-pravovaya politika Rossii v sfere gosudarstvennogo dolga v usloviyah globalizacii ekonomiki // Yuridicheskij vestnik Rostovskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta. — 2005. — T. 2. — № 34. — S. 17—23.
18. Pravovaya politika: slovar' i proekt koncepcii / pod red. A. V. Mal'ko ; GOU VPO «Saratovskaya gosudarstvennaya akademiya prava». — Saratov : Izd-vo GOU VPO «Saratovskaya gosudarstvennaya akademiya prava», 2010. — 276 s.
19. Razgil'dieva M. B. Finansovo-pravovye aspekty ezhegodnyh i byudzhetnyh poslanij Prezidenta Rossijskoj Federacii // Sovremennoe pravo. — 2010. — № 9. — S. 54—61.
20. Sattarova N. A. Problemy realizacii i urovni finansovo-pravovoj politiki // Finansovoe pravo. — 2018. — № 5. — S. 8—12.
21. Solov'eva N. A. Nalogovye vychety i nalogovye l'goty: problemy sootnosheniya i zakonodatel'nogo zakrepleniya : monografiya / pod nauch. red. M. V. Sencovoj. — M. : Knorus, 2012. — 216 s.
22. Finansovoe pravo : uchebnik / otv. red. N. I. Himicheva, E. V. Pokachalova. — 6-e izd., pererab. i dop. — M. : Norma: Infra-M, 2017. — 800 s.