**Дата поступления рукописи в редакцию: 05.06.2026 г.**
**Дата принятия рукописи в печать: 02.07.2026 г.**
DOI: 10.24412/2782-3830-2026-6-64-68

***БАРИКАЕВА Айгуль Фаргатовна,***
*кандидат экономических наук, научный сотрудник*
*Международного научно-исследовательского центра*
*судебной экспертизы и исследований,*
*e-mail: mail@law-books.ru*

# *КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ФУНКЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

**Аннотация.** *В статье исследуются конституционные основы развития экономической функции местного самоуправления в Российской Федерации. Обосновывается, что данная функция выражает способность муниципального образования обеспечивать жизнедеятельность населения на основе муниципальной собственности, местного бюджета, местных налогов и механизмов территориального развития. Особое внимание уделяется балансу самостоятельности местного самоуправления и его включения в единую систему публичной власти.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, экономическая функция, муниципальная собственность, местный бюджет, местные налоги, публичная власть, финансовая самостоятельность.*

***BARIKAEVA Aigul Fargatovna,***
*Candidate of Economic Sciences, Researcher*
*at the International Research Center for*
*Forensic Science and Research*

# *CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS FOR THE DEVELOPMENT OF THE ECONOMIC FUNCTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA*

**Annotation.** *This article examines the constitutional foundations for the development of the economic function of local self-government in the Russian Federation. It is argued that this function expresses the ability of a municipality to support the livelihoods of its population through municipal property, local budget, local taxes, and territorial development mechanisms. Particular attention is paid to the balance between the autonomy of local self-government and its integration into the unified system of public authority.*

**Key words:** *local self-government, economic function, municipal property, local budget, local taxes, public authority, financial autonomy.*

Экономическая функция местного самоуправления относится к числу тех категорий муниципально-правовой науки, которые прямо не названы в Конституции Российской Федерации, но непосредственно вытекают из ее норм о местном самоуправлении, собственности, бюджетной самостоятельности и единстве публичной власти. Конституционная модель местного самоуправления исходит из того, что население самостоятельно решает вопросы местного значения, а органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы [1, ст. 130, 132]. Следовательно, экономическая функция не является факультативным направлением деятельности муниципального образования: она составляет материально-организационную сторону самой идеи местного самоуправления.

Экономическую функцию местного самоуправления следует понимать как нормативно обеспеченную деятельность населения, органов и должностных лиц местного самоуправления по формированию, использованию и развитию имущественных, финансовых, налоговых, инфраструктурных и инвестиционных ресурсов муниципального образования для решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. В таком понимании она имеет

не только хозяйственный, но и конституционно-правовой характер, поскольку опирается на признание местного самоуправления одной из форм осуществления народовластия. Конституционная природа данной функции проявляется прежде всего в статье 12 Конституции Российской Федерации, закрепляющей признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в пределах полномочий и организационное невхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Эти положения не могут толковаться изолированно от главы 8 Конституции Российской Федерации, где местное самоуправление связывается с владением, пользованием и распоряжением муниципальной собственностью, а также с самостоятельным формированием и исполнением местного бюджета [1, ст. 12, 130–133].

Именно поэтому экономическая функция местного самоуправления отличается от обычной административно-хозяйственной деятельности. Муниципалитет не просто содержит здания, заключает договоры, закупает товары или собирает доходы бюджета. Он обеспечивает территориальную инфраструктуру публичной жизни: водоснабжение, теплоснабжение, благоустройство, местные дороги, муниципальные учреждения, земельно-имущественное планирование, поддержку локальной предпринимательской среды, развитие социальной и коммунальной инфраструктуры. В отсутствие такой функции местное самоуправление превращалось бы в процедурную оболочку без реального содержания.

Конституция Российской Федерации закрепляет равную защиту частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности [1, ст. 8]. Для местного самоуправления эта норма имеет особое значение: муниципальная собственность является не вторичной разновидностью государственной собственности, а самостоятельной формой публичной собственности, юридически связанной с интересами населения муниципального образования. Экономическая функция местного самоуправления начинается с признания того, что муниципальное имущество принадлежит муниципальному образованию как публично-правовому субъекту, а органы местного самоуправления реализуют правомочия собственника в пределах компетенции.

Федеральный закон № 33-ФЗ развивает этот подход, указывая, что экономическую основу местного самоуправления составляет находящееся в муниципальной собственности имущество, в том числе имущественные права муниципальных образований, а также средства местных бюджетов [2, ст. 62]. Тем самым законодатель подтверждает комплексный характер экономической основы: она не сводится ни к вещам, ни к денежным средствам, ни к правам требования, а представляет собой систему ресурсов, обеспечивающих муниципальную компетенцию.

Местный бюджет выступает финансовым выражением экономической функции. В бюджетном праве каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет, предназначенный для исполнения расходных обязательств муниципального образования [3, ст. 15]. Формирование, утверждение и исполнение местного бюджета является не только технической процедурой публичных финансов, но и способом определения приоритетов территориального развития. Через бюджет муниципалитет переводит политико-правовые решения о благоустройстве, коммунальной инфраструктуре, социальных объектах, транспортной доступности, ремонте дорог и поддержке учреждений в юридически обязательные расходные обязательства.

После внесения изменений в Конституцию Российской Федерации особое значение приобрела норма о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения соответствующей территории [1, ст. 132, ч. 3]. Эта формула изменила язык конституционного регулирования, но не устранила самостоятельность местного самоуправления как конституционную гарантию. Самостоятельность теперь должна пониматься не как изоляция муниципального уровня, а как компетенционная автономия внутри координируемой системы публичного управления.

В экономической сфере такой баланс особенно сложен. С одной стороны, муниципальные образования объективно зависят от федеральных и региональных решений о межбюджетных трансфертах, налоговых отчислениях, государственных программах, инфраструктурных субсидиях, тарифном регулировании и передаче имущества. С другой стороны, чрезмерная зависимость от вышестоящих уровней публичной власти подрывает смысл местного самоуправления, поскольку лишает муниципалитет реальной возможности определять экономические приоритеты территории.

Федеральный закон № 33-ФЗ закрепляет новую систему общих принципов организации местного самоуправления в единой системе публичной власти и одновременно сохраняет главу об экономической основе местного самоуправления. Это имеет принципиальное значение: законодатель не растворяет муниципальную экономическую базу в региональной или федеральной системе, а признает ее отдельным структурным элементом муниципального статуса. Отсюда

следует важный вывод: единство публичной власти должно обеспечивать согласование полномочий и ресурсов, а не механическое перераспределение муниципальных активов и доходов.

Бюджетно-налоговое измерение экономической функции местного самоуправления связано с конституционным полномочием органов местного самоуправления формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, а также вводить местные налоги и сборы. На уровне конституционной конструкции это означает, что муниципальное образование не может быть лишено финансовой основы своей деятельности. На уровне текущего законодательства это выражается в правилах Бюджетного кодекса Российской Федерации, Налогового кодекса Российской Федерации, законодательства о межбюджетных отношениях и муниципальных правовых актов.

Проблема состоит в том, что формальная самостоятельность местного бюджета не всегда означает его фактическую достаточность. Многие муниципальные образования обладают ограниченной налоговой базой, зависят от дотаций, субсидий и субвенций, несут значительные расходы на содержание инфраструктуры и выполнение переданных полномочий. В результате экономическая функция местного самоуправления нередко реализуется в условиях структурного дефицита ресурсов, когда органы местного самоуправления отвечают перед населением за качество повседневной среды, но не имеют достаточного финансового инструментария для ее устойчивого развития.

Особенно важно различать собственные доходы местного бюджета и целевые межбюджетные трансферты. Трансферты необходимы для выравнивания бюджетной обеспеченности и реализации государственных программ, однако они не могут полностью заменить собственную доходную базу муниципального образования. Если значительная часть муниципальных решений зависит от целевых средств, сформированных вне муниципального уровня, местная экономическая политика становится производной от региональных и федеральных приоритетов. Это не всегда неправомерно, но требует специальных гарантий участия муниципалитетов в планировании, распределении и оценке эффективности таких средств [4, ст. 9].

Экономическая функция местного самоуправления имеет выраженное имущественно-инфраструктурное содержание. Муниципальная собственность используется для обеспечения коммунальных услуг, размещения учреждений образования, культуры, спорта, социального обслуживания, содержания дорог, организации благоустройства, создания общественных пространств, эксплуатации объектов инженерной инфраструктуры. Иными словами, муниципальное имущество является материальной формой доступности публичных благ на территории.

Федеральный закон № 33-ФЗ определяет состав муниципального имущества через его целевое назначение: оно может быть предназначено для решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, осуществления переданных государственных полномочий, обеспечения деятельности органов и организаций местного самоуправления, а также участия в иных публичных полномочиях в предусмотренных законом случаях [2, ст. 63]. Такой подход делает целевое назначение ключевым критерием правомерности сохранения имущества в муниципальной собственности.

Из этого вытекает важное последствие для экономической функции: муниципалитет должен управлять не просто объектами, а функциональными активами. Реестр муниципального имущества должен отвечать не только на вопрос о наличии права собственности, но и на вопрос о том, какую публичную задачу выполняет каждый объект, каковы расходы на его содержание, имеются ли инвестиционные потребности, возможно ли концессионное использование, сохраняется ли социальная необходимость объекта. Без такой аналитики муниципальная собственность превращается в пассивный перечень объектов, а не в инструмент развития.

Экономическая функция местного самоуправления предполагает наличие у муниципальных органов определенного экономического усмотрения: они выбирают приоритеты расходов, формы использования имущества, параметры муниципальных программ, условия аренды, концессий и муниципально-частных проектов. Однако такое усмотрение имеет публично-правовую природу и потому ограничено Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, уставом муниципального образования, бюджетными правилами, антимонопольными требованиями и принципом целевого использования публичных ресурсов [5; 6].

Особое значение получают концессионные соглашения, муниципально-частное партнерство, долгосрочная аренда с инвестиционными обязательствами и иные формы привлечения частного капитала в коммунальную, транспортную и социальную инфраструктуру. Эти инструменты не должны восприниматься как скрытая приватизация: публичный собственник обязан сохранять контроль над целевым назначением объекта, качеством услуг и исполнением инвестиционных обязательств. Иначе экономическая функция местного самоуправления утрачивает социальную направленность и превращается в механизм отчуждения муниципальных активов [7].

Судебная защита экономической функции местного самоуправления имеет несколько уров-

ней. На гражданско-правовом уровне муниципальное образование защищает имущество, взыскивает задолженность, оспаривает сделки, требует возврата объектов, защищает права на землю и недвижимость. На административно-правовом уровне органы местного самоуправления и заинтересованные лица оспаривают акты, действия и бездействие публичных органов, влияющие на бюджетные и имущественные права муниципального образования. На конституционном уровне проверяются нормы, способные нарушить самостоятельность местного самоуправления или лишить его необходимых материально-финансовых гарантий.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что местное самоуправление является необходимым элементом конституционного механизма народовластия и не может быть произвольно устранено либо сведено к административному исполнению решений иных уровней публичной власти [8; 9]. Для экономической функции это означает, что муниципальная собственность и местный бюджет подлежат защите не только как имущественные категории, но и как гарантии самостоятельного решения вопросов местного значения.

Особое значение имеет позиция о необходимости материального и финансового обеспечения передаваемых органам местного самоуправления государственных полномочий. Конституционная норма прямо связывает передачу полномочий с передачей необходимых средств, а реализацию переданных полномочий — с государственным контролем [1, ст. 132, ч. 2; 10]. Если полномочия передаются без достаточного обеспечения, происходит скрытое перераспределение финансовой нагрузки на местный бюджет, что способно нарушить баланс публичной власти и снизить способность муниципалитета выполнять собственные задачи.

Первая проблема развития экономической функции местного самоуправления состоит в несоответствии объема муниципальной ответственности и объема реально доступных ресурсов. Население воспринимает муниципальный уровень как ближайший к повседневным нуждам, однако многие ключевые финансовые решения принимаются выше. Возникает парадокс: политико-социальная ответственность за качество среды часто локализована в муниципалитете, а финансовые возможности распределены в пользу регионального и федерального уровней. Устранение этого разрыва требует более точного правового механизма соотнесения полномочий, имущества и доходов.

Вторая проблема — недостаточная стратегичность муниципального имущественного управления. Муниципальные активы нередко учитываются формально, без оценки жизненного цикла, инвестиционной потребности и социальной отдачи. Представляется целесообразным закрепить обязанность муниципальных образований принимать среднесрочные стратегии управления муниципальным имуществом, включающие классификацию активов по степени публичной необходимости, перечень объектов, не подлежащих отчуждению без специальной процедуры, планы вовлечения неиспользуемого имущества в оборот, показатели эффективности и механизм общественного обсуждения.

Третья проблема — слабая налоговая автономия муниципального уровня. Развитие местных налогов и сборов должно осуществляться осторожно, чтобы не ухудшить положение граждан и малого бизнеса, но муниципалитетам необходимы более гибкие инструменты настройки налоговой политики в пределах федеральных рамок. Речь может идти о расширении возможностей дифференциации ставок, налоговых льгот, стимулирования использования земельных участков и объектов недвижимости, а также о более тесной связи между налоговой базой и муниципальной инфраструктурной политикой.

Наиболее перспективным, на наш взгляд, представляется введение в законодательный и доктринальный оборот категории *«ресурсная достаточность местного самоуправления».* Под ней следует понимать такое состояние имущественной, бюджетной и организационной базы муниципального образования, при котором оно способно устойчиво решать вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и участвовать в реализации переданных полномочий без разрушения собственных муниципальных приоритетов. Этот критерий может применяться при преобразовании муниципальных образований, передаче имущества, оценке эффективности органов местного самоуправления и разработке региональной межбюджетной политики.

Современный этап развития местного самоуправления характеризуется переходом к модели единой системы публичной власти. Этот переход не должен толковаться как отказ от муниципальной экономической самостоятельности. Напротив, в условиях координации публичной власти экономическая функция местного самоуправления нуждается в более четких гарантиях: соразмерности полномочий и ресурсов, сохранения муниципальной собственности как самостоятельной формы публичной собственности, прозрачности межбюджетных отношений, стратегического управления муниципальными активами и участия населения в экономических решениях. Конституционно оправданная модель развития экономической функции местного самоуправления должна соединять три начала: самостоятель-

ность муниципального образования, координацию в единой системе публичной власти и ресурсную достаточность для решения задач местного значения. Именно такая модель способна превратить местное самоуправление из административно-бюджетного уровня в реальный институт территориального развития [11; 12].

**Список литературы:**

[1] Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп.) // СПС КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 19.05.2026).

[2] Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ. // СПС КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 19.05.2026).

[3] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ. // СПС КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 19.05.2026).

[4] Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // СПС КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_20361/ (дата обращения: 19.05.2026).

[5] Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. 408 с.

[6] Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд. М.: Проспект, 2010. 669 с.

[7] Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». // СПС КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (дата обращения: 19.05.2026).

[8] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П. // СПС КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23118/ (дата обращения: 19.05.2026).

[9] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П. // СПС КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29452/ (дата обращения: 19.05.2026).

[10] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 г. № 33-П. // СПС КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_302658/ (дата обращения: 19.05.2026).

[11] Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. 592 с.

[12] Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. 864 с.

**References:**

[1] Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993 (as amended and supplemented) // SPS ConsultantPlus. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (accessed on May 19, 2026).

[2] Federal Law of March 20, 2025 No. 33-FZ. // SPS ConsultantPlus. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (accessed on May 19, 2026).

[3] Budget Code of the Russian Federation of July 31, 1998 No. 145-FZ. // SPS ConsultantPlus. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (accessed: 19.05.2026).

[4] European Charter of Local Self-Government (Strasbourg, 15 October 1985) // SPS ConsultantPlus. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_20361/ (accessed: 19.05.2026).

[5] Shugrina E. S. Municipal Law of the Russian Federation: Textbook. Moscow: Norma: INFRA-M, 2023. 408 p.

[6] Kutafin O. E., Fadeev V. I. Municipal Law of the Russian Federation: Textbook. 3rd ed. Moscow: Prospect, 2010. 669 p.

[7] Federal Law of July 13, 2015 No. 224-FZ “On Public-Private Partnership, Municipal-Private Partnership in the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation.” // SPS ConsultantPlus. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (accessed: May 19, 2026).

[8] Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of January 24, 1997 No. 1-P. // SPS ConsultantPlus. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23118/ (accessed: May 19, 2026).

[9] Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 30, 2000, No. 15-P. // SPS ConsultantPlus. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29452/ (date of access: May 19, 2026).

[10] Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of July 18, 2018, No. 33-P. // SPS ConsultantPlus. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_302658/ (date of access: May 19, 2026).

[11] Bondar, N.S. Local Self-Government and Constitutional Justice: Constitutionalization of Municipal Democracy in Russia. Moscow: Norma, 2008. 592 p.

[12] Avakyan S. A. Constitutional law of Russia: training course: in 2 volumes. M.: Norma: INFRA-M, 2021. 864 p.