Дата поступления рукописи в редакцию: 10.08.2026 г. DOI: 10.24412/2782-3830-2026-8-195-200
Дата принятия рукописи в печать: 31.08.2026 г.

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

ОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА (МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА) НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ КАК ФАКТОР УКРЕПЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. *В статье исследуется значение малого и среднего предпринимательства для укрепления экономических основ местного самоуправления в Российской Федерации [9]. Обосновывается, что предпринимательство на муниципальном уровне следует рассматривать не только как объект государственной поддержки, но и как элемент экономической функции местного самоуправления, обеспечивающий занятость населения, расширение налоговой и неналоговой базы, вовлечение муниципального имущества в хозяйственный оборот, повышение качества городской и сельской среды. Особое внимание уделено конституционно-правовым предпосылкам формирования муниципальной предпринимательской политики, нормам Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ, новому Федеральному закону от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ [10], механизмам имущественной, информационной, консультационной и закупочной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства [10,11]. Сделан вывод о необходимости перехода от разрозненных мер поддержки к муниципальной системе развития предпринимательства, включающей программное планирование, учет территориальной специализации, цифровые реестры муниципальных ресурсов, координационные органы, муниципальные закупочные каналы и показатели бюджетно-экономического эффекта.*

Ключевые слова: *муниципальное образование, экономические основы местного самоуправления, малое предпринимательство, муниципальная программа, муниципальная собственность, единая система публичной власти.*

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

ORGANIZATION OF A SYSTEM OF ENTREPRENEURSHIP (SMALL AND MEDIUM-SIZED BUSINESSES) AT THE MUNICIPAL LEVEL AS A FACTOR IN STRENGTHENING THE ECONOMIC FOUNDATIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Annotation. *The article examines the importance of small and medium-sized businesses to strengthen the economic foundations of local self-government in the Russian Federation. It is justified that entrepreneurship at the municipal level should be considered not only as an object of state support, but also as an element of the economic function of local self-government, providing employment for the population, expanding the tax and non-tax base, involving municipal property in economic circulation, improving the quality of the urban and rural environment. Particular attention is paid to the constitutional and legal prerequisites for the formation of municipal entrepreneurial policy, the norms of Federal Law of July 24, 2007 No. 209-FZ, the new Federal Law of March 20, 2025 No. 33-FZ, mechanisms of property, information, consulting and procurement support for small and medium-sized businesses. It was concluded that it is necessary to switch from disparate support measures to the municipal system for the development of entrepreneurship,*

including program planning, accounting for territorial specialization, digital registers of municipal resources, coordination bodies, municipal procurement channels and indicators of budgetary and economic effect.

Key words: *municipality, economic foundations of local self-government, small business, municipal program, municipal property, unified system of public authority.*

Экономические основы местного самоуправления традиционно раскрываются через триаду: муниципальная собственность, средства местных бюджетов и имущественные права муниципальных образований. Такой подход закреплен в российском муниципальном законодательстве и в целом соответствует конституционной идее самостоятельного решения населением вопросов местного значения. Однако в современных условиях указанная триада уже не может рассматриваться как статичная имущественно-бюджетная конструкция. Для реальной самостоятельности муниципального уровня важны не только наличие имущества и формальное существование местного бюджета, но и способность муниципального образования создавать условия для устойчивой хозяйственной активности на своей территории.

В этом смысле малое и среднее предпринимательство выступает одним из ключевых факторов укрепления экономических основ местного самоуправления. Муниципальный бизнес формирует рабочие места, обеспечивает население товарами и услугами повседневного спроса, участвует в благоустройстве, строительстве, коммунальном обслуживании, транспортной, туристской, социальной, образовательной и культурной инфраструктуре. При этом его значение не исчерпывается частноправовой сферой. На муниципальном уровне предпринимательство объективно становится публично значимым ресурсом территориального развития: чем устойчивее сеть малых и средних предприятий, тем выше налоговая и неналоговая устойчивость местного хозяйства, тем ниже зависимость муниципалитета от исключительно трансфертной модели финансирования.

Конституционная основа муниципальной предпринимательской политики выводится из нескольких взаимосвязанных положений Конституции Российской Федерации. Во-первых, местное самоуправление признается и гарантируется в качестве самостоятельного уровня публичной самоорганизации населения, не входящего в систему органов государственной власти [12]. Во-вторых, местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью [12]. В-третьих, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения [12].

Эти конституционные положения создают не только имущественную, но и функциональную основу для участия муниципального образования в развитии предпринимательской среды. Если муниципалитет вправе управлять имуществом, планировать бюджет, распоряжаться земельными и иными ресурсами в пределах компетенции, то он неизбежно становится субъектом публичного влияния на локальную экономику. Такое влияние не означает вмешательства в частноправовую свободу предпринимателя. Напротив, его правовой смысл состоит в создании условий, при которых предпринимательская инициатива может развиваться устойчиво, прозрачно и в интересах местного сообщества.

Базовое специальное регулирование развития малого и среднего предпринимательства закреплено в Федеральном законе от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ. Значение данного закона для муниципального уровня состоит в том, что он прямо предусматривает полномочия органов местного самоуправления по вопросам развития малого и среднего предпринимательства. К таким полномочиям относятся создание условий для развития малого и среднего предпринимательства, формирование и осуществление муниципальных программ, анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития предпринимательства, прогнозирование его развития, формирование инфраструктуры поддержки, содействие деятельности некоммерческих организаций, выражающих интересы предпринимателей, а также образование координационных или совещательных органов [13].

Указанный перечень имеет системообразующий характер. Он показывает, что законодатель видит муниципалитет не пассивным адресатом государственной политики, а самостоятельным участником системы поддержки предпринимательства. Особенно важным является полномочие по анализу показателей и прогнозированию развития малого и среднего бизнеса. Без такой аналитической функции муниципальная поддержка неизбежно превращается в набор случайных мер, не связанных с реальной структурой локальной экономики. Для малых городов, сельских поселений, городских округов, туристских территорий, промышленных муниципалитетов и пригородных зон предпринимательские модели

различны. Следовательно, и муниципальные программы не могут быть одинаковыми по содержанию.

Федеральный закон № 209-ФЗ выделяет несколько форм поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства: финансовую, имущественную, информационную, консультационную, образовательную, поддержку в области инноваций, промышленного производства, ремесленной деятельности, внешнеэкономической деятельности, социального предпринимательства и сельскохозяйственной деятельности [13]. На муниципальном уровне наиболее значимыми являются имущественная, информационная, консультационная и организационная формы. Это объясняется тем, что муниципалитет, как правило, не обладает масштабными финансовыми ресурсами для прямого субсидирования бизнеса, но располагает территориальной информацией, муниципальными помещениями, земельными участками, локальными коммуникационными каналами, правом принимать муниципальные программы и возможностью организовывать постоянный диалог с предпринимательским сообществом.

Экономическая основа местного самоуправления традиционно связывается с материальными ресурсами, закрепленными за муниципальным образованием. Однако устойчивость местного самоуправления определяется не только объемом муниципальной собственности, но и тем, насколько эта собственность включена в полезный хозяйственный оборот. Нежилое помещение, земельный участок, рынок, объект транспортной инфраструктуры, муниципальное имущество коммунального назначения или свободная производственная площадка могут быть либо пассивным активом, требующим расходов на содержание, либо инструментом развития малого бизнеса, занятости и налоговой базы; официальная статистика Единого реестра МСП подтверждает массовый характер данного сектора [14].

Системная организация предпринимательства позволяет муниципалитету перевести часть имущества из режима административного хранения в режим экономического развития. При этом речь идет не о распродаже муниципальных активов, а о рациональном использовании имущества в интересах местного сообщества. Льготная аренда, долгосрочное предоставление помещений, включение объектов в специальные перечни, создание бизнес-инкубаторов, муниципальных коворкингов, ремесленных и туристских пространств, организация ярмарочных площадок и нестационарной торговли могут превращать муниципальную собственность в фактор развития локальной экономики.

Связь предпринимательства с местным бюджетом также неоднозначна. Значительная часть налогов, связанных с деятельностью бизнеса, поступает не непосредственно в местный бюджет, а распределяется по бюджетной системе в соответствии с федеральным и региональным законодательством. Поэтому муниципалитет далеко не всегда получает прямой бюджетный эффект от роста предпринимательской активности. Тем не менее такой эффект существует в прямой и косвенной формах. Прямые эффекты включают поступления от местных налогов, арендных платежей, платы за пользование муниципальным имуществом, доходов от продажи имущества в установленных законом случаях, платежей за размещение объектов и иных неналоговых доходов. Косвенные эффекты выражаются в занятости населения, росте доходов жителей, снижении социальной напряженности, повышении деловой привлекательности территории, увеличении спроса на муниципальные услуги и инфраструктуру.

Муниципальная программа развития малого и среднего предпринимательства является центральным юридико-организационным инструментом муниципальной предпринимательской политики. Ее назначение состоит не только в фиксации перечня мероприятий, но и в связывании целей развития бизнеса с ресурсами муниципального образования, ответственными исполнителями, сроками, показателями и механизмами общественного контроля. На практике многие муниципальные программы страдают избыточной декларативностью: они воспроизводят федеральные формулы, но слабо отражают территориальную специфику.

Качественная муниципальная программа должна начинаться с паспорта предпринимательской среды. Такой паспорт может включать сведения о количестве субъектов МСП и самозанятых, отраслевой структуре бизнеса, динамике регистрации и прекращения деятельности, занятости, доступных муниципальных помещениях, свободных земельных участках, состоянии торговой и бытовой инфраструктуры, потребностях жителей, транспортной доступности, туристском потенциале, наличии образовательных организаций, кадровых дефицитах и барьерах для бизнеса. Без такого анализа программа не способна выполнять функцию управления.

Муниципальное имущество является одним из наиболее чувствительных и одновременно наиболее результативных инструментов поддержки малого и среднего бизнеса. Для начинающего предпринимателя доступ к помещению или земельному участку часто важнее прямой финансовой помощи. Высокая стоимость аренды, неопределенность срока пользования, сложность подключения к инженерным сетям, отсутствие по-

нятной информации об объектах являются барьерами, которые муниципалитет способен частично снизить.

Имущественная поддержка должна строиться на нескольких принципах. Первый принцип — публичность. Предприниматель должен иметь возможность увидеть полный перечень доступных объектов [14], условия их предоставления, ограничения, срок аренды, размер платы, порядок подачи заявления и основания отказа. Второй принцип — целевое назначение. Муниципальное имущество, предоставленное в целях поддержки бизнеса, должно использоваться именно для предпринимательской деятельности, указанной в договоре и программе. Третий принцип — долгосрочность. Малый бизнес не инвестирует в помещение, оборудование и ремонт, если срок пользования слишком короткий и может быть произвольно прекращен. Законодательное требование о долгосрочном характере договоров в отношении имущества из перечней поддержки имеет поэтому важное экономическое значение [15].

Четвертый принцип — соответствие конкуренции. Льготное предоставление имущества не должно превращаться в скрытую поддержку избранных субъектов. Муниципалитет обязан заранее определять критерии отбора, приоритетные виды деятельности, основания предоставления льгот и порядок контроля за использованием имущества. Пятый принцип — связь с территориальным развитием. Имущественная поддержка должна помогать решать конкретные проблемы: оживлять первые этажи зданий, развивать бытовые услуги в отдаленных населенных пунктах, поддерживать социальное предпринимательство, создавать рабочие места в депрессивных зонах, развивать туристские маршруты и локальные производства [16]. При этом преимущественное право выкупа арендуемого имущества субъектами МСП должно применяться с учетом долгосрочных интересов муниципального образования [17].

Муниципальный спрос является важным, но часто недооцененным ресурсом развития малого предпринимательства. Органы местного самоуправления, муниципальные учреждения и предприятия закупают товары, работы и услуги для нужд образования, культуры, спорта, благоустройства, ремонта, транспорта, жилищно-коммунальной сферы, информационных технологий. Для малого бизнеса участие в таких закупках может стать стабильным каналом сбыта и инструментом профессионализации.

Федеральное законодательство о контрактной системе закрепляет специальные правила участия субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций в закупках [18]. Для муниципального уровня это означает, что закупочная политика может выполнять не только обеспечительную, но и развивающую функцию. Однако для этого недостаточно формально соблюдать квоты. Нужно снижать информационные и организационные барьеры: обучать предпринимателей участию в закупках, размещать понятные планы закупок, дробить закупки там, где это не нарушает закон и соответствует экономической целесообразности, своевременно оплачивать исполненные контракты, избегать избыточных требований к участникам. Для организаций с муниципальным участием дополнительно значимы правила закупок с участием МСП по законодательству о закупках отдельными видами юридических лиц [19].

Несмотря на наличие нормативной базы, организация системы предпринимательства на муниципальном уровне сталкивается с рядом устойчивых проблем.

Первая проблема - ресурсная асимметрия муниципальных образований. Крупные городские округа обладают кадрами, цифровыми сервисами, имущественной базой и административными возможностями, тогда как малые муниципалитеты часто ограничены минимальным аппаратом управления и зависимым бюджетом. В результате одинаковые по формулировке полномочия реализуются крайне неравномерно.

Вторая проблема - формализация муниципальных программ. Нередко программы поддержки предпринимательства включают мероприятия общего характера, не обеспеченные финансированием и не связанные с конкретными объектами имущества, закупками, земельными решениями и потребностями бизнеса. Отчетность при этом строится вокруг количества консультаций и мероприятий, а не вокруг экономического результата. Такая модель создает видимость деятельности, но не укрепляет экономические основы местного самоуправления.

Организация системы малого и среднего предпринимательства на муниципальном уровне является одним из наиболее значимых факторов укрепления экономических основ местного самоуправления в России. Муниципальное предпринимательство связывает конституционные гарантии местного самоуправления с реальной экономикой территории: местным бюджетом, муниципальной собственностью, занятостью населения, доступностью услуг, качеством городской и сельской среды.

Правовой анализ позволяет сделать несколько выводов. Во-первых, развитие малого и среднего предпринимательства должно рассматриваться как элемент экономической функции местного самоуправления, а не только как направление государственной политики поддержки

бизнеса. Во-вторых, полномочия органов местного самоуправления в сфере МСП требуют системной реализации через муниципальные программы, имущественные перечни, цифровые сервисы, координационные органы и закупочные механизмы. Во-третьих, муниципальная собственность может быть активным ресурсом развития бизнеса при условии прозрачного, целевого и долгосрочного использования. Во-четвертых, местный бюджет получает от предпринимательства не только прямые доходы, но и комплексные социально-экономические эффекты, которые должны учитываться в муниципальном планировании. В-пятых, единая система публичной власти не должна нивелировать муниципальную специфику; напротив, она должна обеспечивать согласование федеральных, региональных и муниципальных инструментов поддержки предпринимательства.

Список литературы:

[1] Авакьян С. А. Муниципальное право России : учебник. М. : Проспект, 2023. 544 с.

[2] Васильев В. И. Местное самоуправление: конституционные основы и современная практика. М. : Норма, 2021. 368 с.

[3] Грудцына Л. Ю. Местное самоуправление и институты гражданского общества: проблемы правового взаимодействия. М. : Юркомпани, 2022. 312 с.

[4] Кожевников О. А. Защита экономической основы местного самоуправления в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. № 3. С. 12–17.

[5] Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. М. : Проспект, 2022. 672 с.

[6] Шугрина Е. С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 5. С. 3–9.

[7] Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. М. : Норма, 2024. 592 с.

[8] Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе: конституционно-правовой анализ. М. : Норма, 2020. 416 с.

[9] Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru.

[10] Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2025.

[11] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования — городского округа “Город Чита”» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 31. Ст. 5063; Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru.

[12] Конституция Российской Федерации. Ст. 12.

[13] Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». Ст. 11 // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

[14] Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства : статистика ФНС России. URL: https://ofd.nalog.ru/statistics.html (дата обращения: 04.06.2026).

[15] Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ. Ст. 18 ч. 4.3.

[16] Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Гл. 5 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

[17] Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения движимого и недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства…» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3615.

[18] Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Ст. 30 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

[19] Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Ст. 3.4 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571; Постановление Правительства РФ от 11 декабря 2014 г. № 1352 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 51. Ст. 7438.

References:

[1] Avakyan S. A. Municipal law of Russia: textbook. M.: Prospect, 2023. 544 p.

[2] Vasiliev V.I. Local self-government: constitutional foundations and modern practice. M.: Norma, 2021. 368 pp.

[3] Grudtsyna L. Yu. Local self-government and civil society institutions: problems of legal interaction. M.: Yurkompani, 2022. 312 s.

[4] Kozhevnikov O. A. Protection of the economic basis of local self-government in decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation // Municipal service: legal issues. 2020. № 3. S. 12-17.

[5] Kutafin O. E., Fadeev V. I. Municipal law of the Russian Federation: textbook. M.: Prospect, 2022. 672 p.

[6] Shugrina E. S. The economic basis of local self-government: legal analysis // State power and local self-government. 2018. № 5. S. 3-9.

[7] Shugrina E. S. Municipal law of the Russian Federation: textbook. M.: Norma, 2024. 592 p.

[8] Chirkin V.E. Public power in modern society: constitutional and legal analysis. M.: Norma, 2020. 416 p.

[9] Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993: with amendments approved during the all-Russian vote on July 1, 2020 // Official Internet portal of legal information. URL: http://pravo.gov.ru.

[10] Federal Law of March 20, 2025 No. 33-FZ "On General Principles of Organization of Local Self-Government in a Unified System of Public Authority "// Collection of Legislation of the Russian Federation. 2025.

[11] See, for example: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of July 18, 2018 No. 33-P "In the case of checking the constitutionality of paragraph 3 of Article 242 of the Budget Code of the Russian Federation in connection with the complaint of the municipality - the urban district "City of Chita" "// Collection of legislation of the Russian Federation. 2018. № 31. Art. 5063; Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of May 30, 2023 No. 27-P // Official Internet portal of legal information. URL: http://pravo.gov.ru.

[12] Constitution of the Russian Federation. Art. 12.

[13] Federal Law No. 209-FZ of July 24, 2007 "On the Development of Small and Medium Enterprises in the Russian Federation." Art. 11 // Collection of legislation of the Russian Federation. 2007. № 31. Art. 4006.

[14] Unified register of small and medium-sized businesses: statistics of the Federal Tax Service of Russia. URL: https://ofd.nalog.ru/statistics.html (access date: 04.06.2026).

[15] Federal Law No. 209-FZ of July 24, 2007. Art. 18 h. 4.3.

[16] Federal Law No. 135-FZ of July 26, 2006 "On Protection of Competition." Ch. 5 // Collection of legislation of the Russian Federation. 2006. No. 31 (part 1). Art. 3434.

[17] Federal Law of July 22, 2008 No. 159-FZ "On the peculiarities of alienation of movable and immovable property owned by the state or in municipal ownership and rented by small and medium-sized businesses... "// Collection of legislation of the Russian Federation. 2008. No. 30 (part 1). Art. 3615.

[18] Federal Law of April 5, 2013 No. 44-FZ "On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs." Art. 30 // Collection of legislation of the Russian Federation. 2013. № 14. Art. 1652.

[19] Federal Law of July 18, 2011 No. 223-FZ "On the Procurement of Goods, Works, Services by Certain Types of Legal Entities." Art. 3.4 // Collection of legislation of the Russian Federation. 2011. No. 30 (part 1). Art. 4571; Decree of the Government of the Russian Federation of December 11, 2014 No. 1352 // Collection of legislation of the Russian Federation. 2014. № 51. Art. 7438.