



Дата поступления рукописи в редакцию: 14.06.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-6-165-170

Дата принятия рукописи в печать: 29.06.2026 г.

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

ПРАВОВОЙ СТАТУС МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье исследуется правовой статус муниципального имущества в Российской Федерации с учетом конституционных гарантий местного самоуправления, гражданско-правовой конструкции муниципальной собственности и нового законодательного подхода, закрепленного Федеральным законом от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ. Обосновывается вывод о комплексной природе муниципального имущества как целевого публично-го ресурса, предназначенного для решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, выполнения переданных государственных полномочий и формирования экономической основы местного самоуправления.

Ключевые слова: муниципальное имущество, муниципальная собственность, местное самоуправление, муниципальная казна, публичная власть, приватизация, реестр муниципального имущества.

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

LEGAL STATUS OF MUNICIPAL PROPERTY IN THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation. This article examines the legal status of municipal property in the Russian Federation, taking into account constitutional guarantees of local self-government, the civil law structure of municipal property, and the new legislative approach enshrined in Federal Law No. 33-FZ of March 20, 2025. It substantiates the conclusion about the complex nature of municipal property as a targeted public resource intended to address issues of directly supporting the population's livelihoods, exercising transferred state powers, and forming the economic basis of local self-government.

Key words: municipal property, municipal ownership, local self-government, municipal treasury, public authority, privatization, municipal property register.

Правовой статус муниципального имущества в Российской Федерации представляет собой один из ключевых вопросов современного муниципального права, поскольку именно имущество, имущественные права и средства местных бюджетов образуют материальную основу самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. В условиях преобразования модели местного самоуправления и ее включения в единую систему публичной власти имущественная самостоятельность муниципаль-

ного образования не утрачивает конституционного значения, но требует более точного юридического описания: муниципальное имущество уже нельзя рассматривать только как объект гражданского оборота; оно выступает одновременно ресурсом публичного управления, гарантией местной демократии и элементом финансовой устойчивости территории [1].

Муниципальная собственность в российской правовой системе имеет двойственную юридическую природу. С одной стороны, она является формой собственности, признанной и защищае-

мой государством наравне с частной, государственной и иными формами собственности. С другой стороны, она связана с публичным предназначением местного самоуправления, поскольку обеспечивает решение вопросов, имеющих непосредственное значение для населения муниципального образования. В этой связи муниципальное имущество не может быть сведено к совокупности вещей, прав и имущественных комплексов: его правовой статус определяется не только титулом собственности, но и публичной функцией, ради которой соответствующее имущество удерживается в муниципальной сфере.

Гражданский кодекс Российской Федерации закрепляет, что имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью. От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления и иные лица в пределах компетенции, установленной законом. Следовательно, субъектом права муниципальной собственности является не администрация и не представительный орган как таковые, а муниципальное образование как публично-правовое образование, участвующее в гражданских правоотношениях через свои органы [2].

В доктрине муниципального права неоднократно подчеркивалось, что экономическая основа местного самоуправления не является вспомогательным элементом организационной модели: без самостоятельной имущественной базы местное самоуправление превращается в административное звено, лишенное реальной способности обеспечивать коммунальную инфраструктуру, благоустройство, социальные услуги, местные дороги, муниципальные учреждения и иные объекты повседневной жизнедеятельности [3]. Такое понимание согласуется и с Европейской хартией местного самоуправления, исходящей из необходимости адекватных финансовых ресурсов местных властей, соразмерных предоставленным полномочиям [4].

В современном законодательстве состав муниципального имущества определяется не произвольно, а через его назначение. Федеральный закон № 33-ФЗ относит к муниципальному имуществу имущество, предназначенное для решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения; имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления; имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления, муниципальных служащих, муниципальных предприятий и учрежде-

ний; имущество, необходимое для осуществления дополнительных полномочий и участия в исполнении не переданных государственных полномочий в установленных законом пределах. Тем самым законодатель фактически устанавливает функциональный тест принадлежности имущества к муниципальной сфере.

Такой подход означает, что правовой статус муниципального имущества включает не только позитивный критерий принадлежности, но и негативный критерий допустимости сохранения имущества в собственности муниципального образования. Если имущество не соответствует установленным требованиям, оно подлежит реперофированию либо отчуждению в порядке и сроки, определенные федеральным законом. Данная норма направлена на предотвращение превращения муниципальной собственности в пассивный имущественный портфель, не связанный с публичными задачами территории.

В этом смысле целевое назначение муниципального имущества должно рассматриваться как специальное публично-правовое обременение права собственности. Муниципальный собственник вправе владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, однако его усмотрение ограничено назначением имущества, компетенцией органа, бюджетными правилами, требованиями конкурентных процедур, градостроительными и земельными ограничениями, а также обязанностью действовать в интересах муниципального образования. В результате муниципальная собственность находится на пересечении частноправового режима собственности и публично-правового режима управления ресурсами территории [5].

Правомочия владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом реализуются органами местного самоуправления от имени муниципального образования. Новый закон прямо закрепляет самостоятельность органов местного самоуправления при владении, пользовании и распоряжении муниципальным имуществом, но одновременно связывает эту самостоятельность с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами. Поэтому самостоятельность муниципального собственника не является абсолютной свободой экономического поведения; это компетенционная самостоятельность, осуществляемая в рамках публичной цели [6].

К числу юридически значимых форм распоряжения относятся приобретение имущества в муниципальную собственность, передача во временное владение и пользование физическим и юридическим лицам, передача органам публич-

ной власти, отчуждение имущества, приватизация, концессионное и муниципально-частное партнерское использование объектов, внесение имущества в уставные капиталы хозяйственных обществ, закрепление имущества за муниципальными предприятиями и учреждениями. Каждая из этих форм имеет собственный правовой режим, однако общий критерий остается единым: распоряжение должно быть правомерным, экономически обоснованным и не должно разрушать способность муниципального образования выполнять публичные обязанности.

Особое место занимает приватизация муниципального имущества. Ее назначение не сводится к наполнению местного бюджета за счет разовой продажи активов. Приватизация допустима постольку, поскольку она соответствует публичному интересу, обеспечивает прозрачность, конкурентность, равенство участников и не приводит к утрате имущественной базы, необходимой для решения вопросов местного значения. Федеральный закон о приватизации государственного и муниципального имущества закрепляет специальные процедуры, способы приватизации и требования к информационному обеспечению, что должно минимизировать коррупционные и имущественные риски [7].

Гражданско-правовая конструкция муниципальной собственности предполагает внутреннюю дифференциацию имущества. Часть имущества закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями на ограниченных вещных правах, а средства местного бюджета и иное не закрепленное имущество образуют муниципальную казну соответствующего муниципального образования. Такая конструкция позволяет разграничить имущество, непосредственно используемое муниципальными организациями, и имущество, остающееся в распоряжении муниципального образования как публичного собственника.

Муниципальная казна имеет особое значение для имущественной ответственности муниципального образования. Она включает денежные средства местного бюджета, объекты недвижимости, движимое имущество, имущественные права и иные активы, не переданные учреждениям и предприятиям. В практическом плане именно казна выступает базой для исполнения обязательств муниципального образования, реализации инвестиционных решений, обеспечения гарантий по муниципальным контрактам и покрытия публичных обязательств в пределах бюджетного законодательства.

При этом сохранение муниципальных предприятий как формы хозяйственного участия публичного собственника требует осторожной оценки. Там, где муниципальное предприятие

фактически действует на конкурентном рынке без очевидной публичной необходимости, возникает риск вытеснения частных субъектов и нарушения антимонопольных начал. Там же, где предприятие обеспечивает критически важную инфраструктуру, теплоснабжение, водоснабжение, транспорт или содержание муниципального имущества, его публичная функция может оправдывать сохранение специального режима. Следовательно, вопрос не в механическом сокращении муниципального сектора, а в строгой проверке функциональной необходимости каждого актива и каждой организационной формы [8].

Наличие права муниципальной собственности должно быть подтверждено юридически надлежащими способами. Для объектов недвижимости ключевое значение имеет государственная регистрация права, поскольку запись в Едином государственном реестре недвижимости подтверждает существование зарегистрированного права и обеспечивает его публичную достоверность в гражданском обороте [9]. Для движимого имущества, имущественных прав, объектов инженерной инфраструктуры и казенного имущества важнейшим инструментом становится реестр муниципального имущества.

Федеральный закон № 33-ФЗ прямо возлагает на органы местного самоуправления обязанность вести реестры муниципального имущества в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Реестр не является простой бухгалтерской ведомостью: он выполняет правоустанавливающую, управленческую, контрольную и антикоррупционную функции. Через реестр выявляется состав имущества, его правообладатели, основание возникновения права, ограничения, обременения, стоимость, техническое состояние и фактическое использование [10].

Перспективным направлением является переход от статического реестра к цифровой модели жизненного цикла муниципального актива. Такая модель должна фиксировать не только факт принадлежности имущества, но и историю приобретения, расходы на содержание, договорные обременения, показатели эффективности использования, планы ремонта, инвестиционную потребность и социальный эффект. Для муниципального образования это означает переход от учета имущества как совокупности объектов к управлению имущественным портфелем как инфраструктурой публичного блага.

Судебная защита муниципальной собственности имеет несколько направлений. Во-первых, муниципальное образование защищает свои права как собственник: предъявляет виндикаци-

онные, негаторные, договорные и иные гражданско-правовые требования. Во-вторых, органы местного самоуправления могут оспаривать акты и действия, нарушающие их имущественную компетенцию. В-третьих, жители и организации могут защищать свои права от неправомерного распоряжения муниципальным имуществом, если такое распоряжение затрагивает жилищные, земельные, предпринимательские или иные законные интересы.

Конституционный Суд Российской Федерации последовательно исходит из того, что местное самоуправление, будучи самостоятельной формой осуществления народовластия, нуждается в реальных материально-финансовых гарантиях. Правовые позиции Конституционного Суда важны тем, что они не позволяют рассматривать муниципальную собственность как ресурс, свободно перераспределяемый в административном порядке без учета статуса муниципального образования и интересов населения. Особенно значимы подходы, связанные с пределами вмешательства субъектов Российской Федерации в организацию и экономическую основу местного самоуправления [11].

Судебная практика Верховного Суда Российской Федерации также показывает, что муниципальное имущество часто оказывается в центре конфликтов между публичным интересом и стабильностью гражданского оборота: речь идет об истребовании жилых помещений, приватизации арендуемого имущества субъектами малого и среднего предпринимательства, праве на выкуп, регистрации недвижимости, признании имущества бесхозяйным, передаче объектов коммунальной инфраструктуры. Эти категории споров демонстрируют, что статус муниципального имущества не может быть оценен без учета баланса интересов муниципального образования, граждан, бизнеса и иных публичных собственников [12].

Первая проблема состоит в сохраняющемся разрыве между объемом муниципальных полномочий и реальной имущественной базой. Даже при формальном наличии объектов в муниципальной собственности их техническое состояние, обремененность, отсутствие доходности или высокая стоимость содержания могут превращать имущество из ресурса в источник бюджетной нагрузки. Поэтому количественный показатель муниципальной собственности не отражает ее реальной ценности: необходимо оценивать качество активов, их функциональную пригодность и способность обеспечивать публичные услуги.

Вторая проблема связана с неопределенностью границ допустимого доходного использова-

ния муниципального имущества. С одной стороны, муниципальное образование вправе извлекать доходы от аренды, приватизации, концессионного использования, участия в хозяйственных обществах. С другой стороны, ориентация на доходность не должна подменять публичное предназначение имущества. Если муниципальный актив используется исключительно как коммерческий объект, не связанный с задачами территории, возникает вопрос о законности его сохранения в муниципальной собственности. Но если такой актив формирует стабильные доходы местного бюджета, обеспечивающие социальную инфраструктуру, его публичная значимость может быть обоснована.

Третья проблема - недостаточная прозрачность муниципальной имущественной политики. Во многих муниципальных образованиях программы приватизации, планы управления имуществом, сведения о договорах аренды, концессиях и муниципально-частных проектах представлены фрагментарно, что затрудняет общественный контроль и повышает риск неэффективных решений. Между тем имущество муниципального образования имеет публичное происхождение и публичное назначение, а значит, ключевые решения о его отчуждении, передаче или обременении должны сопровождаться мотивировкой, оценкой последствий и доступной информацией для жителей.

Представляется целесообразным закрепить в муниципальном законодательстве понятие функциональной достаточности муниципального имущества. Под ним следует понимать такое состояние имущественной базы муниципального образования, при котором состав, качество и режим использования имущества позволяют устойчиво решать вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и выполнять переданные полномочия без постоянного чрезвычайного перераспределения ресурсов. Такой критерий мог бы применяться при преобразовании муниципальных образований, передаче имущества, оценке эффективности органов местного самоуправления и разработке межбюджетной политики.

Необходимо развивать правовой институт муниципальной имущественной стратегии. В настоящее время многие муниципальные образования принимают программы приватизации и отдельные положения об управлении имуществом, но этого недостаточно. Имущественная стратегия должна содержать перечень ключевых активов, классификацию имущества по степени публичной необходимости, планы вовлечения неиспользуемых объектов в оборот, критерии приватизации, подходы к концессиям и муниципаль-

но-частному партнерству, показатели эффективности и механизм общественного контроля [13].

Отдельного внимания заслуживает развитие муниципально-частных и концессионных механизмов в отношении объектов коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры. Такие механизмы не должны восприниматься как скрытая приватизация. Их правовая природа состоит в том, что публичный собственник сохраняет контроль над стратегическим объектом, а частный партнер привлекается для финансирования, эксплуатации, реконструкции или создания объекта при сохранении публичного назначения имущества. Эффективность таких инструментов зависит от качества конкурсных процедур, распределения рисков, тарифного регулирования и контроля исполнения обязательств [14].

Правовой статус муниципального имущества в Российской Федерации имеет комплексный характер. Он формируется на стыке конституционного признания муниципальной собственности, гражданско-правовой конструкции права собственности, муниципально-правового определения экономической основы местного самоуправления, бюджетного режима доходов и расходов, процедур приватизации, регистрации, учета и судебной защиты. В результате муниципальное имущество выступает не обычным имущественным массивом, а целевым публичным ресурсом территориального развития.

Ключевым признаком муниципального имущества является его функциональная связь с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, выполнением переданных полномочий и обеспечением деятельности муниципальных органов и организаций. Поэтому право муниципальной собственности должно толковаться не как абсолютная свобода распоряжения, а как компетенция публичного собственника, связанная публичной целью, принципом соразмерности, бюджетной ответственностью и обязанностью сохранять имущественную основу местного самоуправления.

Федеральный закон № 33-ФЗ усилил значение функционального подхода к муниципальному имуществу и одновременно поставил вопрос о гарантиях имущественной самостоятельности муниципальных образований в единой системе публичной власти. Сильная позиция для правоприменения состоит в следующем: единство публичной власти не отменяет самостоятельного статуса муниципальной собственности, а предполагает более точную координацию полномочий, имущества и финансовых ресурсов. Именно в таком подходе следует видеть перспективу развития муниципального имущественного права в России [15].

Список литературы:

- [1] Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.06.2026).
- [2] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
- [3] Шугрина Е. С. Муниципальное право: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2024. С. 226-238.
- [4] Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.
- [5] Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. С. 398-412.
- [6] Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.06.2026).
- [7] Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 4. Ст. 251.
- [8] Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.
- [9] Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4344.
- [10] Приказ Минэкономразвития России от 30 августа 2011 г. № 424 «Об утверждении Порядка ведения органами местного самоуправления реестров муниципального имущества» // Российская газета. 2011. 28 декабря.
- [11] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.
- [12] Обзор судебной практики по делам, связанным с истребованием жилых помещений от граждан по искам государственных органов и органов местного самоуправления: утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 25 ноября 2015 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 5.

[13] Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственном-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации...» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4350.

[14] Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3126.

[15] Шугрина Е. С. Первые шаги субъектов РФ по реализации нового федерального закона о местном самоуправлении // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2025. № 4. С. 18-24.

References:

[1] Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993 (as amended) // Official Internet Portal of Legal Information. URL: <http://pravo.gov.ru> (accessed: June 4, 2026).

[2] Civil Code of the Russian Federation (Part One) of November 30, 1994, No. 51-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. 1994. No. 32. Article 3301.

[3] Shugrina, E. S. Municipal Law: Textbook. 6th ed., revised and enlarged. Moscow: Norma: INFRA-M, 2024. pp. 226-238.

[4] European Charter of Local Self-Government (Strasbourg, 15 October 1985) // Collection of Laws of the Russian Federation. 1998. No. 36. Article 4466.

[5] Kutafin O. E., Fadeev V. I. Municipal Law of the Russian Federation: Textbook for Universities. 3rd ed., revised and enlarged. Moscow: Prospect, 2010. Pp. 398-412.

[6] Federal Law of March 20, 2025 No. 33-FZ "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in a Unified System of Public Authority" // Official Internet Portal of Legal Information. URL: <http://pravo.gov.ru> (date of access: 04.06.2026).

[7] Federal Law of December 21, 2001 No. 178-FZ "On the Privatization of State and Municipal Property" // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 4. Art. 251.

[8] Federal Law of July 26, 2006 No. 135-FZ "On the Protection of Competition" // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2006. No. 31 (Part 1). Art. 3434.

[9] Federal Law of July 13, 2015 No. 218-FZ "On State Registration of Real Estate" // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2015. No. 29 (Part 1). Art. 4344.

[10] Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation of August 30, 2011 No. 424 "On Approval of the Procedure for Maintaining Municipal Property Registers by Local Government Bodies" // Rossiyskaya Gazeta. 2011. December 28.

[11] Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 30, 2000 No. 15-P // Collected Legislation of the Russian Federation. 2000. No. 50. Article 4943.

[12] Review of judicial practice in cases related to the reclamation of residential premises from citizens upon claims of state bodies and local government bodies: approved. by the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation on November 25, 2015 // Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. 2016. No. 5.

[13] Federal Law of July 13, 2015 No. 224-FZ "On Public-Private Partnership, Municipal-Private Partnership in the Russian Federation..." // Collected Legislation of the Russian Federation. 2015. No. 29 (Part 1). Art. 4350.

[14] Federal Law of July 21, 2005 No. 115-FZ "On Concession Agreements" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2005. No. 30 (Part 2). Art. 3126.

[15] Shugrina E. S. The First Steps of the Subjects of the Russian Federation to Implement the New Federal Law on Local Self-Government // Municipal Property: Economics, Law, Management. 2025. No. 4. pp. 18-24.

