

Черногор Н.Н., Самодаева Л.Н.

Функции муниципального права и значение их изучения для практики государственного и муниципального управления

Черногор Николай Николаевич — доктор юридических наук, профессор, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: chernogor72@yandex.ru

SPIN-код РИНЦ: [8800-5215](#)

Самодаева Лариса Николаевна — заместитель руководителя, Аппарат Губернатора и Правительства Волгоградской области, Волгоград, РФ.

E-mail: L_Samodaeva@volganet.ru

SPIN-код РИНЦ: [9067-5864](#)

Аннотация

В результате проводимых государством реформ в организации местного самоуправления в Российской Федерации происходят качественные изменения его правовой основы. Этот процесс актуализирует задачи обеспечения адекватного отражения в праве соответствующих государственных решений, а также повышения эффективности правового регулирования общественных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления. Для ее успешного решения требуется расширение доктринальных основ данного регулирования, в частности, переосмысления места и роли муниципального права в системе российского права, установления закономерностей, специфики и основных направлений воздействия этого нормативного комплекса на свой предмет. Формирование научного знания о функциях муниципального права является одной из необходимых предпосылок оптимизации муниципально-правового регулирования, создает возможность избирать наиболее оптимальные средства правового опосредования соответствующих общественных отношений.

В контексте сформулированной научной задачи в статье обосновывается актуальность исследования функций муниципального права, раскрывается значимость этой темы для практики государственного и муниципального управления, рассматриваются теоретические вопросы определения понятия, системы и содержания функций муниципального права, предлагается авторское видение системы и классификации функций муниципального права, дается характеристика отдельных функций данной отрасли права, определяется специфика механизма их реализации.

Ключевые слова

Муниципальное право, местное самоуправление, функция права, муниципально-правовое регулирование, правовая охрана, правовое воздействие, управление.

Вопросы организации местного самоуправления в Российской Федерации на протяжении многих лет вызывают повышенное внимание отечественных правоведов, что объясняется актуальностью и практической значимостью, а также объективной потребностью общества в эффективном функционировании данного института. Процесс становления местного самоуправления сопровождается его перманентным государственным реформированием, попытками оптимизировать основы, в том числе правовые, рассматриваемой формы реализации населением принадлежащей ему власти. Это влечет изменение содержания государственно-правового регулирования общественных отношений, связанных с организацией местного самоуправления,

обуславливает динамику муниципально-правовых норм и институтов. Вследствие происходят качественные изменения не только отдельных элементов, но и муниципального права в целом, проявляющие себя, кроме прочего, в трансформации объема и содержания его функций. Наряду с регулятивным воздействием на общественные отношения, муниципальное право все больше реализует свой стимулирующий, воспитательный и охранительный потенциал. Упомянутые преобразования способствуют развитию научного знания не только о природе и содержании этой отрасли права, но и о его месте и роли в системе права, которые могут быть раскрыты или переосмыслены посредством изучения функций муниципального права.

В правовой науке имеется незначительный задел в изучении функций муниципального права, их содержания, специфики, механизма реализации¹. Вместе с тем познание функций муниципального права способствует приращению знаний о муниципально-правовом регулировании, создает возможность глубже, полнее раскрыть место и роль этой отрасли в системе российского права.

Рассматривая вопрос о функциях муниципального права, будет правильным, с методологической точки зрения, принять за основу положения общей теории государства и права, раскрывающие понятие и сущность функций права. Однако обращение к выводам этой науки показывает, что более чем полувековой опыт активного исследования так и не привел к выработке общепризнанной точки зрения по ключевым вопросам понимания функций права. Если попытаться систематизировать многочисленные позиции ученых в отношении содержания категории «функция права», то мы увидим, что под функцией права понимают либо социальное назначение права (его роль), либо направления правового воздействия на общественные отношения, либо и то и другое вместе, как проявление его свойств в рамках регулируемых правовыми нормами общественных отношений².

¹ *Самодаева Л.Н.* Значение функционального подхода для определения места и роли муниципального права в системе российского права // Юридическая наука. 2012. № 4. С. 23–27. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/znachenie-funktsionalnogo-podhoda-dlya-opredeleniya-mesta-i-rol-i-munitsipalnogo-prava-v-sisteme-rossiyskogo-prava> (22.03.2015); *Самодаева Л.Н.* Охранительная функция муниципального права: постановка проблемы // Право и образование. 2013. № 1. С. 174–178; *Туманова Н.Л.* Местное самоуправление: проблемы реализации муниципального права: автореферат дис.... канд. юрид. наук. М., 1996; *Черногор Н.Н., Самодаева Л.Н.* Вопросы методологии исследования функций муниципального права // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 47. С. 377–389. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/47_2014chernogor_samodaeva.htm (22.03.2015).

² См.: *Абрамов А.И.* Понятие функции права // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 71–83; *Агафонова Г.Ю.* К вопросу о системе функций права // Юридический аналитический журнал. 2002. № 3 (4). С. 5–8; *Байтин М.И.* О принципах и функциях права: новые моменты // Правоведение. 2000.

Не углубляясь в сугубо теоретическую дискуссию, отметим, что мы исходим из представления функций муниципального права как о направлении его воздействия на общественные отношения, волю и сознание людей, определяемое сущностью и социальным назначением права в жизни общества и выражающее его связь с иными явлениями социальной действительности. Направление правового воздействия — наиболее существенный компонент в понятии «функция права». Оно является своего рода ответом права на потребности общественного развития, результатом законодательной политики, которая концентрирует эти потребности и трансформирует их в позитивное право. Следовательно, функцию муниципального права можно определить как обусловленное социальным назначением данной отрасли направление правового воздействия, нацеленное на обеспечение конституционно-правовой сущности, упорядочение и охрану наиболее важных общественных отношений, связанных с организацией и осуществлением местного самоуправления, реализацией прав и обязанностей их участников. В то же время трудно отрицать тот факт, что муниципальное право воздействует не только на общественные отношения, составляющие его предмет, сознание и волю их участников, но и на внутренние связи системы права. Эта отрасль выполняет определенные функции не только в системе регулирования общественных отношений — она играет определенную роль в деле формирования, функционирования и взаимодействия различных элементов системы права³. Специфика муниципального права обуславливает выполнение различных функций, которые могут быть подразделены на две группы: 1) выполняемые в обществе; 2) осуществляемые в системе права.

В первую группу входят **социальные** функции, в основу выделения которых положены внешние критерии, находящиеся за рамками права, и специально-юридические функции, определяемые исходя из внутренних критериев, которые находятся в рамках муниципального права. Вторую группу составляют функции опосредованного регулирования и управления процессом интеграции норм различных

№ 3. URL: <http://www.jurisprudence-media.ru/magazine.php?2000/3> (22.03.2015); *Вопленко Н.Н.* Сущность, принципы и функции права. Волгоград: Издательство ВолГУ, 1998; *Радько Т.Н.* Теория функций права. М.: Проспект, 2014; и др.

³ См.: *Костюков А.Н.* Муниципальное право как отрасль российского права. Предмет, принципы, режимы, конструкции, система: дис.... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2003; *Таболин В.В., Черногор Н.Н.* Место и роль муниципального права в системе российского права // Местное право. 2002. № 3-4. С. 13–26. URL: <http://www.mestnoepravo.com/Pages/20020304.aspx> (22.03.2015); *Харламова Е.Н.* Муниципальное право в системе российского права: теоретико-правовое исследование: автореф. дис.... канд. юрид. наук. Белгород, 2011.

отраслей права, их индивидуализации применительно к муниципально-правовым отношениям⁴.

Муниципальное право выполняет следующие социальные функции: финансово-экономическую, организационно-политическую, идеологическую, коммуникативную и информационную. **Специально-юридическими функциями** муниципального права являются: *регулятивная, охранительная, стимулирующая и воспитательная*. Это имманентно присущие муниципальному праву функции. Сами по себе они не оригинальны, однако имеют специфическое наполнение и особый механизм реализации. Своеобразие осуществления этих функций в области местного самоуправления характеризует муниципальное право как специфическое качественно самостоятельное правовое образование. Более того, можно сказать, что необходимость существования муниципального права как правовой отрасли обусловлена общественной потребностью в реализации этих правовых функций.

Общепризнанно, что социальное назначение позитивного права в обществе заключается в регулировании, то есть в определении, упорядочении и охране сложившихся общественных отношений⁵. В системе специально-юридических функций муниципального права определяющее место занимает **регулятивная функция**. Регулятивное назначение состоит в том, чтобы внести в сферу местного самоуправления оптимальную нормативность, которая бы отражала потребность общества в организованности, упорядоченности и целесообразности различных отношений, возникающих в этой сфере, и в тоже время не препятствовала развитию местного самоуправления, гражданского общества и политической системы в целом.

Выражается ли муниципальное право в форме нормативных актов, реализуется ли в абсолютных или относительных правоотношениях, стремится ли к определению правового положения участников муниципальных отношений — во всех этих формах проявляется его основное социальное назначение — упорядочивать общественные отношения в сфере местного самоуправления. Характерные черты этой функции заключаются, прежде всего, в установлении позитивных правил поведения, организации общественных отношений, координации социальных взаимосвязей в процессе организации и осуществления местного самоуправления.

⁴ Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: учебник. М.: Юрист, 2005. С. 10–16.

⁵ Гамбаров Ю.С. Право в его основных моментах // Правоведение. 1995. № 4-5. С. 84; Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 2009. С. 41.

Регулятивная функция муниципального права реализуется посредством дозволений, позитивных обязываний и запретов⁶. При этом характерно преобладание дозволений и позитивных обязываний, это сближает данный механизм с реализацией регулятивной функции конституционного права и отличает от соответствующих механизмов таких отраслей права, как гражданское и уголовное. Для первого свойственно преобладание дозволений, а для второго — запретов.

Используя положения общей теории государства и права, регулятивную функцию муниципального права можно разделить на регулятивную статическую и регулятивную динамическую. Статическая функция выражается в воздействии муниципального права на общественные отношения в сфере местного самоуправления путем их закрепления в тех или иных правовых институтах. В этом заключается одна из задач муниципально-правового регулирования. Ключевая роль в реализации регулятивной статической функции муниципального права принадлежит основам местного самоуправления. Впрочем, она отчетливо выражена и в ряде других его институтов.

Регулятивная динамическая функция муниципального права проявляется в его воздействии на общественные отношения путем оформления их движения (динамики). Она воплощена, например, в «муниципально-территориальном процессе», в муниципальном избирательном процессе, в правовом регулировании муниципального нормотворчества и т. п.

Характеристика регулятивной функции муниципального права предполагает выяснение важнейших путей ее реализации. Наиболее характерными здесь являются: закрепление посредством муниципально-правовых норм правового положения субъектов местного самоуправления; определение составов обстоятельств, служащих основаниями возникновения, изменения и прекращения муниципальных правоотношений; установление требований к муниципальным правовым актам; закрепление конкретной правовой связи между участниками муниципальных правоотношений; формирования оптимального типа правового регулирования применительно к конкретным общественным отношениям, возникшим в процессе организации и осуществления местного самоуправления.

С учетом сказанного, регулятивную функцию муниципального права следует определить как обусловленное социальным назначением направление правового

⁶ Алексеев С.С. Право: опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 348; Малько А.В. Механизм правового регулирования // Правоведение. 1996. № 3 (214). С. 48–54.

воздействия, нацеленное на упорядочение общественных отношений, связанных с организацией и осуществлением местного самоуправления, выражающееся в установлении для их участников позитивных обязываний, дозволений и запретов, а также в реализации, возникших в результате этого прав и обязанностей.

Признавая значимость регулятивной функции муниципального права, необходимо подчеркнуть важность других его функций: *охранительной, стимулирующей и воспитательной*.

Охранительная функция — это обусловленное социальным назначением направление правового воздействия, нацеленное на охрану общезначимых, наиболее важных общественных отношений, связанных с организацией и осуществлением местного самоуправления, прав их участников, а также на вытеснение явлений, чуждых или препятствующих нормальному функционированию этой формы народовластия. Муниципальное право не только охраняет общепризнанные, фундаментальные общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления местного самоуправления, оно также нацелено на вытеснение чуждых этим отношениям явлений. Искоренение нежелательных социальных явлений в сфере местного самоуправления из соответствующей практики — это вторичный результат охранительного действия муниципального права, которое первоначально выступает как средство охраны отношений, нуждающихся в такой охране. При этом муниципальное право пресекает нежелательные для местного самоуправления явления и процессы, нарушающие условия его нормального развития и противоречащие интересам общества, государства и граждан, устраняет и вытесняет их негативные последствия.

В основе охранительной функции муниципального права лежат специфические меры, которые в специальной литературе нередко называют муниципально-правовыми санкциями⁷. Между тем будет ошибочным утверждение о том, что охранительная функция муниципального права реализуется только тогда, когда совершается правонарушение. Основное назначение данной функции заключается, прежде всего, в превентивной охране общественных отношений, предотвращении причинения вреда субъектам местного самоуправления и самим муниципально-правовым отношениям⁸. Эффективность охранительной функции тем

⁷ Забалотских Е.М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: научно-практическое пособие. М.: Проспект, 2014. С. 3.

⁸ Самодаева Л.Н. Охранительная функция муниципального права: постановка проблемы.

выше, чем больше участников муниципальных отношений подчинились предписанию муниципально-правовых норм, не нарушили прав других субъектов местного самоуправления и исполнили свои обязанности. Сам факт установления муниципально-правовой санкции оказывает серьезное влияние на некоторых лиц, побуждает их воздерживаться от совершения «наказуемого» поступка, а это означает, что достигается одна из целей воздействия права — охраняется определенное общественное отношение.

Охранительную функцию муниципального права не следует противопоставлять регулятивной в том смысле, что одна из них негативная (поскольку включает в себя взыскания, санкции, ответственность, принуждение), а вторая — позитивная, так как первая направлена на координацию положительной деятельности субъектов местного самоуправления. Обе функции осуществляются в тесном взаимодействии, в рамках которого каждая из них выполняет свои задачи по обеспечению эффективности и устойчивости муниципально-правовых отношений, содействует их развитию и укреплению. Взаимодействие регулятивной и охранительной функций муниципального права выражается в следующем: 1) регулятивная функция первична по отношению к охранительной; 2) возможность осуществления охранительной функции обеспечивается посредством регулятивно-статического воздействия муниципального права; 3) охранительная и регулятивная функции муниципального права обладают единым объектом воздействия — общественными отношениями, связанными с организацией и осуществлением местного самоуправления; 4) возникновение под охранительным воздействием муниципального права нового правоотношения не означает прекращение регулятивного правоотношения, поскольку охранительное правоотношение нацелено либо на охрану (гарантированность, обеспечение) регулятивного правоотношения, либо на приведение его в прежнее нормальное состояние; 5) действенность регулятивных норм обеспечивается нормами охранительными. Эффективная реализация регулятивных муниципально-правовых отношений невозможна без охранительного воздействия; б) отдельные регулятивные средства используются для реализации в охранительной функции права (например, правовых запретов), что объясняется основным инструментальным предназначением права — быть регулятором общественных отношений⁹.

⁹ Подробнее о взаимодействии функций права см.: *Лапина О.С.* Охранительная функция права в системе функций права и государства: автореф.... канд. юрид. наук. Казань, 2011.

Специфика охранительной функции муниципального права состоит в следующем:

1) охранительная функция характеризует муниципальное право как особый способ воздействия на сферу местного самоуправления и участников муниципально-правовых отношений, выражающийся во влиянии на волю самих участников таких отношений, в форме угрозы применения муниципально-правовых санкций и иных мер правового принуждения;

2) объектами правовой охраны выступают общественные отношения, связанные с организацией и осуществлением местного самоуправления, а также права и обязанности их участников, представляющие особую ценность для общества и государства, и нуждающиеся в гарантировании средствами государственного и правового принуждения;

3) охранительная функция информирует субъектов местного самоуправления о том, какие социальные ценности взяты под охрану посредством правовых предписаний;

4) эта функция реализуется путем установления и применения специальных охранительных норм, а также действующих в охранительном режиме регулятивных норм;

5) рассматриваемая функция является показателем уровня развития местного самоуправления.

Способ правовой охраны муниципально-правовых отношений (и местного самоуправления вообще) во многом зависит от уровня их развития. Появление охранительной функции муниципального права связано с высоким уровнем развития самоуправленческих отношений, когда появляются объекты применения муниципально-правовых санкций и иных мер принуждения.

Характерные черты охранительной функции муниципального права прослеживаются более четко, если ее сравнить с правоохранительной и контрольной деятельностью государства. Общее назначение правоохранительной и контрольной деятельности государства в сфере местного самоуправления сводится к обеспечению неуклонного выполнения участниками муниципальных отношений требований закона, то есть к соблюдению режима законности в процессе осуществления местного самоуправления. Достигается это выявлением правонарушений в процессе государственного контроля и надзора и привлечением к ответственности виновных в соответствии с установленной процедурой. Таким образом, если охранительная функция муниципального права — действие самого права, то правоохранительная и контрольная деятельность государства в сфере местного самоуправления, во-первых, является материальной гарантией соблюдения требований права, поскольку это

действия специальных органов и учреждений (прокуратуры и др.) по охране права, во-вторых, является действием не самого права, а внешнего по отношению к нему фактора — государства в лице его специально уполномоченных органов. В определенном смысле можно говорить и о контрольной деятельности населения муниципального образования.

Реализация **стимулирующей функции** муниципального права обеспечивает развитие тех звеньев системы местного самоуправления, в которых в наибольшей степени заинтересованы граждане, общество и государство. В основе реализации стимулирующей функции права лежат поощрения как форма и мера юридического одобрения добровольного общественнополезного поведения, в результате чего субъект вознаграждается, для него наступают благоприятные последствия¹⁰.

Стимулирующая функция муниципального права состоит в предоставлении и гарантировании самостоятельности субъектов местного самоуправления в решении вопросов местного значения, выборе организационных форм его осуществления, формировании и исполнении местного бюджета и т. п. Стимулирующее воздействие оказывается созданием правовых возможностей для населения, органов и должностных лиц местного самоуправления использовать потенциал муниципального образования в интересах населения с учетом исторических и иных местных традиций, оформлением местного самоуправления в качестве самостоятельного уровня публичной власти в децентрализованной системе управления государством, содействие государственных и муниципальных органов населению в осуществлении местного самоуправления.

Воспитательная функция муниципального права состоит в утверждении демократических ценностей, в том числе самого местного самоуправления как необходимого элемента децентрализованной системы управления обществом и государством, ориентировании граждан в их восприятии окружающей действительности, формировании оценок происходящего, установок на активное правомерное поведение в сфере местного самоуправления. Муниципальное право обладает значительным потенциалом в деле воспитания граждан убеждения в прогрессивности и социальной ценности местного самоуправления как формы народовластия, гражданской активности и стремления к самостоятельной реализации собственных инициатив в решении вопросов местного значения.

¹⁰ Малько А.В. Поощрение как правовое средство // Правоведение. 1996. № 3 (214). С. 37.

В научных исследованиях встречаются суждения о том, что муниципальное право выполняет следующие функции:

1) учредительную, состоящую в юридическом оформлении местного самоуправления как формы народовластия, права муниципального образования на муниципальную собственность и местный бюджет и т. д., закреплении устойчивости системы муниципально-правовых отношений, установлении наиболее целесообразных направлений их развития;

2) правонаделительную, выраженную в установлении правового статуса субъектов муниципального права и обеспечении необходимых связей между ними;

3) функцию правового обеспечения целостности территориального хозяйствования, проявляющуюся в использовании различных организационно-правовых форм муниципальной хозяйственной деятельности, а также договорных отношений с немунICIPальными организациями;

4) финансово-экономическую, которая состоит в закреплении объектов муниципального воздействия (муниципальная собственность, местные финансы и т. д.) в качестве экономической основы, применении многообразия форм собственности, осуществлении местной администрацией права распоряжения и управления муниципальной собственностью от имени населения муниципального образования, защите от незаконного вмешательства государственных органов в процесс разработки, утверждения и исполнения местных бюджетов и комплексных программ социально-экономического развития;

5) правоохранительную функцию, обеспечивающую защиту права населения муниципального образования на местное самоуправление, его правовых, территориальных, финансово-экономических и организационных основ;

6) муниципально-процессуальную — производную и зависимую от перечисленных выше функций, обеспечивающую реальное и широкое участие населения в местном самоуправлении, формирование и деятельность муниципальных органов и должностных лиц¹¹.

С данной теоретической конструкцией трудно согласиться. Не погружаясь в длительную полемику, которая может быть развернута по этому вопросу, сделаем лишь несколько критических замечаний.

Во-первых, «учредительная», « правонаделительная», «функция правового обеспечения целостности территориального хозяйствования», «финансово-

¹¹ Туманова Н.Л. Указ. соч. С. 7, 15.

экономическая» и «муниципально-процессуальная» укладываются в содержание понятия регулятивной функции права вообще и муниципального права в частности (в единстве ее статической и динамической составляющих). Во-вторых, приведенный набор функций не образует завершенной системы, а скорее выглядит как попытка фрагментарной конкретизации регулятивного и охранительного воздействия муниципального права на свой предмет. К тому же при построении приведенной теоретической конструкции допущена логическая ошибка — деление по разным основаниям: в один ряд поставлены такие явления, как учредительная, правонаделительная и финансово-экономическая «функции». В-третьих, трактовка «правоохранительной функции» характеризует защитную функцию муниципального права (если о таковой можно вести речь¹²), а не охранительную. На основании изложенных, а также некоторых других соображений и выводов, которые могут быть обоснованы в ходе дальнейшей более развернутой критики рассматриваемой теоретической конструкции, мы не можем согласиться с позицией ее автора.

Муниципальное право не только закрепляет территориальные и организационные формы местного самоуправления и иные элементы муниципального строительства, но и объединяет в себе нормы разных отраслей, прямо или косвенно нацеленные на регулирование местного самоуправления. В результате нормы многих отраслей права (гражданского, предпринимательского, административного, налогового, бюджетного и др.), не меняя своей первичной отраслевой принадлежности, попадают в поле действия норм муниципального права, превращаются в средства муниципально-правового регулирования. Иными словами, в сфере местного самоуправления муниципальное право приобретает по отношению к нормам иных отраслей (за исключением конституционного права) роль управляющей, ориентирующей системы. В этом некоторые правоведы не без оснований усматривают особую функцию муниципального права, состоящую в опосредованном регулировании, управлении процессом интеграции норм различных отраслей права и их индивидуализации применительно к муниципально-правовым отношениям¹³.

Муниципальное право выполняет указанную роль следующими способами:

1) закреплением на основе конституционных норм ценностей, целей и принципов местного самоуправления, которые могут и должны развиваться, дополняться в отдельных отраслях права, но не могут в них искажаться.

¹² Самодаева Л.Н. Охранительная функция муниципального права: постановка проблемы.

¹³ Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Указ. соч. С. 10–16.

Муниципальные нормы, не меняя режимы других отраслей права, требуют их индивидуализации применительно к отношениям местного самоуправления, нацеливают на учет особенностей субъектов муниципального права, объектов муниципальных отношений. Так, в гражданском законодательстве выделяются особенности правового положения муниципальных образований, муниципальных предприятий как субъектов гражданско-правовых отношений, режима муниципального имущества, порядка его приватизации; в бюджетном законодательстве — особенности правового положения муниципальных образований как бюджетных территорий; в законодательстве об образовании, здравоохранении — особенности правового положения муниципальных учреждений образования, здравоохранения и т. п.;

2) установлением базовых категорий, конструкций, имеющих межотраслевое значение. В их число входят такие категории, как местное самоуправление, муниципальное образование, органы местного самоуправления, органы территориального общественного самоуправления, муниципальные акты, местный бюджет, муниципальная собственность;

3) установлением компетенции муниципальных образований, органов местного самоуправления в различных сферах общественной деятельности, а также наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Компетенция муниципальных образований, органов местного самоуправления носит межотраслевой характер. Она выступает в качестве «площадки» соединения предписаний разных отраслей, закрепляющих компетенцию субъектов муниципального права;

4) установлением коллизионных правил, определяющих приоритет действия одних норм права перед другими в сфере местного самоуправления¹⁴.

Завершая рассмотрение функций муниципального права, отметим следующее. Муниципальное право, как и другие отрасли российского права, выполняет определенные функции. Сами по себе функции в большинстве своем не оригинальны, вместе с тем они имеют специфическое наполнение. Дальнейшее изучение этого вопроса может способствовать совершенствованию механизма правового регулирования общественных отношений. Однако возможности познания остаются малоэффективными, если оно ограничивается уровнем единичности, если за отдельными элементами теряется их система. В реальной жизни функции муниципального права не существуют изолированно друг от друга — они тесно

¹⁴ Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Указ. соч. С. 10–16.

взаимосвязаны между собой. Поэтому ни одна из функций, выполняемых этой отраслью, не может быть исследована достаточно глубоко и полно без выяснения ее взаимодействия с другими функциями, то есть без изучения ее в системе.

Список литературы:

1. *Абрамов А.И.* Понятие функции права // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 71–83.
2. *Агафонова Г.Ю.* К вопросу о системе функций права // Юридический аналитический журнал. 2002. № 3 (4). С. 5–8.
3. *Алексеев С.С.* Право: опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999.
4. *Байтин М.И.* О принципах и функциях права: новые моменты // Правоведение. 2000. № 3. URL: <http://www.jurisprudence-media.ru/magazine.php?2000/3> (22.03.2015).
5. *Вопленко Н.Н.* Сущность, принципы и функции права. Волгоград: Издательство ВолГУ, 1998.
6. *Гамбаров Ю.С.* Право в его основных моментах // Правоведение. 1995. № 4–5. С. 97–133.
7. *Забалотских Е.М.* Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: научно-практическое пособие. М.: Проспект, 2014.
8. *Кокотов А.Н., Саломаткин А.С.* Муниципальное право России: учебник. М.: Юристъ, 2005.
9. *Костюков А.Н.* Муниципальное право как отрасль российского права. Предмет, принципы, режимы, конструкции, система: дис.... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2003.
10. *Лапшина О.С.* Охранительная функция права в системе функций права и государства: автореф.... канд. юрид. наук. Казань, 2011.
11. *Малько А.В.* Механизм правового регулирования // Правоведение. 1996. № 3 (214). С. 54–62.
12. *Малько А.В.* Поощрение как правовое средство // Правоведение. 1996. № 3 (214). С. 26–36.
13. *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 2009.
14. *Радько Т.Н.* Теория функций права. М.: Проспект, 2014.
15. *Самодаева Л.Н.* Значение функционального подхода для определения места и роли муниципального права в системе российского права // Юридическая наука. 2012. № 4.

- С. 23–27. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/znachenie-funktsionalnogo-podhoda-dlya-opredeleniya-mesta-i-rol-i-munitsipalnogo-prava-v-sisteme-rossiyskogo-prava> (22.03.2015).
16. *Самодаева Л.Н.* Охранительная функция муниципального права: постановка проблемы // *Право и образование*. 2013. № 1. С. 174–178.
17. *Таболин В.В., Черногор Н.Н.* Место и роль муниципального права в системе российского права // *Местное право*. 2002. № 3–4. С. 13–26.
URL: <http://www.mestnoepravo.com/Pages/20020304.aspx> (22.03.2015).
18. *Туманова Н.Л.* Местное самоуправление: проблемы реализации муниципального права: автореферат дис.... канд. юрид. наук. М., 1996.
19. *Харламова Е.Н.* Муниципальное право в системе российского права: теоретико-правовое исследование: автореф. дис.... канд. юрид. наук. Белгород, 2011.
20. *Черногор Н.Н., Самодаева Л.Н.* Вопросы методологии исследования функций муниципального права // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2014. № 47. С. 377–389. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/47_2014chernogor_samodaeva.htm (22.03.2015).

Chernogor N.N., Samodaeva L.N.

Functions of Municipal Law and the Value of Their Study for the Practice of Public Administration

Nickolai N. Chernogor — Ph.D., professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.
E-mail: chernogor72@yandex.ru

Larisa N. Samodaeva — Deputy Chief of Staff, Governor and Government of the Volgograd region, Volgograd, Russian Federation.
E-mail: L_Samodaeva@volganet.ru

Annotation

As a result of ongoing government reforms of local government organization in the Russian Federation there are qualitative changes in its legal framework. This process updates the task of ensuring adequate reflection in the law of the relevant administrative decisions, as well as the efficiency of the legal regulation of social relations associated with the implementation of local self-government. A successful solution requires an extension of the doctrinal foundations of this regulation, in particular, rethinking the place of municipal law in the system of Russian law, establishing the nature and the main areas of impact of this regulatory complex. The formation of scientific knowledge about the functions of municipal law is one of the necessary conditions of optimization of municipal regulation, creating the possibility to choose the optimal means of legal mediation of respective social relations.

The article substantiates the relevance of research into functions of municipal law, the significance of this topic for the practice of state and municipal management, discusses the theoretical issues of definition, system and maintenance functions of municipal law. The authors offer their vision of system and classification of functions of municipal law and describe the individual functions of this branch of law determined by the specificity of the mechanism of their implementation.

Keywords

Municipal law, local government, the function of law, municipal regulation, legal protection, legal impact, public administration.

References:

1. Abramov A.I. Poniatie funktsii prava. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2006, 2, pp. 71–83.
2. Agafonova G.Iu. K voprosu o sisteme funktsii prava. *Iuridicheskii analiticheskii zhurnal*, 2002, 3 (4), pp. 5–8.
3. Alekseev S.S. *Pravo: opyt kompleksnogo issledovaniia*. Moscow: Statut, 1999.
4. Baitin M.I. O printsipakh i funktsiiakh prava: novye moment. *Pravovedenie*, 2000, 3. URL: <http://www.jurisprudence-media.ru/magazine.php?2000/3> (22.03.2015).
5. Vopenko N.N. *Sushchnost', printsipy i funktsii prava*. Volgograd: Izdatel'stvo VolGU, 1998.
6. Gambarov Iu.S. Pravo v ego osnovnykh momentakh. *Pravovedenie*, 1995, 4–5, pp. 97–133.
7. Zabalotskikh E.M. *Otvetstvennost' dolzhnostnykh lits i organov mestnogo samoupravleniia: nauchno-prakticheskoe posobie*. Moscow: Prospekt, 2014.
8. Kokotov A.N., Salomatkin A.S. *Munitsipal'noe pravo Rossii: uchebnik*. Moscow: Iurist', 2005.
9. Kostiukov A.N. *Munitsipal'noe pravo kak otrasl' rossiiskogo prava. Predmet, printsipy, rezhimy, konstruktssii, sistema: dis.... dokt. iurid. nauk*. Ekaterinburg, 2003.
10. Lapshina O.S. *Okhranitel'naia funktsiia prava v sisteme funktsii prava i gosudarstva: avtoref.... kand. iurid. nauk*. Kazan', 2011.
11. Mal'ko A.V. Mekhanizm pravovogo regulirovaniia. *Pravovedenie*, 1996, 3 (214), pp. 54–62.

12. Mal'ko A.V. Pooshchrenie kak pravovoe sredstvo. *Pravovedenie*, 1996, 3 (214), pp. 26–36.
13. Pokrovskii I.A. *Osnovnye problemy grazhdanskogo prava*. Moscow: Statut, 2009.
14. Rad'ko T.N. *Teoriia funktsii prava*. Moscow: Prospekt, 2014.
15. Samodaeva L.N. Znachenie funktsional'nogo podkhoda dlia opredeleniia mesta i roli munitsipal'nogo prava v sisteme rossiiskogo prava. *Iuridicheskaiia nauka*, 2012, 4, pp. 23–27.
URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/znachenie-funktsionalnogo-podhoda-dlya-opredeleniya-mesta-i-rol-i-munitsipalnogo-prava-v-sisteme-rossiyskogo-prava> (22.03.2015).
16. Samodaeva L.N. Okhranitel'naia funktsiia munitsipal'nogo prava: postanovka problem. *Pravo i obrazovanie*, 2013, 1, pp. 174–178.
17. Tabolin V.V., Chernogor N.N. Mesto i rol' munitsipal'nogo prava v sisteme rossiiskogo prava. *Mestnoe pravo*, 2002, 3–4, pp. 13–26. URL: <http://www.mestnoepravo.com/Pages/20020304.aspx> (22.03.2015).
18. Tumanova N.L. *Mestnoe samoupravlenie: problemy realizatsii munitsipal'nogo prava: avtoreferat dis...* kand. iurid. nauk. Moscow, 1996.
19. Kharlamova E.N. *Munitsipal'noe pravo v sisteme rossiiskogo prava: teoretiko-pravovoe issledovanie: avtoref. dis...* kand. iurid. nauk. Belgorod, 2011.
20. Chernogor N.N., Samodaeva L.N. Voprosy metodologii issledovaniia funktsii munitsipal'nogo prava. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik*, 2014, 47, pp. 377–389.
URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/47_2014chernogor_samodaeva.htm (22.03.2015).