

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего  
образования  
«Санкт-Петербургский университет  
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра конституционного и международного права

**ТЕМА 1. Муниципальное право России как отрасль права, наука и  
учебная дисциплина**

## *Вопросы темы:*

1. Понятие и сущность муниципального права
2. Нормы муниципального права
3. Муниципальные правоотношения
4. Источники муниципального права

# Муниципальное право в объективном и субъективном смысле

К изучению курса «муниципальное право» полезно приступить с уяснения содержания самого термина «муниципальное право».

Это понятие является многозначным и используется в различных смысловых значениях.

В объективном смысле муниципальное право представляет собой: во-первых, систему правовых норм, во-вторых – область научных исследований, в-третьих – учебную дисциплину.

В субъективном смысле под муниципальным правом принято понимать совокупность взаимосвязанных правомочий, принадлежащих субъектам муниципальных правоотношений.

# Муниципальное право как отрасль права

- Муниципальное право *как система правовых норм* представляет собой регулятор общественных отношений, объектом которого выступает местное самоуправление.
- В этом заключается основное отличие муниципального права от других систем правовых норм, объектами регулятивного воздействия которых служат общественные отношения иного рода (имущественные, трудовые, семейные и т.п.).
- Муниципальное право характеризует также набор методов и задач, используемых и решаемых при регламентации местного самоуправления.

# Муниципальное право как наука

- Муниципальное право является *областью научных исследований*.
- Об этом свидетельствует не только официальное признание данного направления юридической науки (по номенклатуре Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки РФ специальность 12.00.02 включает муниципальное право), но и множество научных публикаций, посвященных муниципально-правовому регулированию общественных отношений.

# Муниципальное право как учебная дисциплина

- В объективном смысле муниципальное право есть также *учебная дисциплина*, которая предусмотрена федеральным государственным образовательным стандартом по юриспруденции на основании требований ч. 5 ст. 43 Конституции РФ.
- Положения федерального государственного образовательного стандарта по муниципальному праву являются юридически обязательными, однако ими учебный процесс не исчерпывается.
- Современная юридическая наука предлагает для высших учебных заведений богатый теоретико-методологический аппарат, который позволяет значительно расширить требования, предъявляемые к специалистам в области муниципального права.

# Общество, государство, социальная норма, правовая норма

- Для того чтобы уяснить сущность такой категории, как «норма муниципального права», необходимо обратиться к следующим базовым социально-философским категориям: «общество», «государство», «социальная норма» и «правовая норма». Эти понятия весьма интересным образом соотносятся друг с другом.

# Общество

- *Общество* – наиболее широкая из четырех указанных категорий. Данным термином обозначается совокупность людей, объединенных общими интересами и организовано сотрудничающих друг с другом. Наличие общего интереса (мир, безопасность) не исключает существования частных интересов (собственность, индивидуальный доход), причем для реализации этих интересов требуется активная деятельность индивидов и соблюдение ими определенного порядка, правил поведения.



# Государство

- *Государство* – одна из форм общественной организации, поэтому перечисленные признаки общества относятся и к государству. Но государство имеет ряд специфических черт, среди которых можно выделить: свойство суверенитета (единство, целостность, верховенство и независимость государственной власти); существование населенной территории, очерчиваемой государственной границей; наличие гражданства как устойчивой политико-правовой связи между государством и соответствующими физическими лицами; существование конституции и законодательства; предметов ведения; системы государственных органов, наделенных самостоятельной компетенцией и взаимодействующих друг с другом; наличие публичной собственности; налоговой, бюджетной, денежной, кредитной систем и т.д.
- При этом важно понимать, что термины «общество» и «государство» соотносятся как родовое и видовое понятие; общество – это более широкая категория, а государство – более узкая.

## Взаимосвязь понятий

- Дальнейший ход наших рассуждений выглядит следующим образом. Всякое общество немислимо вне социальных норм, аналогичным образом государство – вне правовых норм. Следовательно, понятия «социальная норма» и «правовая норма» находятся в такой же логической взаимосвязи, что и термины «общество» и «государство», т.е. как широкое родовое и узкое видовое понятия.

# Социальная норма

- *Социальные нормы* – это правила поведения людей в обществе. Они обращены к воле человека как разумного существа; разум воспринимает содержание нормы, а воля руководит поступками индивида. Нетрудно заметить, что в самом механизме регламентации межчеловеческих отношений заложена допустимость уклонения воли субъекта от требований социальной нормы. Человека в буквальном смысле нельзя заставить действовать именно так или как-то иначе, поскольку воля индивида принадлежит исключительно ему самому. Социальное регулирование может лишь стимулировать поведение людей через положительную или отрицательную мотивацию, используя методы убеждения и принуждения.

# Дифференциация социальных норм

- Общий взгляд на человеческую историю показывает, что с течением времени социальные нормы подверглись процессу дифференциации и это послужило важным источником общественной свободы.
- Сегодня среди множества социальных норм (мораль, обычаи, традиции, обряды и т.п.), *нормы права* отличаются своей определенностью и государственно-принудительной силой. Они позволяют не только четко фиксировать требования законодателя, но и заранее предупреждать потенциальных правонарушителей о предстоящей санкции.

# Достоинства правовых норм

- Юридические процедуры, устанавливаемые в правовых нормах, создают более действенный по сравнению с аналогичными регуляторами общественных отношений механизм защиты прав и законных интересов лиц.
- Участники правоотношений в целях своей защиты могут заявлять ходатайства, предъявлять доказательства, опровергать доводы противоположной стороны и участвовать в их исследовании, обжаловать незаконные и необоснованные решения правоприменителя.
- Подобные гарантии вне юриспруденции практически не встречаются, что часто ведет к несправедливому разрешению споров и конфликтов в повседневной общественной жизни.
- Однако правовым нормам отведено свое место в механизме регламентации отношений между людьми, а излишнее расширение данного пространства чревато другими негативными последствиями (феномен полицейского государства).

# Нормы муниципального права

- Сказанное в полной мере распространяется на нормы муниципального права. Муниципально-правовые нормы есть общеобязательные правила поведения, содержащиеся в статьях, частях и пунктах статей нормативных правовых актов. По своей внутренней структуре нормы обычно включают в себя гипотезу, диспозицию и санкцию. В отличие от указанного общего правила, общерегулятивные нормы муниципального права (нормы-дефиниции, нормы-цели, нормы-принципы, нормы-задачи) не содержат гипотез и санкций, ограничиваясь лишь соответствующей диспозицией.

# Классификация по характеру правового регулирования.

## Управомочивающие нормы

- По характеру правового регулирования нормы муниципального права бывают управомочивающими, обязывающими и запрещающими. В целях придания правовым нормам *управомочивающего* характера, законодатель использует такие слова, как «может», «вправе», «разрешается», «допускается». Во всех случаях речь идет о юридической возможности субъекта поступать так или иначе по его усмотрению.

# Обязывающие нормы

- *Обязывающие* нормы муниципального права, как следует из их названия, предписывают субъектам определенное поведение, которому они должны следовать независимо от желания. Для придания норме обязывающего характера законодатель может вообще не использовать такие слова, как «обязан», «должен», поскольку повествовательная форма изложения правовой нормы, по правилам юридической техники, обычно предполагает юридическую обязанность, а не право. Однако в правоприменительной практике встречаются случаи, когда изложенная в повествовательной форме правовая норма истолковывается в качестве управомочивающей (некоторые указания закона нельзя принимать буквально). Но это далеко не всегда способствует предсказуемости реакции государства на юридические факты и нередко затрудняет правильное применение права.



# Запрещающие нормы

- Методологически близкими к обязывающим правилам являются *запрещающие* нормы. Они тоже содержат предписания субъектам, исполняемые независимо от желания последних, но путем указания на поступки, от которых следует воздерживаться. Юридические запреты формулируются с использованием слов «запрещается», «не вправе», «не может», «не допускается», «не разрешается», т.е. через отрицание прав.

# Диспозитивные и императивные нормы

- По степени определенности правового регулирования различают *диспозитивные* и *императивные* нормы муниципального права. Разница между ними состоит в наличии или отсутствии так называемой *дискреции*, т.е. *свободы усмотрения субъекта правоотношения*: диспозитивные нормы предполагают свободу усмотрения, а императивные – нет. На первый взгляд может показаться, что управомочивающие нормы являются диспозитивными, обязывающие и запрещающие – императивными. Но если это было бы так, то классификация норм по признаку определенности правового регулирования лишалась бы смысла. В действительности, управомочивающие нормы являются диспозитивными, запрещающие – императивными, а вот обязывающие нормы могут быть как диспозитивными, так и императивными, в зависимости от вариантов возможного поведения обязанных субъектов, указанных в законе.

# Материальные и процессуальные нормы

- По назначению в механизме правового регулирования различают материальные и процессуальные нормы муниципального права. *Материальные* нормы регламентируют общественные отношения по существу, а *процессуальные* – по форме, причем процессуальные нормы направлены на реализацию материальных. Механизм правового регулирования является эффективным лишь при условии, когда имеется ясность в вопросе о том, кто, когда, и каким образом реализует свою компетенцию, причем все инстанции должны быть связаны в одно целое. Но в то же время, процедурный аспект не должен служить почвой для расцвета заорганизованности, волокиты, бессмысленного настаивания на ненужных правилах. Отжившие и вредные процедуры подлежат своевременному изменению или отмене в установленном порядке.

**Рассмотрена на заседании предметно-методической секции кафедры конституционного и международного права (Протокол № 9 от «18» мая 2018 г.) Рекомендована для проведения учебных занятий.**

Разработана доктором юридических наук, профессором П.А.Астафичевым