

КОЛЛИЗИИ МЕЖДУ НАЦИОНАЛЬНЫМ И МЕЖДУНАРОДНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВЕ

В Конституции Российской Федерации закреплён примат международного законодательства над национальным в случае возникающих и возможных правовых коллизий. В то же время в Европейской хартии местного самоуправления указано, что принципы местного самоуправления должны быть признаны во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства. Так, положения основных законодательных актов международного и национального уровня указывают на приоритет друг друга в случае возникновения коллизий.

В статье рассматривается возможность применения национального законодательства в случае правовых коллизий с нормами международного права, а также обосновываются выводы, почему нормы национального законодательства, в частности Конституции Российской Федерации, имеют приоритет над нормами международного права в муниципальном праве.

Также поднимается вопрос о возможности рассматривать толкование права как способа преодоления коллизий, при этом для подтверждения довода приводятся примеры из практики Конституционного суда Российской Федерации по вопросам применения национального законодательства в случае противоречия с нормами международного законодательства.

Статья посвящена, главным образом, теории источников российского муниципального права. Иерархия источников муниципального права рассматривается исходя из целей местного самоуправления, закреплённых в законодательстве Российской Федерации.

Ключевые слова: *теория источников муниципального права, коллизии норм права, толкование права, Европейская хартия местного самоуправления, примат (приоритет) международного права, местное самоуправление, унификация.*

В современной юридической науке коллизийное право принято рассматривать в рамках международного частного права. Несмотря на то, что коллизии встречаются в любой отрасли права, исследованием этого явления, разработкой способов коллизийного регулирования занимаются специалисты именно международного частного права, такие как И.В. Гетьман-Павлова, Г.К. Дмитриева, Т.Н. Нешатаева и др.

В международном частном праве выработана устоявшаяся система способов и методов, используемых для разрешения коллизий между нормами права различных стран. В то же время национальное законодательство устанавливает «концепцию примата (преимущественного значения) норм международного права в процессе взаимодействия с нормами внутригосударственного права» [5, с. 45]. В ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации прямо указывается на то, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены законом, то применяются правила международного договора». В то же время согласно ст. 12 Конституции РФ, «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление».

Если взглянуть в глубь истории становления муниципального права в Российской Федерации, то мы увидим, что основной задачей создания и выделения муниципалитетов на территории страны являлось «решение населением... вопросов местного

значения, исходя из интересов населения и с учетом исторических и иных местных интересов» (ч. 2 ст. 1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г.). Данное законодательное положение аргументировали многие исследователи проблем муниципального права, в частности, профессор В.И. Фадеев, профессор С.А. Авакьян, Н.А. Игнатьев, С.Е. Чаннов и др. «Каждая страна претворяет в жизнь модель местного самоуправления с непременно свойственными ей теми или иными чертами оригинальности и самобытности» [4].

Основными международными источниками муниципального права являются Европейская хартия местного самоуправления, Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках СНГ. Главными источниками в российском национальном законодательстве являются Конституция РФ, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г., ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 г., ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 21.07.2005 г. и т.д.

Однако, несмотря на закрепление в Основном законе страны приоритета международных правовых актов над внутренним законодательством, в теории источников муниципального права не сложилось однозначного ответа по этому поводу. В научных работах Е.С. Шугриной, А.В. Павлушкина и др. однозначно отмечается, что в случае противоречия законов Российской Федерации Европейской хартии местного самоуправления, при-

меняются нормы последней. Однако в ст. 2 Хартии, указано, что принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства. Таким образом, мы сталкиваемся с коллизией норм права, когда каждый из актов закрепляет приоритет правового регулирования другого.

На наш взгляд, в случае возникающих коллизий между международным и национальным правом, выбор нормы права должен быть сделан именно в пользу последнего по следующим основаниям:

1. Цель. Главным аргументом в пользу использования национального законодательства является специфическая цель, которая свойственна муниципальному праву. Национальная правовая система и международная правовая система – это принципиально разные правовые системы, которые имеют самостоятельный путь развития, разный круг участников правоотношений и различные методы правового регулирования. Рассуждая о логичности выбора между национальным и международным законодательством, мы возвращаемся к главной задаче местного самоуправления – учитывать при решении вопросов исторические и иные местные традиции. Целью же международного законодательства является гармонизация законодательства, создание единых, общих, унифицированных правил [7, с. 17]. Исходя из этого, правильнее было бы в случае коллизии применять нормы национального законодательства, поскольку именно в нем могут отражаться принципиальные местные обычаи и традиции.

2. Инструмент. Согласно ст. 12 Конституции РФ, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Оно представляет собой правовой институт и является инструментом, посредством которого в муниципальном праве достигаются его цели.

Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения указаны в ст. 17 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г.

Самостоятельность и независимость от международно-правовых актов по вопросам местного значения является необходимой, поскольку местное самоуправление, по своей сути, должно представлять собой мощный инструмент демократизации общества и народовластия на территории муниципалитета. В этой связи ограничение местного самоуправления международно-правовыми актами и применение их норм на территории муниципального образования взамен применения национального законодательства привело бы к унификации местных традиций и невозможности применения обычаев в определенных ситуациях. При ограничении применения местных традиций

и обычаев, население теряло бы свою самобытность, а стало быть, в этом случае, когда местное самоуправление не способно было бы сохранить эту уникальную самобытность, терялся бы и смысл существования самого местного самоуправления. В этом случае применение национального законодательства в случае противоречия с международным способствует сохранению института местного самоуправления.

3. Судебное толкование. Хотя толкование права формально не является источником права, оно признается учеными одним из способов преодоления коллизий, например в работах З.А. Незнамовой, Е.А. Чуличковой и др. «Конституционный Суд РФ является единственным органом, который дает официальное толкование Конституции РФ... Такое толкование позволяет предупредить конфликты между органами власти, нарушение прав и свобод граждан, невыполнение обязательств и другие негативные последствия» [6, с. 789].

В постановлении Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 г. № 15-П указывается, что Конституция РФ и федеральные законы закрепляют более высокий, чем предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления, поэтому в случае коллизий между национальными и международным законодательством, приоритет в муниципальном праве отдается внутреннему национальному регулированию.

Таким образом, иерархия источников муниципального права должна выглядеть следующим образом:

1. Конституция РФ;
2. Международные договоры и соглашения;
3. Федеральное законодательство;
4. Законодательство субъектов федерации;
5. Местное законодательство.

В силу того, что Европейской хартией местного самоуправления и другими международными нормативными правовыми актами не могут быть учтены конкретные местные традиции, эти акты не могут быть признаны приоритетными в муниципальном праве. Исторические и местные традиции могут быть в полной степени гарантированы лишь национальным законодательством, международное право должно обеспечивать правовую защиту и предлагать общие юридические конструкции, способы и методы защиты, однако Европейская хартия должна восприниматься как рекомендательный, «рамочный» нормативный правовой акт, обеспечивающий минимум правовых гарантий для местного самоуправления, которыми оно может воспользоваться всегда.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г.

2. Федеральный Закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г.

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 г. № 15-П «По делу о проверки конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22.03.1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области»

4. *Джагарян Н.В.* Национальные и наднациональные гарантии прав местного самоуправления: проблемы сбалансированной реализации // Госу-

дарственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 5. – С. 26–30.

5. *Кененова И.П.* Правоведение: учеб. пособие для СПО и прикладного бакалавриата / И.П. Кененова, Т.Э. Сидорова. – М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2014. – 191 с.

6. *Нарутто С.В.* Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации: проблемы регулирования и реализации // *Lex russica*. – 2014. – Т. ХСVI. – № 7. – С. 783–797.

7. *Якунин В.И.* Проблемы международной гармонизации железнодорожного права России. Монография. – М.: Научный эксперт, 2008. – 224 с.