

## Съвременната международноправна доктрина за взаимодействие- то между международното и националното право

Кремена Раянова

Новите тенденции на общественото развитие в края на XX и началото на XXI век поставят пред международноправната наука редица теоретически и практическите задачи. От тяхното ефективно решаване ще зависи изборът на стратегическо направление за развитието на човешката цивилизация[1]. Постигане на единството на международната общност за решаването на глобалните екологични проблеми, както и за съблюдаването и изпълнението на приетите по тях задължения според нас, е една от основните задачи на съвременното развитие на международното право на околната среда.

На международно ниво регулирането на въпроси от областта на опазването на околната среда е свързано с дейността на организациите за международно сътрудничество и е определяща за природата на съществуващите международни отношения.

В Парижката харта за нова Европа се обосновава необходимостта от сътрудничество при решаването на глобалните задачи, в това число и екологичните[2].

Всички мерки, предприемани от държавите в областта на опазването на околната среда “трябва доколкото е възможно да се основават на международния консенсус[3]. Изразът “доколкото е възможно” изисква пояснение. Става въпрос за това, че проблемите в областта на околната среда трябва да се решават на основата на сътрудничеството. Колкото повече въпроси се решават съобразно съгласуваната воля на държавите, толкова повече възможности ще се разкрият за разрешаването на екологичните задачи.

Това тълкуване, обаче, може да има и друго съдържание. Държавите (и в това се проявява тяхното суверенно равенство) могат да се съгласят или не с мерките, свързани с разрешаване на проблем на околната среда, предложени от други държави. На практика това може да бъде присъединяване към мнението на мнозинството или малцинството други държави.

Уговорката “доколкото това е възможно”, при определени други условия (напр. засилени интеграционни процеси, действие на правилата на международните организации и др.) може да има и друго значение. Признаването на необходимостта от сътрудничество в областта на околната среда е свързано с осъзнаването на недостатъчността на едностранните мерки (напр. във връзка със замърсяването на морската среда) или с отделни действия на държавата (напр. при опазването на флората и фауната) и с постепенното превръщане на проблема за околната среда в международно значим, изискващ взаимно и многостранно регулиране.

Държавите осъществяват сътрудничество на глобална, регионална и двустранна основа непосредствено или чрез компетентните международни организации при формирането на нормите, стандартите и препоръчителните процедури с цел ефективна защита на околната среда. Те полагат усилия за сключване на международни договори, които да гарантират уважение на интересите на всички държави и да защитят цялостно международната система за опазване на околната среда, се казва в приетата в Рио де Жанейро през 1992 г. Декларация по околна среда и развитие[4].

Едно от обективните основания за необходимостта от осъществяване на международно сътрудничество е съвместното използване на природните ресурси и отговорността, която държавите носят за това. В съответствие с Декларацията от Рио държавите са длъжни оперативно и настойчиво да си сътрудничат в това, което касае по-далечните разработки на международното право в областта на отговорността и компенсациите за уреждане на околната среда”.

Съгласно общите принципи на международното право (*Sic utere tuo ut alienum non laedas*), в международното екологично право, се налага като водещ принципът за забрана нанасянето на вреда на територии съседни на държавата, вследствие на използване на собствената територия или територия под своя юрисдикция и принципът за материалната отговорност за причиняване на екологична вреда.

Тези принципи обаче не се поддържа от всички. Например според американския политолог и историк

Г. Моргентау, “международното право е примитивен тип право, защото преди всичко то се явява като децентрализирано право”. Той аргументира своята гледна точка с “отсъствието на централизирана власт, която би била способна да се занимава с правотворчество и прилагане на правните норми. Ето защо съществуването и функционирането на международното право се определя от два фактора всеки, от които има децентрализиран характер – наличието на общи интереси на отделните държави и разпределението на силите между тях. Където няма общи интереси и баланс на силите, там няма и международно право”<sup>346</sup>. В това се изразява и концепцията на “политическия реализъм”.

Поддръжниците на теорията на “юридическия реализъм”, възникнала по времето на “студената война”, също отричат факта на съществуване на международното право като система от задължителни юридически норми. Най-яркия представител на тази концепция – проф. М. Макдугъл от Йелския университет, казва, че международното право е съвкупност от “обществени предписания”, които се формират и изменят в “световните процеси” по пътя на предявяваните от държавите претенции и контр-претенции и приемането им с помощта на силата. Следователно, в съответствие с теорията на Макдугъл “международното право по същество престава да бъде особен компонент на международната система – системата на задължителните норми се разтваря в политиката”<sup>347</sup>.

Скептичното отношение към международното право, независимо че времето на противопоставянето на двата политически блока – социалистическия и капиталистическия (особено през 70-те и 90-те години на миналия век) вече е в историята, е широко разпространено и дори намира своето отражение в “теорията на световния мениджмънт”.

Поддръжниците на тази теория разглеждат традиционното поле на приложение на международното право в по-широк контекст на “режимите” в международната политика. Под “режим” те разбират ясно изразените или подразбиращите се принципи, норми, правила и процедури за приемане на решения, около които се концентрират очакванията на участниците в конкретната област на международните отношения. Съвкупността от тези режими в различните сфери на политиката представляват сърцевината на “световния мениджмънт”, който встъпва в качеството си на основно регулиращо начало на съвременните глобални процеси<sup>348</sup>.

Разбира се, да се говори за построяването на единно световно общество, основано на универсалните ценности и принципите на сътрудничество между държавите е преждевременно, по силата на това, че в последните години се проявяват тенденции към разрастване на заплахата от сериозно и необратимо увреждане на околната среда. За това допринася и разрастването на регионалните етнически конфликти.

Да се отрича системата на международните отношения от втората половина на XX век е невъзможно, още повече, че тя навлиза в нова фаза на своето развитие и в началото на XXI век се създава нов световен правопорядък, който се усъвършенства с течение на времето.

<sup>346</sup> Morgenthau, H.J. Thompson, K.W. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. McGraw-Hill, Inc., 1985, p. 295.

<sup>347</sup> Тункин, Г.И. *Право и сила в международной система*, М., 1983, с. 106.

<sup>348</sup> Вж. пак там

Създадените международни организации и развиващите се международни отношения водят до това, че международните договори стават правна основа на взаимоотношенията между субектите на международното право.

В този смисъл, в новите условия, традиционните механизми на саморегулиране, като равновесието на силите, се оказват непригодни и подлежат на заменяне с механизми, основани на демократичното сътрудничество. Балансът на силите трябва да бъде заменен с баланс на интереси. Хармонизирането на общите и национални интереси е гаранция, основана на световния правопорядък. Справедливостта може да има надеждна опора не в равенството на силите, а в равенството на правата и задълженията, както и в особената отговорност на големите държави.

Международното право е общодемократична нормативна система. В неговите основополагащи източници вече намират приложение много човешки ценности – ненападение или заплахата от използване на сила, ненамеса във вътрешните работи на държавите, правата на човека, разоръжаването, междудържавното сътрудничество и др.<sup>349</sup>

Само с помощта на международното право независимите, истински равноправните държави, образуват устойчивата международна система, която е зависима не от силата, а от общосъгласуваните норми на международните отношения.

Международното сътрудничество, основаващо се на общите норми, построено на принципа на добросъвестното изпълнение на задълженията, се явява основа на световния правопорядък, насочен към демократизация на международните отношения.

За значението на международното право в съвременния свят, свидетелства и факта, че в последното десетилетие на XX век, настъпва съществено разширяване на кръга обществени отношения, представляващи предмет на правно регулиране. Днес, този процес се развива в две основни направления.

За първото е характерна регламентацията на международното право чрез нови направления в междудържавното сътрудничество. Съдържанието на второто, определя все по-голямото навлизане на регулираните от международното право норми, в сферата на вътрешнодържавните отношения<sup>350</sup>.

Обективните тенденции в развитието на международното сътрудничество сподобва за появата на нови сфери в правното регулиране, които отразяват и появата на нови отрасли на международното право. Така, само през втората половина на XX век, в относително кратки исторически срокове се формират отрасли на съвременното международно публично право, като международното право за правата на човека, международното космическо право, международното ядрено право и редица други.

Появата на нови области на правно регулиране в международното сътрудничество, както и разширяването на сферите на действие на международното право, води до това, че значително се разширява практиката на регулиране от международноправни норми на вътрешнодържавни отношения.

Въпросът за взаимодействието между международното и вътрешното право представлява обособена част от комплексния проблем на взаимовръзка на обществено-политическата система на държавите с международната система<sup>351</sup>.

Международното право регулирайки отношенията между субектите все по-често засяга въпроси, предмет на националното право. Проявява се своеобразно разши-

<sup>349</sup> Гаврилов, В.В., Роль и значение современного международного права в регулировании международных отношений. Международное публичное и частное право № 3, 2002, с.3-10.

<sup>350</sup> Вж. пак там

<sup>351</sup> Лакашук, И.И., Нормы международного права в международной нормативной системе, М., Спарк, 1997.

рение на сферата на действие на международното право. В тази “нетрадиционна” област то действа чрез националното право с помощта на последното<sup>352</sup>.

На проблема за съотношението между международното и националното право започна да се отделя по-голямо внимание в края на XIX век. Първата специална разработка на тази тема е изследването на немския юрист Х. Трипел “Международно и национално право” от 1899 г.

Исторически в науката за международното право по този въпрос съществуват две основни направления – дуалистично и монистично. Причина за това е, че има сфери на обществените отношения, където едновременно могат да действат и международното и националното право.

Дуалистичната концепция се изразява в това, че международното и националното право се разглеждат като два различни правопорядъка.

В тази връзка, по мнението на Г. Трипел, международното и националното право са не само различни отрасли на правото, но и различни правопорядъка. Това са два кръга, които са много близо един до друг, но никога не се пресичат.

Монистичната концепция се състои в признаването на единственото между тези системи на правото. Международното и националното право се разглеждат в съвкупност като една правна система. Представителите на монистичната концепция се делят на поддръжници на върховенството на националното право и поддръжници на върховенството на международното право.

Концепцията на примата на вътрешното право над международното се заражда преди Първата световна война и в периода между двете световни войни, немските учени подчертават близостта ѝ с философията на Хегел.

Чрез тази си позиция те в определена степен оправдават действията на хитлеристка Германия, обосновавайки се, че държава, която приема международноправно задължения, доброволно се ограничава и затова ако задължението не съответства на държавните интереси, тя има право да не го изпълнява. В настоящия момент тази разновидност на монистичната концепция на практика остава в миналото.

Според Мюлерсон “признаването на примата на националното право над международното неизбежно води до международноправен nihilизъм”<sup>353</sup>.

Монистичната концепция за примата на международното право над националното се заражда в рамките на англосаксонската правна система още през XVIII в. Тя се свързва с доктрината на Блекстон, възникнала през 1765 г. Съгласно тази доктрина международното право се възприема като общо право и се явява част от правото на държавата, т.е. инкорпорира се във вътрешнодържавното право<sup>354</sup>.

Концепцията на Блекстон не се приема в Англия, защото международните договори стават част от британското право само по силата на закон, приет от парламента.

Според Я. Броунли, международното право е право, което регулира отношенията между суверенните държави, а националното право действа в пределите на държавата и регулира отношенията между гражданите ѝ и изпълнителната власт<sup>355</sup>.

Според нас, както дуалистичната, така и монистичната концепция имат недостатъци.

Монистичната теория на практика отрича съществуването на особен обект на международноправното регулиране. Следователно, международното право по желание на договарящите се страни може непосредствено да регулира вътрешнодържавните отношения. В този случай, обаче, се губи обекта на международноправното

<sup>352</sup> Мюлерсон, Р.А., Соотношение международного и национального права, М., Междунар.отношения, 1982, с.136.

<sup>353</sup> Мюлерсон, Р.А., Соотношение международного и национального права, М., Междунар.отношения, 1982, с.136.

<sup>354</sup> Кузнецов, М., Международное публичное право, Юристъ, 2001.

<sup>355</sup> Броунли, Я., Международное право в 2 тома, М., Прогрес, 1977.

регулиране – междудържавните отношения. При това положение може да се постави въпроса и по друг начин, който да доведе до абсурд. Ако субективния фактор играе такава роля може да си представим хипотетичната ситуация, когато законодателят се опитва да регулира междудържавните отношения<sup>356</sup>.

Дуалистичната концепция в някаква степен способства за преувеличаване различията между международното и националното право. Тя може да се използва в качеството си на оправдание в определени ситуации, които не съответстват на нормите на вътрешното право, задължения, обвързващи дадена държава за изпълнение на норми на международното право.

Въпреки това, дуалистичната концепция изглежда по-приемлива, доколкото е основана на обективни критерии, които отразяват различията между международното и националното право, свързани с характера на регулираните отношения и юридическата техника за създаване на правните норми. В този смисъл по-добро се явява направлението на обективния дуализъм.

Съгласно тази разновидност на дуалистичната концепция, която в последно време намира все по-голяма подкрепа, международното и националното право са разделени от обективни граници. Те не зависят нито от законодателството, нито от намерението на договарящите се страни. Следователно междудържавните отношения са регулирани от нормите на международното право, а вътрешнодържавните са международен елемент – от нормите на националното право.

От това каква концепция ще бъде възприета от държавите, зависи подхода за осъществяване на нормите на международното право в националното.

В съответствие с националните си интереси, държавите могат да възприемат различни теории. Важното е, че "...новият морал произтича от това, че интересите на държавите не могат да бъдат над общочовешките, че правилно разбраните национални интереси не могат да противоречат на общочовешките. Когато има конфликт между тях, изборът трябва да бъде направен в полза на последните<sup>357</sup>.

Съгласно Виенската конвенция за правото на международните договори „Страна по договор не може да се позовава на разпоредбите на своето вътрешно право като оправдание за неизпълняване на договора<sup>358</sup>.

В последните години, много остро се поставя въпроса за допустимите предели на международното екологично право в сферата на националното екологично законодателство. Това означава, че за да бъде ефективно международното право на околната среда е необходимо то да се интегрира на национално ниво.

Изменящите се политически реалности предизвикват по-сериозно обсъждане на проблема за предела на държавния суверенитет. В резултат на многото дискусии, в доктрината се оформя позитивно отношение към идеята за баланс между интересите на държавите в съвременния свят. Този баланс трябва да бъде неразривно свързан с интернационализацията на традиционно националните въпроси и преотстъпване, в името на общите интереси, на отделни права в международна компетенция<sup>359</sup>.

Съдържанието на понятията “вътрешна компетентност” и “вътрешни работи на държавата” е много подвижно. То еволюира заедно с развитието на международните отношения и в съответствие с волеизявлението на самите държави, възплътено във формата на международноправна норма. Нормите на международното право не съдържат никакви ограничения или забрани по кръга въпроси, които могат да бъдат регулирани от него, още повече че тук има място доброволното съгласие на държавите и не се нарушават правата на другите субекти на международното право.

<sup>356</sup> Кузнецов, М., Международное публичное право, Юристъ, 2001.

<sup>357</sup> Дмитриева, Г.К., Мораль и международное право, М., Междун.отношения, 1991.

<sup>358</sup> Виенска конвенция за правото на международните договори, чл.27

<sup>359</sup> Сп. Международная жизнь № 4, “Примат права в политике” 1989, с. 63-70

Затова едни или други обществени отношения не са предмет на международноправно регулиране не защото са възпрепятствани от държавния суверенитет, а защото държавите не желаят такова регулиране.

Интересна в този смисъл е позицията на бившия Генерален секретар на ООН Бутрос Гали, че уважението към суверенитета и целостта на държавите има решаващо значение за всяко съвместно предвиждане напред на международната арена. Още повече, че времето на абсолютния и изключителен суверенитет отмина. Тази теоретична концепция никога не се потвърди в реалния живот. Задача на държавите е да разберат това и да осигурят равновесието между потребностите си и изискванията за запазване на световния мир. Новото в конституционното законодателство на държавите е принципното признаване на възможността за ограничаване на държавния суверенитет. Например, в Конституцията на Франция е предвидено, че "при условията на взаимност, Франция се съгласява да ограничи суверенитета си, ако това се налага за защита на мира"<sup>360</sup>. Сходни формулировки се съдържат в Конституцията на Италия<sup>361</sup> и редица други държави.

Държавите се отказват от суверенитета си в определена сфера на държавната власт, която може да окаже влияние върху решаването на въпроси от световен мащаб<sup>362</sup>. Следователно международните договори за опазване на околната среда в пределите на една държава, встъпват в качеството си на съгласувани воли на различни държави, основавайки се на техния суверенитет, а не ограничавайки ги.

Системата на нормите на международното право е създадена от самите държави на основата на тяхното поведение и затова няма никакви причини да се говори за ограничения или поглъщане на държавния суверенитет от международното право.

Суверенната държавна власт е реалност в съвременните международни отношения. Фактът, че международното право (естествено не цялото) може да представлява част от националното право на държавата и е задължително за гражданите, не означава всеобщ примат. Ако от една страна отношенията в областта на опазването на околната среда представляват такава сфера, където регулиращата роля на международното право е очевидна, от друга страна признаването на неговия примат над вътрешното право, може да го лиши от възможността да играе активна роля в тези отношения.

Препоръките относно перспективите за развитието на човешкото общество и ефективността на различните модели за власт и контрол водят до това, че международното право се разглежда като общ процес, в който се "съединяват власт и контрол"<sup>363</sup>. Това включва и структурни основи на приетите решения и целият арсенал от методи и способности, които политиката разработва и после реализира.

Най-важното обаче е, че международното право е метод за фиксиране на доброволно изразената воля на неговите субекти.

Заложените в основата на Европейския съюз международни договори създават особена правна система – след влизането си в сила те всъщност се превръщат в право на самите държави-членки и имат примат над националното им право.

На тази основа решенията на органите на ЕС имат пряко действие на територията на държавите-членки. Съюзът не разполага със собствени органи за реализиране на това наднационално право по места. Това се осъществява от държавите. Правните актове на ЕС се реализират в националното право само с помощта на

<sup>360</sup> Конституция на Франция, чл. 9

<sup>361</sup> Конституция на Италия, чл. 11

<sup>362</sup> Hohmann H., *Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Law*, London, 2011

<sup>363</sup> Pulmer, W. *International Environmental Law & World Order*. -St.Paul:West Publishers, 1994, p. 231.

вътрешно националните актове<sup>364</sup>. За да може правото на Европейския съюз да се реализира напълно, в много отношения то е зависимо от националното право.

Разглеждайки въпроса за разширяването на сферата на действие на съвременното международно право не може да не обърнем внимание на очевидния факт, че в последните 10 години значително разпространение получи практиката за регулиране на вътрешнодържавните отношения чрез нормите на международното право. В много страни, нормите на международното право са обявени за съставна част от техните правни системи, а международните договори получиха приоритет над нормите на вътрешното право в случаите на колизия между тях.

В тази връзка интересен е фактът, че в редица конституции на европейски държави се съдържат подобни норми. Например в Основния закон на Германия се казва, че "Общите норми на международното право са съставна част от федералното право. Те имат приоритет над законите и пораждат права и задължения непосредствено за гражданите на федералните области"<sup>365</sup>.

В конституцията на Русия<sup>366</sup> е включена норма, в съответствие с която общопризнатите принципи и норми на международното право и международните договори стават част от правната система на Руската федерация.

Република България също признава примата на международното право над националното законодателство. В Конституцията е предвидено, че международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат<sup>367</sup>.

В тази връзка следва да отбележим, че признаването на примата на международното право спрямо правото на Република България, означава, че то присъства във всички нейни елементи.

Понятието за правната система е понятие, което обхваща и обвързва всички елементи на правната действителност, а именно действащото право, юридическата практика, правната доктрина. То очертава общата конструкция на правото в която и да е държава. Именно правната система на държавата определя подходящите пътища и средства, за да може международното право да се приема на национално ниво. Понятието "правна система" има за цел не толкова да даде конструктивна характеристика на правната действителност, на нейната структура, но и да отрази генетичния аспект на системата. Въвеждането в национално-правната система на нов правен феномен, какъвто за нея е международното право, неизбежно трябва да бъде свързано с процеси, които обхващат не само собственото право, но и всички други елементи на правната система. С други думи, международното право, оказва влияние върху всички правни системи. Означава ли това, че в нея се появява още един елемент? Може би не, доколкото нормите на международното право стават част от вътрешното право. Във всеки случай обаче, синтетичното понятие "правна система" не се разрушава.

Следвайки формалната логика, отделните държави, отчитат принципа на взаимност в международните отношения са способни да оказват влияние върху правната система на другите държавите. При това подобно въздействие може съществено да се различава. Нормите на международното право едва ли могат да се намесят в такава сфера на вътрешнодържавните отношения, която не е уредена от националното право. Тези норми трябва да бъдат възприети чрез механизмите на националното правното регулиране<sup>368</sup>. Международното право е способно или да помогне за

<sup>364</sup> de Smith, St., R. Brazier. Constitutional and Administrative Law, 8th ed., Penguin Press, England, 1998, p. 147-149.

<sup>365</sup> Конституция на Германия, чл. 15

<sup>366</sup> Конституция на Русия, чл. 15, т. 4

<sup>367</sup> Конституция на Република България.чл. 5, ал. 4

<sup>368</sup> Harris International Law: Cases and Materials. St. Paul, 2009, p. 386.



по-ефективното действие на нормите на националното, или да установи други правила за регулиране на определени обществени отношения.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Виенска конвенция за правото на международните договори
- [2] Парижка Харта за нова Европа
- [3] Декларация от Рио по околна среда и развитие
- [4] Вж. Принцип 27 от Декларация от Рио по околна среда и развитие
- [5] Morgenthau, H.J. Thompson, K.W Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace. McGraw-Hill, Inc., 1985, p. 295.
- [6] Тункин, Г.И. Право и сила в международной системе, М., 1983, с. 106.
- [7] Вж. пак там
- [8] Гаврилов, В.В., Роль и значение современного международного права в регулировании международных отношении. Международное публичное и частное право № 3, 2002, с.3-10.
- [9] Вж. пак там
- [10] Лакашук, И.И., Нормы международного права в международной нормативной системе, М., Спарк, 1997.
- [11] Мюлерсон, Р.А., Соотношение международного и национального права, М., Междунар.отношения, 1982, с.136.
- [12] Мюлерсон, Р.А., Соотношение международного и национального права, М., Междунар.отношения, 1982, с.136.
- [13] Кузнецов, М., Международное публичное право, Юристъ, 2001.
- [14] Броули, Я., Международное право в 2 тома, М., Прогрес, 1977.
- [15] Кузнецов, М., Международное публичное право, Юристъ, 2001.
- [16] Дмитриева, Г.К., Мораль и международное право, М., Междун.отношения, 1991.
- [17] Виенска конвенция за правото на международните договори, чл. 27
- [18] Сп. Международная жизнь № 4, "Примат права в политике" 1989, с. 63-70
- [19] Конституция на Франция, чл. 9
- [20] Конституция на Италия, чл. 11
- [21] Hohmann H., Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Law, London, 2011
- [22] Pulmer, W. International Environmental Law & World Order.-St.Paul:West Publishers, 1994, p. 231.
- [23] de Smith, St., R. Brazier. Constitutional and Administrative Law, 8th ed., Penguin Press, England, 1998, p. 147-149.
- [24] Конституция на Германия, чл. 15
- [25] Конституция на Русия, чл. 15, т. 4
- [26] Конституция на Република България.чл. 5, ал. 4

#### За контакти:

Доц. д-р Кремена Божидарова Раянова, катедра Наказателноправни науки в РУ „А. Кънчев”

Съдържанието на доклада представлява публична лекция по смисъла на разпоредбата на чл. 28 от ЗРАСРБ.