

## THE INTERNATIONAL TREATY AS A SOURCE OF OBLIGATIONS FOR THE STATE

---

**Assoc. Prof. Mariya Zheleva, PhD**

Faculty of Law,

“Angel Kanchev” University of Ruse

Phone: +359 882 435315

E-mail: mzheleva@uni-ruse.bg

**Abstract:** *The subject of the report is the extent to which the state is obliged to comply with certain norms by virtue of its participation as a party to an international treaty. The research question that arises is to what extent it is possible to revise an existing international treaty if it is required by the circumstances or the interests of one of the parties. In this regard, international legal theory seeks a balance between two tendencies. The first trend is summarized by the maxim 'pacta sunt servanda', which justifies the sclerosing of conventional law. The second trend is the opposite and is motivated by the doctrine of 'rebus sic stantibus', according to which any international convention must be signed only with a general reservation, according to which the treaty is bound by the relevant state of affairs; therefore, once this situation changes, the contract itself must be changed as necessary.*

**Keywords:** *International Treaty, Fundamental Change of Circumstances, Pacta Sunt Servanda, Rebus sic Stantibus*

### ВЪВЕДЕНИЕ

Договорът е основен източник на международното право. В уводната част на Виенската конвенция за правото на договорите (Обн. ДВ, бр. 87 от 10 ноември 1987 г.) той се определя като международно споразумение, сключено между държави в писмена форма и регулирано от международното право, независимо дали споразумението се съдържа в един документ, в два или няколко свързани помежду си документа, а също така независимо от конкретното му наименование – чл.2. С подписването на договора от упълномощен представител на държавата и следващите стъпки, свързани с влизането му в сила (размяна на документи, ратификация, присъединяване – чл. 13-17), държавите, страни по договора, изразяват своето съгласие за обвързване с него. В съответствие с предвидената във всяка страна конституционна процедура, международният договор става част от вътрешния правов ред, с предимство пред националните норми. Всяка държава, страна по международен договор, се задължава спрямо другите държави, страни по договора, да спазва произтичащите от него задължения, съобразявайки се с общопризнатия принцип *pacta sunt servanda*. От друга страна обаче, държавата като организирана форма на човешка колективност, има като задължение съхраняването на етно-социалния субстрат – задължение, произтичащо от нейната мисия и от Обществения договор. При някои хипотези задълженията на държавата по международния договор влизат в конфликт със задълженията ѝ, породени от Обществения договор. Подобен конфликт би могъл да бъде предмет на теоретични обобщения от страна на теориите за взаимоотношенията между вътрешно и международно право и по-точно за примата на международното или вътрешното право (Vidin, B., 2020), но липсата на задоволителни нормативни регулатори за евентуалното му разрешаване (а още по-добре – за превенция) оставят нерешени въпроси, миниращи международния ред.

### ИЗЛОЖЕНИЕ

Международноправната теория търси баланс между две крайни тенденции, които се опитва да комбинира. Първата тенденция се резюмира с правилото *pacta sunt servanda*. Неговото юридическото съдържание включва преди всичко добросъвестно изпълнение на договорните задължения от всички държави, независимо от външни и вътрешни фактори (например от смяната на правителството, промяната на формата на държавно управление и

устройство, промяната в международната обстановка, стихийни бедствия, териториални промени). Държавата-участник в международен договор не може да се позовава на положения във вътрешното си право като оправдание за неизпълнението на договора. Тя няма право да го прекратява и преразглежда произволно едностранно, както и да сключва други договори в противоречие със задълженията си по по-рано сключени, действащи договори с трети страни. Скъсването на дипломатическите или консулските отношения между участниците в договора не влияе на установените правоотношения между тях по същия договор, освен когато наличието на такива отношения е необходимо за изпълнението му. (Kurkin, B., 2008).

Израз на втората тенденция е клаузата *rebus sic stantibus*, която произтича от максима в римското право, според която договорът се разглежда в контекста на обстоятелствата към момента на неговото сключване. Тя играе ролята на предпазен механизъм, възприет в международния обичай като изключение от принципа *pacta sunt servanda*. Според привържениците на тази доктрина, всяка конвенция трябва да бъде подписвана само с обща резерва, съгласно която договорът се обвързва със съответното състояние на нещата и щом то се промени, договорът по необходимост трябва да бъде променен. Подобно схващане води до допускането, че *clausula rebus sic stantibus* би била подразбираща се, мълчалива клауза (Berlia, G., 1980), която се съдържа имплицитно в договора и се състои в предположението, че разпоредбите му са приложими само доколкото основните обстоятелства, които са предопределили сключването на договора, остават в същото състояние.

Норми относно неизпълнението на договорните задължения се съдържат както в публичното, така и в частното право, на основа на възможността насрещните престации да станат нееквивалентни (най-често в условия на стопанска криза, поради инфлацията, която е настъпила след сключване на договора). В българското търговско законодателство подобна хипотеза е уредена в чл. 307 ТЗ, където коренната промяна на обстоятелствата получава легално определение под названието „стопанска непоносимост“. Разпоредбата на закона предвижда възможност по искане на една от страните съдът да измени или да прекрати договора изцяло или отчасти, когато са настъпили такива обстоятелства, които страните не са могли и не са били длъжни да предвидят и когато запазването на договора противоречи на справедливостта и добросъвестността. Упражняването на това право е поставено в зависимост от няколко предпоставки: наличие на сключен договор с валидно породени задължения по него; задълженията все още да не са изпълнени (поне задължението на страната, която се позовава на стопанската непоносимост); принципна възможност за изпълнение на договора, което обаче би противоречило на добросъвестността или справедливостта, тъй като при евентуалното му изпълнение едната страна би понесла неоправдана загуба, а насрещната би се обогатила несправедливо. Промяната на обстоятелствата трябва да е настъпила след сключване на договора, т. е. страната не е могла да предвиди тяхното настъпване. Показателен за значението на последното условие е фактът, че във френската правна доктрина коренната промяна на обстоятелствата носи названието „*theorie de l'imprevision*“ (Philippe, D., 2008).

В международното право мълчаливото или изрично включване в договора на клауза за непредвидената коренна промяна на обстоятелствата е известно като *clausula rebus sic stantibus*. *Rebus Sic Stantibus* (лат.- „при тези обстоятелства“) се дефинира като мълчаливо условие, прикрепено към всички международни договори, че страните няма да бъдат обвързани, ако фактите и условията, върху които се основава договорът, са съществено променени (West's Encyclopedia of American Law, 2008); доктрина, която приема, че договорът (*a treaty*) губи своята юридическа сила, ако е налице съществена промяна на обстоятелствата (Collins Dictionary of Law, 2006); принцип в международното обичайно право, според който там, където има коренна промяна на обстоятелствата, относими към сключването на договора, страна по този договор може да се оттегли или да го прекрати (Shaw, M., 2003). Този принцип (доктрина) произтича от разбирането, че при евентуално стриктно спазване на правилото *pacta sunt servanda* дори и при коренно променени обстоятелства, държавата може да се окаже обвързана за постоянно или за години напред с договор, с чието изпълнение може да си навлече различни трудности; дори е възможно съществуването на държавата като

политически независима величина да се окаже под въпрос. Така, в международното право използването на принципа е предназначено да оправдае държавата за самоизваждането ѝ от обвързващата природа на международен договор, подписан и приет от нея, като се цитира коренна промяна на обстоятелствата.

Както посочва Bullington, много преди да бъде кодифициран, *rebus sic stantibus* е предмет на различни тълкувания и обосновки в теорията. Хуго Гроций и други представители на естественоправната школа, повлияни от суровите изисквания на римското право, са склонни да приемат облекчения за засегнатата страна, но изискват пълно изпълнение на срока на договора. Емерих Вател все пак изключва от това правило договорите, които биха били губещи за договаряща страна, или чийто резултат би било пренебрегването на основните задължения на суверенната държава към нейните граждани. От времето на Вател изследователите на международното право почти единодушно приемат, че *rebus sic stantibus* трябва да се съдържа във всеки договор, въпреки че правилото *pacta sunt servanda* трябва да се запази. Разногласия има относно значението и ефекта. (Bullington, J., 1927.).

Част от изследователите приемат, че основанията за съществуването на *rebus sic stantibus* се съдържат в природата на държавата и нейния суверенитет (напр. Йелинек). Според Йелинек „вътрешният“ и „външният“ суверенитет не са различни понятия, а са двете страни на едно и също съдържание; „външният суверенитет“ е само отражението на върховната държавна власт навън, което подчертава нейната вътрешна и външна независимост. (Vladikin, L., 1992). Други автори подчертават, че нациите сключват договори само за своя собствена полза, от което логично се подразбира съществуването на *rebus sic stantibus*. Според Блунчли една държава би могла да носи отговорност за упражняването на суверенитета си пред друга държава и в такъв случай нейният суверенитет би бил ограничен. Същият автор допуска, че развитието на международното право би могло да доведе до установяването на юридическа отговорност на нациите – нещо, което по времето, когато е писан трудът му, е било все още мечта (Bluntschli, J., 1892). Според А. Rivier някои качества на държавата (като свобода във вътрешното развитие, суверенитет и т. н.), са неотчуждаеми; една нация, която иска да остане нация, не трябва никога да се отказва от свободата си. В противен случай договорите ще противоречат на правото на самосъхранение на държавите, което означава и развитие, просперитет. Следователно, в името на основните права на държавите, на тяхното право на живот и независимост, такива договори ще могат винаги да бъдат прекратени по единната воля на договарящите страни и трябва да се има предвид, че по принцип една държава не се отказва никога напълно от тази възможност, дори и когато резервата не е изрично формулирана. Това ни най-малко не означава дерогация на принципа за святостта на договорите, а ще бъде прилагане, въз основа на единната воля на договарящите държави, на един по-висш принцип – принципът, че свободата е неотчуждаема. Обикновено се твърди, че такъв вид договори съдържат имплицитно клаузата *rebus sic stantibus*, показваща, че волеизявлението трябва да се разглежда само в контекста на актуалното състояние на нещата, като оттук се подразбира съгласие за прекратяване, когато това състояние на нещата се промени. Оттук е формулирано и общото правило: „*Conventio omnis intelligitur rebus sic stantibus*“. Независимо дали клаузата ще бъде формулирана изрично или имплицитно, заинтересованата държава ще трябва да доказва настъпването на промяна в обстоятелствата, а другата страна ще е в правото си да не допуска да бъде убедена (Rivier, 1896).

Доктрината дълго е била критикувана под предлог, че имайки предвид липсата на каквато и да е система за задължителна юрисдикция в международния ред, това би могло да повлияе отрицателно върху обвързващата сила на договорните задължения между държавите, би могло да се използва като оправдание за оттегляне от договор (Shaw, M., 2003) и би довело до несигурност в международните отношения.

Според Georges Verlia практическото приложение на *rebus sic stantibus* би се затруднило от необходимостта трети страни (извън заинтересованите държави) да преценяват дали има промяна в обстоятелствата. Това би могла да бъде международна независима юрисдикция,

сезирана с казуса, което се оказва труден за решаване проблем. На практика, на *clausula rebus sic stantibus* са се позовавали предимно правителства по политически причини и усложненията идват от „инвеститурата“ в една „изпълнителна власт“ в международен план („международно правителство“, според Berliа). Подобна конфигурация се формира измежду правителствата на държавите – напр. т. нар. „европейски концерт“ през XIX в., а след Първата световна война – Конференцията на посланиците. По своята същност тя представлява договор между великите сили, които вземат решения за изпълнение и могат да ги налагат от позицията на силата, която притежават, включително събаряне на политически режими и териториални промени. Резултатът е евентуална промяна на статуквото, която обаче не се постига посредством скрупулъзно спазване на определена процедура, а просто е фактическо състояние на нещата. (Berliа, G., 1980).

Редица примери от историята показват, че много държави използват доктрината, приемайки *clausula rebus sic stantibus* когато това не противоречи на интересите им, или се позовават на *rebus sic stantibus* когато интересите им го изискват. В резултат от това се стига включително до едностранно прекратяване действието на международен договор, в противоречие с утвърдения принцип *pacta sunt servanda*. Така например Русия, за да обоснове едностранното денонсиране на Парижкия договор (1856 г.), посочва нарушаването му от страна на другите държави, промяната на обстоятелствата, „сигурността и достойнството на Империята“ и „гибелта“, до която би я довело спазването на договорните ѝ ангажименти. Тя съобщава, че занаяд няма да се счита обвързана с членове 11, 13 и 14 за неутрализиране на Черно море и ограничаване на руските сили там, а в друга декларация обявява, че поради промяна на обстоятелствата пристанището на Батуми вече няма да е свободно пристанище, независимо от чл. 59 на Берлинския договор. Действията на Русия довеждат до подписването на нов договор и протокол, чието съдържание се възприема като принцип на международното право: никоя нация няма да се освобождава от задължения, произтичащи от договор, без съгласието на всички сили и след приятелско споразумение. Подобен е примерът и с едностранното нарушаване на договорните задължения по Франкфуртския договор от 1871 г. от страна на Германия. Въпреки разпоредбите за свободен достъп, право на установяване във всяка страна и третиране на базата на принципа за най-голямото благоприятстване на гражданите на двете държави, Германия установява изключително обременителни условия за влизането и пребиваването на френски граждани в Елзас и Лотарингия. Мотивите са промяна в обстоятелствата – т. нар. „анти-германски съзаклятия“, които я принуждават да предприеме мярка за самозащита. Франция реагира с протести, но те се оказват безполезни и доказват, че нацията не е в позиция да наложи със сила спазването на договорите. (Bullington, J., 1927.). Сагата, свързана с развитието на германския репарационен въпрос след Първата световна война, завършила с мораториума на Хувър, е не по-малко поучителна относно ревизирането на договори, чието изпълнение е станало невъзможно. Примерите показват, че много преди приемането на Виенската конвенция за правото на договорите, съществува богата практика за прилагане на *clausula rebus sic stantibus*.

Виенската конвенция (чл. 62) допуска, че държавата може да се откаже от договора, ако е настъпила коренна промяна на обстановката, при които той е бил сключен и при наличието на определени условия. Първо, промяната трябва да е била непредвидена от страните по договора. Ако те са предвиждали възможността за промяна на обстоятелствата, още повече, ако са включили в договора специална клауза за подобна хипотеза, то при настъпването на промяната биха били длъжни да се ръководят от договореното положение, а не да се позовават на *rebus sic stantibus*. Второ, наличието на дадените обстоятелства трябва да представлява съществено условие за съгласието на страните да се обвържат с договора. Някои юристи считат това за най-важното условие. Ако изчезването или коренната промяна на такива обстоятелства влияе на целта или на обекта на договора, то това е правомерно основание за неговото прекратяване. Трето, за да бъде коренната промяна на обстоятелствата законно основание за прекратяването на международен договор, е необходимо задълженията все още да подлежат на изпълнение и по същия начин да се е променила сферата на действието им.

Четвърто, нормата за коренната промяна не трябва да се прилага за искания за „връщане“ на вече изпълнени задължения. (Kurkin, В., 2008). Коренна промяна на обстоятелствата не може да се приеме като основание за прекратяване или излизане от договор, ако договорът установява граница, или ако коренната промяна, на която се позовава страна по договор, е резултат на нарушение от същата страна на задължение по договора или на всяко друго международно задължение, поето по отношение на всяка друга страна по договора – чл. 62, ал.2.

В чл. 45 на Виенската конвенция е закрепен институтът „*estoppel*“ - правен принцип, според който страната губи правото да се позовава на основания за прекратяване, преустановяване или недействителност на международен договор, тъй като се намира в явно противоречие с позицията, която е имала до момента. По-конкретно това означава, че държавата няма право да се позовава на чл. 62, ако след като ѝ е станало известно за фактите, тя изрично се е съгласила, или от поведението ѝ трябва да се счита за мълчаливо съгласила се с това, че договорът е действителен, запазва силата си и остава в действие.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Както в миналото, така и в съвременния свят, принципът *rebus sic stantibus* се посреща противоречиво с аргумента, че безконтролното му прилагане би изложило на риск съществуването на международното право и ред. От друга страна, стриктното придържане към принципа *pacta sunt servanda* води до склерозирание на международното договорно право поради практическата невъзможност за постигане на съгласие между всички подписали договора страни. С изключение на немалка част международни договори, които уреждат отношенията между победители и победени, прекратявайки състоянието на война между тях, логично е да се презюмира, че всяка държава договаря с вярата, че това не застрашава съществуването и развитието на нацията (т. е. нейните естествени права). Затова е основателно държавата да настоява за ревизия или прекратяване на действието му. В този смисъл, буквалното и безрезервно прилагане на принципа за ненакърнимост на сключения договор създава не по-малка опасност за международния ред.

### REFERENCES

- Berlia, G. (1980). Domestic and International Public Law. Researches and Reflections. Paris: General Library fo Law and Jurisprudence. (**Оригинално заглавие:** *Berlia, G., 1980. Droit public interne et international. Etudes et reflexions. Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence*), 383-385, 391.
- Bluntschli, J. (1892). The Theory of the State. Oxford: Clarendon Press, 509.
- Bullington, J. (1927). International Treaties and the Clause „Rebus Sic Standibus“. 76 U. Pa. L. Rev. 153. URL: [https://scholarship.law.upenn.edu/penn\\_law\\_review/vol76/iss2/2](https://scholarship.law.upenn.edu/penn_law_review/vol76/iss2/2). (Accessed on 12.02.2021).
- Collins Dictionary of Law. (2006). W.J. Stewart. URL:: <https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Clausula+rebus+sic+stantibus>. (Accessed on 12.02.2021).
- Kurkin, В. (2008). International Law. Moscow: MGIU. (**Оригинално заглавие:** *Куркин, В., 2008. Международное право. Москва: МГИУ.*), 55-56, 64
- Philippe, D. (2008). The Clausula Rebus sic Stantibus and the Renegotiation of the Contract in International Arbitral Jurisprudence. In: Liber amicorum Guy Keutgen, Bruxelles: Bruylant. (**Оригинално заглавие:** *Philippe, D., 2008. La clausula rebus sic stantibus et la renegotiation du contrat dans la jurisprudence arbitrale internationale. In: Liber amicorum Guy Keutgen, Bruxelles: Bruylant*), 473 - 493.
- Rivier, A., (1896). Principles of the Law of Nations. Second volume. Paris: Arthur Rousseau. (**Оригинално заглавие:** *Rivier, A., 1896. Principes du droit des gens, tome second. Paris: Arthur Rousseau*), 128-130.

Shaw, M. (2003). International Law. Fifth edition. Cambridge: Cambridge University Press, 855-856.

Vidin, B. (2020). International Law. Sofia: Ciela. (*Оригинално заглавие: Видин, Б., 2020. Международно право. София: Издателство „Сиела“.*), 89-90

Vladikin, L. (1992). General Theory of State, Sofia. Sofia: NPPF. (*Оригинално заглавие: Владикин, Л., 1992. Общо учение за държавата, София: НППФ*), 349-350.

West's Encyclopedia of American Law. (2008). Edition 2. The Gale Group. URL: <https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Clausula+rebus+sic+stantibus>. (Accessed on 12.02.2021).