

М. І. ОТРОШ

Михайло Іванович Отрош, здобувач Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

СИСТЕМА ОРГАНІВ ЗОВНІШНІХ ЗНОСИН СВЯТОГО ПРЕСТОЛУ

Діяльність держав та інших суб'єктів міжнародного права у сфері зовнішніх зносин, тобто їх дипломатична діяльність у широкому сенсі, охоплює всі їхні зв'язки та відносини на міжнародній арені і здійснюються за допомогою всієї системи органів зовнішніх зносин. Дипломатія ж у вузькому сенсі - це діяльність, що здійснюється спеціальним зовнішньополітичним відомством конкретного суб'єкта міжнародного права, його дипломатичною службою як такою. Остання визначається, як система роботи дипломатичних кадрів у центральному апараті та за кордоном з виконання зовнішньополітичних завдань та реалізації загального курсу держави у міжнародних справах¹.

Проблема функціонування внутрішньодержавних і закордонних органів зовнішніх зносин держав достатньо досліджена у науці міжнародного права. Серед наукових досліджень вітчизняних вчених юристів-міжнародників, які ґрунтовно займалися вивченням сучасної теорії та практики міжнародно-правового регулювання дипломатичної діяльності держав і їх органів зовнішніх зносин, слід назвати, в першу чергу, праці Бліщенко І.П. і Сандровського К. К. під назвою «Дипломатичне право»². Однак у вітчизняній науці, в тому числі і за час незалежності України, наскільки відомо, не проводилося жодного дослідження щодо особливостей міжнародної правосуб'єктності Святого Престолу та системи його органів зовнішніх зносин. Серед досліджень зарубіжних авторів викликають особливий науковий інтерес праці Юрковича І. «Святий Престол і міжнародна співдружність»³ та Зонової Т. «Сучасна модель дипломатії: витоки становлення та перспективи розвитку»⁴, а також публікації деяких інших авторів, які започаткували дослідження порушеної проблеми. Отже, спираючись на останні дослідження та публікації на цю тему, в статті ставиться завдання подальшого дослідження діяльності органів зовнішніх зносин Святого Престолу.

Насамперед слід зазначити, що Католицька Церква є єдиною релігійною структурою у світі, яка має власну професійну дипломатичну службу. Папська дипломатія нараховує багатовікову історію. Її розвиток отримав значні імпульси в часи Середньовіччя, коли долі держав вершила Католицька Церква, а останнє слово належало Святому Престолу.

З самого початку свого становлення характерною рисою папської дипломатії стала двоїстість, обумовлена двоїстістю влади самого Папи як глави Католицької Церкви і глави Папської (Церковної)

держави. З одного боку, перед папськими дипломатами стояли завдання суто релігійного і церковного характеру: евангелізація, висвячення в сан, церковні реформи, будівництво монастирів і культових споруд, розв'язання догматичних спорів тощо. З іншого боку, - їхнє призначення цілком світського характеру: коронація правителів, розв'язання проблем зовнішньої політики, збір коштів, виконання наглядових і судових функцій.

Вже в період раннього Середньовіччя сформувалася розгалужена система папської дипломатії, яка, вийшовши далеко за межі Європи, заснувала свої представництва на захоплених хрестоносцями територіях і направляла місії до нехристиянських народів. Однак у центрі уваги папської дипломатії незмінно залишалися країни Європи.

В епоху Відродження зароджується нова система міжнародних відносин, при якій Святий Престол втрачає прерогативи верховного суверена, який вершив долі правителів і контролював розвиток міжнародних відносин і союзів. Це вимагає приведення системи папської дипломатії у відповідність до світської: апостольські легати *ad hoc* перетворюються в постійних представників, їхня діяльність охоплює всю сферу відносин між Святим Престолом і приймаючою державою.⁵

У Європі епохи Просвітництва боротьба монархів з верховенством Римської Курії, її втручанням у внутрішні справи суверенних держав, впливом єзуїтів і клерикалізмом розгорталася під прапором юрисдикціоналізму, тобто визнання за світською владою права контролювати взаємовідносини між національною Католицькою Церквою і Святим Престолом. Концепція «двох влад» - світської і духовної - остаточно втратила популярність. Нова світська політична теорія виходила з концепції неподільності суверенітету. Можливими вважалися лише одна світська влада і один державний суверенітет-світський, а не церковний.

Внаслідок утвердження принципу державного суверенітету на перший план у папській дипломатії вийшли її світські, а не релігійні засади. Міжнародний статус папської дипломатичної служби теж зазнав суттєвих змін. Правителі держав погодилися визнати зовнішньополітичний і світський аспект дипломатично! місії папського нунція. Відтепер він вважався представником суверенної держави. Водночас, церковний характер місії, що передбачав право на втручання у внутрішні справи держави, більш не визнавався⁶.

Французька революція і реформи Наполеона остаточно зруйнували середньовічну модель, що поєднувала в особі Папи світську і духовну владу. Однак на Віденському конгресі 1815 р. Святому Престолу вдалося дипломатичними засобами забезпечити реставрацію підірваної Наполеоном світської влади Понтифіка і відновити Церковну державу. Папські дипломати на конгресі особливу увагу приділили визначенню статусу Папи та його дипломатичної служби. Духовний сан Папи був формально визнаний в «Регламенті про ранги дипломатичних представників», яким Римський Понтифік зараховувався до числа найбільших монархів. Європейські держави вперше в практиці дипломатії юридично зафіксували визнання папського нунція як офіційного дипломатичного представника у ранзі надзвичайного і повноважного посла, а також його статус як дуайєна у дипломатичному корпусі.

Поступово вибудовувалася нова система взаємовідносин між світською і духовною владами. Держава відійшла від концепції неподільності суверенітету, а конституційне право визнано «духовний суверенітет» Папи. З часом ця система набула контурів «вільної церкви у вільній державі». Міжнародний статус папства і сьогодні, в основному, базується на тих же двох принципах: світська влада Папи і його релігійний авторитет. На основі Латеранських угод Папа знову був визнаний світським сувереном у власній державі.

Кінцева мета папської дипломатії залишається незмінною, але її тон може змінюватися, як це відбулося, наприклад, після II Ватиканського собору (1962-1965), який продемонстрував суттєвий прогрес у підході до найбільш актуальних проблем сучасності. Рішення Собору розширили поле діяльності дипломатії Святого Престолу за межі Римської Церкви, сприяли початку відкритого діалогу з усіма людьми на землі, незалежно

від їхнього віросповідання. Саме до цього закликав Собор, і це був поворот до етичних цілей як таких, що мають найбільш важливе значення⁷.

Для дипломатичної служби Святого Престолу є характерним напружене суперництво між двома силами. З одного боку, - ієрархічною і централізованою владою Римської Курії, а з іншого - більш плюралістичною колегіальною структурою національних Церков, які пов'язані за посередництвом парафій з мирянами. Проте, користуючись своїм авторитетом і владою, Папа, як правило, може добитися проведення вигідного йому політичного курсу навіть незважаючи на опозицію тих чи інших кіл ватиканської ієрархії чи окремих національних організацій Католицької Церкви.

Великий досвід переговорів між Церквою і державною владою на самому високому рівні і беззаперечний особистий авторитет ставлять Папу у ряд головних дійових осіб на міжнародній арені. До виключної компетенції Понтифіка входить міжнародне представництво Святого Престолу, укладення, ратифікація та денонсація міжнародних договорів і конкордатів, прийняття дипломатичних представників іноземних держав і призначення за кордон послів Апостольського Престолу тощо. Під час перебування за кордоном Папа нарівні з іншими главами держав користується «іммунітетом суверена». До його привілеїв відноситься право на урочисте прийняття і особливі почесті, свобода зносин зі своєю та іншими країнами шифром і кур'єрами, особиста недоторканість, а також недоторканість особистих речей, приміщень і транспортних засобів.

У сфері зовнішніх зносин Папа делегує деякі свої повноваження іншим органам Римської Курії, зокрема Державному Секретаріату. Однак у визначенні зовнішньої політики йому, як і раніше, належить головна роль, оскільки він наділений не лише правом представництва Святого Престолу на міжнародній арені, але й має всю повноту виконавчої влади. Папа керує за допомогою відповідних відомств, що входять до складу Римської Курії, яка об'єднує органи та структури церковно-державної влади і разом з Понтифіком утворює Святий Престол. Відповідно до проведеної у 1988 р., Папою Іваном Павлом II реформи, Курія складається з Державного Секретаріату, 9 Священних Конгрегацій, 12 Папських Рад, 3 трибуналів і 3 офісів. До Курії відносяться також Префектура Папського дому та Служба забезпечення літургії Первосвященника⁸.

Кожна Конгрегація є колегією кардиналів на чолі з префектом, який доповідає Папі про результати колегіальних нарад, після чого Понтифік приймає остаточне рішення. На вершині Курії знаходиться Державний Секретаріат, який підпорядковується безпосередньо Папі. Державний Секретаріат (чи як ще його називають Папський Секретаріат - *Secretaria Status seu Papalis*) є центральним виконавчо-розпорядчим органом, своєрідним Урядом Понтифіка, покликаним безпосередньо сприяти Римському Папі у виконанні його служіння. Сфера компетенції Державного Секретаріату надзвичайно широка - всі державні справи політичного і дипломатичного характеру, але Папа може доручити йому також вирішення соціальних і релігійних питань.

Державний Секретаріат на чолі з державним секретарем, який має достоїнство кардинала, здійснює оперативне керівництво зовнішніми зносинами. Державний секретар призначається Понтифіком і є другою після нього особою у Ватикані. Він фактично виконує функції прем'єр-міністра, діє на основі отриманих особисто від Папи інструкцій і несе персональну відповідальність за діяльність папської дипломатії. Державний секретар виконує свої функції *ad tempus indefinitum* (протягом невизначеного часу) і представляв Святий Престол на переговорах і у відносинах з державами, приймає глав держав, які перебувають у Ватикані з офіційним візитом, і регулярно зустрічається з акредитованими при Святому Престолі іноземними послами.

Державний секретар має право скликати кардиналів-префектів, які очолюють інші відомства Римської Курії, для координації їхньої діяльності. Йому також підпорядковується уряд Держави Ватикан. Коли Святий Престол вакантний, державний секретар відсторонюється від своєї посади, а керівництво Державним Секретаріатом переходить до його заступника, який є відповідальним перед Колегією кардиналів.

Конституцією Папи Павла VI (1963-1978) *Regimini Ecclesiae universae* 1967 р. Державний Секретаріат був поставлений на чолі всіх відомств Римської Курії і набув характеру Папського Секретаріату⁹. Під час проведеної Папою Іваном Павлом II (1978-2005)

реформи Римської Курії, структура Державного Секретаріату набула свого сучасного вигляду і була закріплена Кодексом канонічного права 1983 р. (канони 360-361)¹⁰. Завдання Державного Секретаріату регламентуються положеннями Апостольської Конституції Папи Івана Павла II *Pastor Bonus* від 28.06.1988 р¹¹.

Державний Секретаріат складається з Відділу загальних питань і Відділу зносин з державами. При загальному головуванні в Державному Секретаріаті державного секретаря роботу першого відділу безпосередньо скеровує його заступник, а роботу другого - секретар, який є фактично міністром закордонних справ.

Відділ загальних питань займається повсякденними справами служіння Римського Папи, розглядає питання, що не входять до компетенції інших відомств Римської Курії, а також координує їхню діяльність. Цей відділ регулює функції і діяльність представників Святого Престолу, особливо з питань, що стосуються окремих Церков. До компетенції Відділу загальних питань відноситься все, що стосується присутності дипломатичного корпусу при Святому Престолі. За погодженням з іншими відомствами відділ займається різними аспектами представництва і діяльності Святого Престолу в міжнародних організаціях, як католицьких, так і будь-яких інших. Окрім того, відділ редагує і розсилає апостольські конституції, послання, а також інші документи за дорученням Папи; готує всі акти, пов'язані з призначеннями на посади в Римській Курії та інших підпорядкованих Святому Престолу організаціях, які мають затверджуватися Папою.

Відділ загальних питань також займається публікацією офіційного видання Святого Престолу - *Ada Apostolicae Sedis* (Акти Апостольського Престолу), оприлюднює окремі енцикліки та інші послання Римського Папи та інформує про діяльність Святого Престолу через прес-службу *Sala Stampa*; разом з другим підрозділом Державного Секретаріату - Відділом зносин з державами - він курує діяльність газети *V Osservatore Romano*, Радіо Ватикану і Ватиканського телевізійного центру. За допомогою Статистичної служби Відділ загальних питань отримує і публікує матеріали, що стосуються життя Католицької Церкви, в тому числі займається виданням *Annuario Pontificio* (Папський Щорічник).

Відділ зносин з державами координує відносини Святого Престолу з урядами різних країн. Завданнями цього відділу є: 1) сприяння дипломатичним відносинам з державами та іншими суб'єктами міжнародного права, укладення різних договорів і угод на благо Церкви та громадянського суспільства, в тому числі конкордатів; 2) представництво Святого Престолу при міжнародних організаціях і на конгресах, присвячених питанням суспільного характеру, за погодженням з повноважними відомствами Римської Курії; 3) розгляд в особливому контексті своєї діяльності питань, що стосуються папських представників.

За особливих обставин за дорученням Римського Папи і за погодженням з повноважними відомствами Римської Курії Відділ зносин з державами здійснює все необхідне для призначення єпископів і для вирішення інших питань, що стосуються окремих Церков. В інших випадках, особливо при укладенні конкордатів, цей відділ проводить переговори з урядами країн світу¹².

Структура Державного Секретаріату, як і багатьох відомств закордонних справ світських країн, ґрунтується на територіально-функціональному принципі. У центральному апараті - Державному Секретаріаті - працює не більше 150 співробітників.

Поряд з Державним Секретаріатом міжнародними відносинами займається «Папська Рада справедливості і миру» (*Justitia et Pax*), головним завданням якої є поширення у світі цінностей, що випливають з Євангелія та соціальної доктрини Католицької Церкви. До її компетенції входять питання прав людини, боротьби за мир і роззброєння, різноманітні проблеми соціального розвитку та навколишнього середовища. Паралельно з Папською Радою справедливості і миру діє «Папська Рада *Cor Unum*» (Єдине серце), до компетенції якої входять проблеми розвитку. Будь-які публікації, виступи і заходи по лінії названих Папських Рад повинні бути попередньо схвалені Державним Секретаріатом.

У складі Римської Курії можуть засновуватися і тимчасові - *ad hoc* - підрозділи. Як приклад, можна назвати відділ папського посередництва для врегулювання спірного прикордонного питання між Аргентиною і Чилі, що діяв протягом 1979 р.

Закордонна служба Святого Престолу набула сучасних організаційних форм на початку ХХ ст., коли її структура та функції були закріплені в Кодексі канонічного права 1917 р., що діяв до 1983 р. і визначав основні риси дипломатично! служби Апостольського Престолу. Закордонні місії Святого Престолу можна розділити на дві категорії: місії дипломатичного характеру - нунціатури і представництва при міжнародних організаціях, і місії недипломатичного характеру - апостольські делегації.

Постійне представництво Апостольського Престолу при Церквах і державах, що має дипломатичні функції, здійснюється апостольськими нунціями (канон 365). Представники Апостольського Престолу при міжнародних організаціях іменуються делегатами або спостерігачами (канон 363 параграф 2): делегатами, якщо Апостольський Престол є членом цієї організації, або спостерігачами, якщо Святий Престол не є членом цієї організації. В державу, з якою не встановлені дипломатичні відносини, Папа направляє посланника, який представляв його лише при Церквах даної країни. Цей посланник іменується апостольським делегатом і очолює апостольську делегатуру, тобто постійне представництво Святого Престолу при католицькому єпископаті окремої Церкви певної держави чи регіону.

В широкому смислі до керівників всіх названих вище закордонних місій Святого Престолу дипломатичного і недипломатичного характеру застосовується термін «легати». Лише Римський Понтифік, як зазначено в каноні 362 Кодексу канонічного права 1983 р., «має невід'ємне і незалежне право призначати, направляти, переводити і відкликати своїх власних легатів, які представляють його при певних церквах в різних країнах і регіонах, при державах і державній владі; норми міжнародного права повинні дотримуватися при направленні і відкликанні легатів, призначених в ту чи іншу державу».

Сучасний статус, функції та обов'язки всіх категорій легатів визначаються *motu proprio* Папи Павла VI (1963-1978) *Sollicitudo omnium Ecclesiarum* від 24.06.1969 р., апостольського конституцією *Pastor Bonus* Папи Івана Павла II (1978-2005) від 29.06.1988 р. і канонами 363-367 Кодексу канонічного права 1983 р.¹³. Легати мають дві функції: церковну, тобто зв'язок Папи з місцевими католицькими Церквами і некатолицькими Церквами, та дипломатичну, тобто контакта Папи з державами. Більш важливою є перша функція, оскільки вищезазначені документи говорять про міждержавні відносини Апостольського Престолу в контексті церковних відносин.

Кодекс канонічного права 1983 р (канон 364) таким чином визначає обов'язки легата: «надсилати інформацію Апостольському Престолу щодо становища певних Церков, надавати допомогу єпископу діями і порадою, ... прагнути до просування ініціатив, націлених на досягнення миру, прогресу і співробітництва між народами, захищати спільно з єпископом інтереси місії Церкви і Апостольського Престолу у відносинах з главами держав».

Головний і найбільший за чисельністю вид закордонних місій Святого Престолу - його дипломатичні представництва. Через них Святий Престол підтримує зв'язки з іноземними державами і отримує інформацію про становище в країні перебування. Оскільки в Апостольському Престолу є й інші, більш чисельні, джерела інформації, його дипломатичні місії, як правило, невеликі і складаються переважно з двох-трьох осіб: глава місії, радник чи секретар, іноді аудитор.

В державах, де дуаеном є папський нунцій, заступником дуаена є посол, який акредитований раніше інших послів. Дружина цього посла на протокольних заходах як би компенсує відсутність дружини у дуаена. Дуаеном дипкорпусу може стати лише нунцій, дипломатичний статус якого прирівняний до рангу надзвичайного і повноважного посла. На пронунційів та інтернунційів це положення не розповсюджувалося. В даний час очолювати дипломатичні представництва Святого Престолу направляють лише нунційів.

До третього класу глав дипломатичних представництв Апостольського Престолу відносяться дипломати без єпископського сану. Це регенти, які за класом прирівнюються до повірених у справах і акредитуються при міністерстві закордонних справ країни перебування. Інститут регентів існує лише у папській дипломатії. Вони призначаються в ті нунціатури, куди протягом тривалого часу з тих чи інших причин не був призначений нунцій.

Постійних регентів іноді називають «повіреними у справах з вірчими грамотами». Тимчасові повірені у справах не називаються регентами. У деяких випадках, коли в тій чи іншій країні відсутній дипломатичний представник Святого Престолу, політико-дипломатичну діяльність може здійснювати апостольський візитатор, який одночасно підтримує контакти з місцевою Католицькою Церквою. Святий Престол практикує також направлення послів зі спеціальною місією для ведення переговорів з найбільш важливих питань.

Звичайно при місцевому єпископаті Папу представляв апостольський делегат. Він є титулярним єпископом і може направлятися за сумісництвом до декількох країн. Його місія носить перш за все релігійний характер. Апостольські делегати сприяють підтриманню контактів з місцевими організаціями Католицької Церкви і виконують деякі функції суто церковного характеру.

Папські дипломатичні представництва, незалежно від того хто їх очолює, називаються нунціатурами. На відміну від світського звичаю, коли посла титулюють, зазначаючи спочатку країну, яка його направила, а потім столицю країни акредитації, наприклад, - «посол України в Римі», в традиціях дипломатії Святого Престолу нунцій іменується за назвою країни перебування, наприклад, - «апостольський нунцій в Україні». Іноді резиденція апостольського нунція знаходиться у Ватикані, а не за кордоном. Такий нунцій є співробітником Державного Секретаріату і час від часу очолює особливі місії¹⁴.

Дуалізм у діяльності нунція, який одночасно є дипломатом і священнослужителем, піддається останнім часом з юридичної точки зору значній критиці. Справа в тому, що в силу свого дипломатичного статусу нунції повинні утримуватися від втручання у внутрішні справи країни перебування, однак у зв'язку зі своїм духовним саном вони не можуть не перейматися турботами місцевої релігійної громади і не передавати місцевим єпископам інструкції, що надходять з Риму.

Така позадипломатична діяльність, обов'язкова з точки зору канонічного права, інколи викликає підозру і навіть ворожість з боку деяких урядів. Навіть у 50-ті роки ХХ ст. питання про втручання Святого Престолу у внутрішні справи Франції обговорювалося парламентаріями. Інколи це призводило до оголошення нунція *persona non grata*, як це мало місце у В'єтнамі і Камбоджі.

Сьогодні Святий Престол вважає, що публічні виступи на політичну тему є компетенцією місцевих єпископів. Інтереси католицької релігії, які покликані захищати і відстоювати нунції, не повинні вступати в протиріччя з політичними і соціальними інтересами країни перебування - це принципова вимога, яка визначає характерну особливість папської дипломатії.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити такий висновок. Систему органів зовнішніх зносин Святого Престолу становлять внутрішньодержавні органи зовнішніх зносин, тобто ті, що знаходяться на території Держави Ватикан, а саме: Державний Секретаріат та інші підпорядковані йому відомства Римської Курії, зокрема Папські Ради справедливості і миру та *Cor Unum*, які діють на підставі делегованих ним Римським Папою повноважень у сфері зовнішніх зносин, та закордонні представництва Святого Престолу, які поділяються на місії дипломатичного характеру - нунціатури і представництва при міжнародних організаціях, і місії недипломатичного характеру - апостольські делегації.

¹ Зорин В. А. Основы дипломатической службы. 2-е изд., испр. и доп. М.: «Международные отношения», 1977.-С. 20.

² Блищенко И. П. Дипломатическое право: Учебное пособие. - 2-е издание, исправленное и дополненное. - Москва: «Высшая школа», 1990. - 287 с; Сандровский К. К. Дипломатическое право: Учебник для юрид. ин-тов и ф-тов. - Киев: Вища школа. Главное изд-во, 1981. - 240 с.

³ Юркович И. Святой Престол и международное сообщество / Theologia 3 (1994).

⁴ Зонина Т. В. Современная модель дипломатии: истоки становления и перспективы развития. - М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет); «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2003. - 336 с.

⁵ Дипломатия зарубежных государств. Учебное пособие / Под ред. Т. В. Зоной. - М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет); «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2004. - 352 с. - С. 277.

⁶ Зонова Т. В. Указ. соч. - С. 273-274.

⁷ Документы II Ватиканского Собора. Paoline. 2004. - 710 с.

⁸ Хоружий Г. Ватикан: історія і сучасність. Львів. Видавництво «Місіонер», 2007. - С 41.

⁹ Del Re N. La Curia Romana: Lineamenti storico-giuridici. - Roma, 1970. - P. 63-75.

¹⁰ Codex iuris canonici. Citta del Vaticano, 1983.

¹¹ Bertagna B. La Segreteria di Stato / La Curia Romana nella Costituzione Apostolica «Pastor Bonus».Citta del Vaticano. 1990.-P. 163-176.

¹² Юркович И. Указ. соч. - С. 67-70.

¹³ Sollicitudo omnium Ecclesiarum 24. VI. 1969 //Acta Apostolicae Sedis 61 (1969). - P. 473-484.

¹⁴ Зонова Т. В. Указ. соч. - С. 283-284.

Отримано 19.03.2009

Резюме

Встатьє ставится задача дослідження проблеми особливостей функціонування органів зовнішніх сношень Святого Престола.

Summary

The article sets the task of researching the problem of peculiarities of functioning of the foreign affairs bodies of the Holy See.