

Специфічність договірної правоздатності Святого Престолу

М. І. Отрош, завідувач відділу МЗС України

Святий Престол як первинний суб'єкт міжнародного права і носій міжнародних прав і обов'язків, що виникають відповідно до загальних норм міжнародного права, вступаючи у міжнародні публічні правовідносини, реалізує свою міжнародну правоздатність у конкретних формах, зокрема, і шляхом укладення міжнародних договорів (багатосторонніх і двосторонніх) та конкордатів. Однак, незважаючи на те, що міжнародна правосуб'єктність Святого Престолу нині є практично загальноновизнаною, проблематика міжнародно-правового статусу Святого Престолу і, зокрема, специфічність його договірної правоздатності до цього часу залишаються недостатньо дослідженими у доктрині міжнародного права.

Водночас це питання має не лише теоретичне, а й практичне значення і набуло особливої актуальності для відповідних українських інституцій після встановлення дипломатичних відносин між Україною і Святим Престолом. Ґрунтовні ж дослідження зі згаданої проблеми майже століття не проводилися у вітчизняній правовій науці, в тому числі і в період незалежності України. Однак деякі дореволюційні вчені юристи, серед яких В.Н. Александренко, А.Л. Байков, М.А. Таубе, а також Н.С. Суворов та інші у своїх наукових працях приділяли серйозну увагу дослідженню правової природи Святого Престолу. Серед зарубіжних авторів, які займалися згаданою проблематикою, слід назвати таких як Д. Анцилотті, А. Вінен, Д. Грахам, Г. Каталано, Х. Є. Кардинале, Д. Кунц, Е. Ланге-Ронненберг, Дж. Около, Л. Опенгейм, З. Сідні та деякі інші. Аналіз праць вищеназваних авторів свідчить, що в них започатковано розв'язання проблеми особливостей міжнародної правосуб'єктності Святого Престолу і тому варто спиратися на них при подальшому дослідженні сучасного правового статусу Святого Престолу в міжнародному праві і, зокрема, його договірної правоздатності. Отже, метою цієї статті є дослідження специфічності договірної правоздатності Святого Престолу.

Святий Престол є учасником низки багатосторонніх міжнародних договорів у різних галузях, серед яких як питання, що стосуються його суто релігійної діяльності (наприклад, захист жертв війни, права дитини), так і ті, що безпосередньо не стосуються такої діяльності, однак становлять для нього певний інтерес у силу відповідного віровчення Церкви та її практичного служіння (наприклад, Договір про нерозповсюдження ядерної зброї). Він також укладає двосторонні угоди з релігійної та світської проблематики. Двосторонні договори Святого Престолу, за винятком деяких, зокрема Латеранських угод 1929 р., не є політичними і регулюють конкретні питання співробітництва в різних галузях. Такі угоди укладаються як шляхом обміну нотами, так і за допомогою підписання двосторонніх юридично зобов'язуючих документів.

Особливо активізувалося укладення таких угод останнім часом. Однак деякі з міжнародних договорів, що укладаються Святим Престолом, є специфічними за ціллю та предметом правового регулювання і притаманні лише його договірній практиці. Мається на увазі конкордат, який у системі міжнародних договорів посідає особливе місце як «класичний договір», що укладається Святим Престолом з державами.

Питання щодо правової природи конкордатів є одним з ключових у теорії міжнародної правосуб'єктності Святого Престолу. Це зумовлено тим, що конкордати є особливим видом міжнародної нормотворчості. Їх специфічність полягає в тому, що за формою вони аналогічні міжнародним договорам, однак об'єктом правового регулювання мають як питання міжнародного, так і виключно внутрішньодержавного характеру.

Історично конкордат був вироблений у західноєвропейській юридичній практиці для припинення або для уникнення в майбутньому небажаних ні для Церкви, ні для держави зіткнень між собою. За змістом конкордати стосувалися або окремих спірних юридичних питань, а таких була більшість, або мали на меті принципово регулювати відносини між державою і Церквою. Перший історичний приклад конкордату – Вормський конкордат, укладений 23 вересня 1122 р. між Папою Калікстом II і германським імператором Генріхом V, згідно з яким імператор відмовлявся від інвеститури (церемонія затвердження духовної особи в сані єпископа) «шляхом кільця і посоху» і обіцяв гарантувати канонічну процедуру виборів. Цей конкордат мав об'єктом правового регулювання не лише відносини Святого Престолу та Священної Римської імперії, а й питання взаємодії держави з Католицькою Церквою, яка перебуває в його юрисдикції¹.

Лише з другої половини XV ст. поняття «конкордат» остаточно отримує значення технічного терміна при укладенні двосторонніх договорів. Відтоді Святий Престол і різні держави дедалі частіше обирали шлях формальної домовленості для врегулювання становища Католицької Церкви в даній державі або вирішення спільних проблем.

У 1516 р. король Франциск I і Папа Лев X уклали Болонський конкордат, що скасовував Прагматичну санкцію, за якою зберігався королівський контроль над Церквою у Франції. Один із найвідоміших – Наполеонівський конкордат

¹ *Classen P.* Das Wormser Konkordat in der deutschen Verfassungsgeschichte / Investiturstreit und Reichsverfassung. – Sigmaringen, 1973. – S. 441–460.

Міжнародне право і порівняльне правознавство

1801 р., який поклав кінець антирелігійній політиці Французької революції і, залишаючись чинним до 1905 р., заклав основи сучасного типу конкордату.

Конкордат, укладений з Росією у 1847 р., діяв лише 19 років. Повстання у 1863–1864 рр. у Польщі, яка входила до складу Російської імперії, і, як наслідок, антикатолицькі акції російської влади призвели до розриву у 1866 р. конкордату і дипломатичних відносин між Святим Престолом і Росією. Сьогодні між Святим Престолом і Російською Федерацією не існує жодних формальних угод. Принагідно варто зазначити, що Україна також не має двосторонніх угод зі Святим Престолом.

У другій половині XIX ст. Ватиканом були укладені конкордати з різними країнами Центральної і Південної Америки, які здобули незалежність. Особливо важливим для Святого Престолу є конкордат, укладений з Італією у 1929 р., як складова частина Латеранських угод, який регулює статус Католицької Церкви в Італії.

Міжнародній практиці відомі такі три форми укладення конкордату. Наводимо їх у тій послідовності, як вони з'являлися в історії міжнародного права:

1. У вигляді двох незалежних один від одного документів сторін – Папи та окремої держави, що містять взаємні права та зобов'язання сторін. У такій формі, зокрема, був укладений вищезгаданий Вормський конкордат.

2. Як акт папського законодавства (булла чи бреве) після попередньої домовленості з урядом держави.

3. У вигляді єдиного документа, який підписується, ратифікується та публікується сторонами, після чого набуває чинності². За своєю формою конкордат, у даному випадку, аналогічний стандартному міжнародному договору. У такій формі в даний час укладаються практично всі конкордати, що підкреслює суверенну рівність сторін і міжнародно-правовий характер угоди, що ними укладається.

Західна юридична наука виробила три теорії щодо правової природи конкордатів. Згодом ці теорії, кожна з якої домінує на певному етапі історичного розвитку відносин Католицької Церкви з державами, знайшли своє відображення і в доктрині міжнародного права. Ці теорії у хронологічному порядку їх виникнення такі:

1. Теорія привілеїв, згідно з якою Церква має верховенство над державою і тому не допускає можливості для держави стати рівноправною з Церквою стороною: конкордати – суть привілеї, що даруються Папою державі як милість, що може бути в будь-який час скасована, тоді як світська держава залишається пов'язаною тими зобов'язаннями, які вона взяла на себе, і позбавлена права скасовувати конкордат.

Така теорія, природно, впливає з середньовічної теократичної доктрини про верховенство Церкви над усіма державами, із вчення «про два мечі». Один меч застосовується безпосередньо самою Церквою і знаходиться у руках Папи. А другий – вручається ним королю для служіння інтересам Церкви, якій належить судити земну владу. Церква судить королів, але один лише Бог судить Церкву.³

² Цытин В.А. Церковное право: 2-е изд. – М., 1996. – С. 123.

³ Ковальский Я.В. Папы и папство. – М., 1991. – С. 140.

Таким чином, відповідно до положень цієї теорії конкордат складався з двох частин: привілеїв, якими Церква добровільно наділяє державу, та односторонніх зобов'язань держави щодо їх виконання.

2. Теорія легітимності, суть якої полягає у верховенстві держави над усіма існуючими у межах її території корпораціями і тому не допускає можливості для Церкви стати рівноправною з державою стороною: конкордати – суть закони, що виходять від державної влади, і можуть бути нею змінені чи скасовані у будь-який час. Інакше кажучи, державі згідно з цією теорією належить абсолютний суверенітет, на її території Католицька Церква – лише одна з корпорацій, що контролюється державою.

Теорія легітимності, яка є повною протилежністю теорії привілеїв, була сформована в період становлення суверенітету та незалежності світської влади. Згідно з цією теорією, в основі якої закладено принцип юридичного позитивізму, лише держава володіє суверенною владою на своїй території, тільки вона є джерелом усіх прав і може приймати правові акти, юридично обов'язкові для своїх громадян. Церква має лише ті права, які були делеговані їй державою.

Таким чином, відповідно до положень цієї теорії, конкордати є не що інше, як поступки, надані церковній організації державою, які мають юридичну силу настільки, наскільки є внутрішніми законами світської влади. Отже, повноцінний договір між державою і Церквою як нерівноправними сторонами є неможливим. Конкордат за таких умов розглядається лише як специфічний законодавчий акт держави. Юридичний аналіз теорії привілеїв і легітимістської теорії щодо правової природи конкордатів свідчить, що вони суперечать сучасному міжнародному праву, однак свого часу вони відіграли значну роль у врегулюванні відносин між державою і церквою. Згадані теорії нині можуть розглядатися лише в історичній ретроспективі.

3. Договірна теорія, виходить з положення про рівноправність обох контрагентів – Папи як глави Католицької Церкви (а не корпорації, існуючої в межах держави) і державної влади. Конкордати як особливий вид угоди мають міжнародно-правовий характер і регулюють взаємовідносини двох рівних суб'єктів міжнародного права, слугуючи однаковою мірою для обох контрагентів джерелом як прав, так і зобов'язань, і можуть бути скасовані лише за взаємною згодою сторін. Таким чином, ця теорія найбільш відповідає сучасному стану речей, виходить з договірної природи конкордатів і розглядає Папу і світську державу як рівноправних контрагентів.

У вітчизняній дореволюційній літературі конкордат визначається як «угода між державою і Церквою, тобто між державною владою і Папою як церковним главою католицьких підданих даної держави, з питань, що становлять спільний інтерес для Церкви і для держави, причому не має значення, до якого віросповідання належить глава держави і яка релігія панує в даній державі»⁴. Подібні визначення конкордату, а також дослідження його правової природи можна зустріти і в працях інших видатних тогочасних вітчизняних вчених – юристів,

⁴ Суворов Н.С. Учебник церковного права / Под ред. и предисл. В. А. Томсинова. – М., 2004. (Серия «Русское юрид. наследие»). – С.143–145.

⁵ Байков А.Л. Современная международная правоспособность папства в связи с учением о международной правоспособности вообще. – С.-Пб., 1904. – С. 461; Таубе М.А. Современное международное положение папы в связи с идеей межвластного права. – С.-Пб., 1910. – С. 210.

Міжнародне право і порівняльне правознавство

які спеціалізувалися в галузі державного та міжнародного права⁵. З того часу, як свідчить бібліографія міжнародного права, у вітчизняній юридичній науці не проводилося жодного дослідження особливостей міжнародної правосуб'єктності Святого Престолу.

У зарубіжній літературі з канонічного та міжнародного права можна зустріти різні визначення конкордату як договору, що регулюється міжнародним правом. Наведемо декілька з них з метою відображення точок зору представників різних юридичних шкіл щодо цього поняття. «Конкордат (лат. *concordare* – бути у злагоді) – це фундаментальний урочистий договір між Святим Престолом і певною державою, що регулює в цілому відносини договірних сторін. У широкому сенсі конкордат – це формальна угода між Святим Престолом та іншим суб'єктом міжнародного права, укладена дипломатичним шляхом і заснована на міжнародних правових нормах, що стосуються договорів»⁶.

«Конкордати, – пише у своїй дисертації на здобуття вченого ступеня доктора канонічного права Джуд М.Т. Около, – це договори, що укладаються Святим Престолом як керівним органом Католицької Церкви і конкретною державою з метою врегулювання, частково чи повністю, діяльності Церкви на території цієї держави»⁷.

Відповідно до іншого визначення, яке, власне, доповнює наведені, «конкордат є міжнародною угодою між Папою та державою щодо правового становища Католицької Церкви у цій державі»⁸. Що стосується останніх двох наведених визначень, то слід зауважити, що Святий Престол має окремі угоди з деякими країнами, наприклад, з Марокко, де немає фактично жодного місцевого католика.

Переважна більшість авторів вважає, що конкордати є, безперечно, частиною міжнародного права і регулюються ним⁹. Д. Анцилотті у «Курсі міжнародного права» зазначає: «Якщо під конкордатом розуміють угоду між двома одиницями, координованими і рівними, яка за своєю зобов'язуючою силою може бути віднесена винятково до принципу *pacta sunt servanda*, то формальна схожість конкордатів з міжнародними договорами повна, і, очевидно, одні лише відмінності між предметами угод не виправдовують вилучення цих актів зі сфери міжнародного права»¹⁰. Також Д. Грахам і Д. Кунц стверджують, що «лише Святий Престол може бути учасником юридично зобов'язуючих договорів, відомих під назвою конкордатів»¹¹. Подібну ж думку на підтвердження положення щодо міжнародної правосуб'єктності та договірної правоздатності Святого Престолу висловлює і німецький юрист А. Вінен, зазначаючи, що «ніхто не укладав би конкордатів і не підтримував би дипломатичних відносин з главою ієрархічно нижчого співтовариства»¹².

⁶ Католическая энциклопедия. Изд-во Францисканцев. – М., 2005. – Т. 2. – С. 1223.

⁷ *Okolo Jude M. T.* The Holy See: a Moral Person. The juridical nature of the Holy See in the light of the present Code of Canon Law. – P. 40.

⁸ *Sidney Z. Ehler.* The Recent Concordats / *Recueil des Cours*. – Vol. 104 (1961). – P.6.

⁹ *Cardinale H.* The Holy See and the International Order (Gerrards Cross, England, 1976). – P. 34.; *Yearbook of the International Law Commission*. – Vol. II (1959). – P. 96.

¹⁰ *Анцилотти Д.* Курс международного права. – М., 1961. – Т. 1. – С. 139.

¹¹ Цит. за: *Harris D. J.* Cases and Materials on International Law. Fifth Edition. – London, 1998. – P. 144

¹² *Wynen Arthur.* Die päpstliche Diplomatie geschichtlich und rechtlich dargestellt. – Freiburg im Breisgau, 1922. – S. 39.

У доповіді члена Комісії міжнародного права ООН, спеціального доповідача Х.Валдока про право міжнародних договорів від 26 березня 1962 р. конкордати також розглядаються як міжнародні договори, якими юридично оформлюється співробітництво Святого Престолу з різними державами¹³.

У зв'язку з цим виникає питання про можливість застосування до конкордатів положень Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. У ст. 1 цієї Конвенції зазначається, що вона «застосовується до договорів між державами». Звідси начебто сам собою напрашується висновок, що положення Конвенції не можуть поширюватися на конкордати, оскільки стороною конкордату є Святий Престол, який не є державою. Однак це, як зазначено в Конвенції, не впливає на їх дійсність і не є перешкодою для застосування до них норм Конвенції. Ст. 3, зокрема, проголошує: «Той факт, що ця Конвенція не застосовується до міжнародних угод, укладених між державами та іншими суб'єктами міжнародного права або між такими іншими суб'єктами міжнародного права, і до міжнародних угод не в письмовій формі, не заторкує: а) юридичної сили таких угод; б) застосування до них будь-яких норм, викладених у цій Конвенції, під дію яких вони підпали б у силу міжнародного права, незалежно від цієї Конвенції; с) застосування цієї Конвенції до відносин держав між собою в рамках міжнародних угод, учасниками яких є також інші суб'єкти міжнародного права»¹⁴.

Міжнародне право не обмежує своїх суб'єктів щодо предмету їхньої компетенції, незалежно від того, світські це питання чи духовні, якщо при цьому вони не виходять за межі своєї юрисдикції та не порушують принципів міжнародного права. Святий Престол у міжнародних відносинах виступає передусім як носій духовного суверенітету, тому переважна більшість укладених ним угод стосуються релігійних питань. Водночас особливості змісту міжнародної угоди не впливають на її дійсність, якщо при цьому не порушуються норми *jus cogens*. Таким чином, немає підстав для перешкод поширенню норм міжнародного права на міжнародні угоди Святого Престолу, включаючи конкордати. При цьому щодо конкордатів діє і вимога «*pacta sunt servanda*», яка знайшла відображення в основних принципах міжнародного права і підтверджена Статутом ООН¹⁵.

Погоджуючись повністю з такою точкою зору, слід додати, що найбільш очевидним доказом факту поширення норм міжнародного права на міжнародні угоди Святого Престолу, зокрема конкордати, є повноправна участь Святого Престолу у Віденській конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. Окрім того, якщо раніше конкордат розглядався як особливий вид законодавчих актів і джерело римо-католицького церковного права, то чинний Кодекс канонічного права 1983 р., незважаючи на його універсальний характер як єдиного зводу законів, не регулює питання, пов'язані з міжнародними угодами Апостольського Престолу, і не відносить конкордат до джерел власного права. При цьому і практика останніх десятиліть свідчить, що Святий Престол прагне застосовувати, у

¹³ First Report on the Law of Treaties by Sir Humphrey Waldock, Special Rapporteur. Document A/CN.4/144 and Add.1. – United Nations, 1962. – P. 31.

¹⁴ Віденська Конвенція про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 р. // Сборник важнейших документов по международному праву. Часть I общая. Сост. М.В.Андреева. – М., 1996. – С. 496.

¹⁵ Catalano Gaetano. Problematica giuridica dei concordati. – Milano: Multa Paucis AG, 1963. – P. 135.

Міжнародне право і порівняльне правознавство

разі необхідності, норми Віденської конвенції до положень конкордатів, підкреслюючи тим самим їх міжнародно-правовий характер.

Порядок укладення конкордатів у цілому відповідає міжнародній практиці укладення міжнародних договорів і складається з трьох етапів: переговорів з метою погодження тексту, підписання та ратифікації. Погодившись з текстом конкордату, повноважні представники сторін парафують погоджений текст, а потім зазвичай відбувається його підписання на рівні глави уряду держави і державного секретаря. Зі сторони Святого Престолу конкордат ратифікує Папа, а від імені держави, відповідно до конституційної процедури країни, – парламент або глава держави. З моменту обміну ратифікаційними грамотами конкордат набуває чинності. Після цього відбувається опублікування тексту конкордату в офіційному виданні держави та Збірнику документів Апостольського Престолу (*Acta Apostolicae Sedis*).

Юридична структура конкордату значною мірою впливає із загальної структури угод між державами. Конкордат являє собою текст, складений двома мовами, поділений на нумеровані пункти або статті і підписаний двома сторонами. Договірними сторонами конкордату є Святий Престол і держава. Святий Престол діє від імені Папи Римського, а держава – через своїх конституційних представників. Юридична сила конкордату базується на загальному правилі *acta sunt servanda*, закріпленому Віденською конвенцією про право міжнародних договорів 1969 р.

Позиція Святого Престолу стосовно того, що стороною в його міжнародних угодах, включаючи конкордати, виступає саме він, а не Держава-Місто Ватикан, є принциповою. Винятком з цього правила є лише деякі договори, для учасників яких обов'язковою є їх територіальна складова (наприклад, договір про приєднання до Статуту Всесвітнього поштового союзу 1964 р.).

Святий Престол, виходячи з інтересів Католицької Церкви, укладає конкордати та інші міжнародні договори як з унітарними, так і з федеративними державами. Зміст таких конкордатів та угод дуже широкий. «Специфічним об'єктом конкордатів можуть бути питання церковного, літургійного, освітнього, економічного чи соціального порядку. Вони, звичайно, включають «змішані матерії», в яких рівною мірою заінтересовані як Церква, так і держава»¹⁶.

Текст конкордату зазвичай здебільшого містить перелік прав, які надаються Церкві з боку держави і нею гарантуються. Отже, об'єктом правового регулювання конкордатів є, з одного боку, відносини, що належать до сфери дії внутрішнього права держави, а з іншого боку – відносини, що регулюються міжнародним правом і породжують взаємні права і зобов'язання сторін відповідно до вимог цього права. Однак особливе місце конкордатів у системі міжнародних договорів зумовлене не лише особливостями об'єкта правового регулювання конкордатів, а й специфічною правовою природою однієї з сторін – Святого Престолу, що, однак, не впливає на дійсність цих договорів. Саме та обставина, що головною метою конкордату є не стільки регулювання двосторонніх відносин Святого Престолу та конкретної держави, скільки визначення правового статусу та засад діяльності місцевої (національної) Католицької Церкви на території держа-

¹⁶ Cardinale Hyginus Eugene. Op. cit. – P. 34.

ви – учасниці цієї угоди (а ці питання належать до внутрішнього права держави), відрізняє конкордати від звичайних міжнародних договорів.

У зв'язку з цим варто зазначити, що проблема подвійності об'єкта правового регулювання конкордатів є суто юридичною і про неї може йтися лише тоді, коли це питання розглядається виключно у правовій площині, тобто з погляду юриспруденції, а не теології. Католицька доктрина обстоює єдність Католицької Церкви, керівним центром якої є Святий Престол на чолі з Римським Понтифіком. Усі місцеві (національні) католицькі церкви розглядаються Святим Престолом як невід'ємні складові єдиної Вселенської Католицької Церкви, тому питання їхньої діяльності на території відповідних держав, на думку Апостольського Престолу, не належать до виключної компетенції цих держав. Водночас з формально-юридичного погляду, всі церковні інституції, що знаходяться на території певної держави, є національними юридичними особами, які, як і всі інші юридичні особи, діють на території цієї держави відповідно до її внутрішнього права.

Конкордати як безстрокові договори необмежені у часі і не містять положень, що дозволяють їх денонсацію, не можуть припинити свою дію інакше, ніж шляхом, визначеним у міжнародному праві. Припинення дії конкордату може мати місце лише у випадках і в порядку, передбаченому міжнародним правом, зокрема ст. 42–72 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р.

Підсумовуючи викладене щодо специфічності договірної правоздатності Святого Престолу, можна дати таке визначення конкордату. Конкордат – це регульований міжнародним правом фундаментальний договір, що укладається у письмовій формі Святим Престолом як керівним органом Католицької Церкви з певною державою, який регламентує в цілому відносини договірних сторін і встановлює засади їхньої співпраці та визначає положення, юридичний статус і умови діяльності Католицької Церкви та її адміністративних структур на території даної держави, гарантуючи їм свободу зносин з Апостольським Престолом.

Конкордат є особливою формою міжнародної нормотворчості, шляхом якої Святий Престол реалізує обидві складові свого суверенітету: духовну і світську. Для набуття чинності, правові норми, що включені до конкордату, повинні бути оформлені як внутрішньодержавні законодавчі акти, тобто держава, яка укладає конкордат, бере на себе зобов'язання привести своє внутрішнє законодавство відповідно до положень конкордату.

Конкордати укладаються вже майже дев'ять століть і, як свідчить практика останніх десятиліть, Святий Престол продовжує і надалі активно використовувати цей зручний механізм для врегулювання всього спектра суспільних відносин «змішаної природи». До цього варто додати, що навіть після анексії Папської (Церковної) держави залишалися чинними конкордати, які існували на той час. Окрім того, Святий Престол продовжував укладати конкордати з державами між 1870 і 1929 рр.¹⁷ Це, звичайно ж, є ще одним доказом того, що міжнародна правосуб'єктність Святого Престолу не спирається на будь-який територіальний суверенітет, який Святий Престол може мати чи ні.

¹⁷ *Sidney Z. Ehler. Op. cit. – P. 31, 42.*