

Международно-правовая природа конкордатов

Дьяченко С.В.*

В системе международных соглашений конкордаты занимают особое место, а вопрос об их правовой природе является одним из ключевых в теории международной правосубъектности Святого Престола. Это обусловлено прежде всего тем, что конкордаты представляют собой уникальный вид международного правотворчества, поскольку по своей форме они аналогичны международным договорам, в то время как в качестве предмета своего правового регулирования имеют вопросы как международного, так и исключительно внутригосударственного характера.

Необходимо отметить, что конкордаты — не единственная форма участия Святого Престола в создании норм международного права. Святой Престол является участником большого числа многосторонних международных договоров в самых различных областях сотрудничества, среди которых фигурируют как вопросы, относящиеся непосредственно к религиозной и гуманитарной миссии Святого Престола (например, защита жертв войны, культурных ценностей), так и вопросы, не имеющие прямого отношения к религии (например, Устав МАГАТЭ 1957 г.).

Кроме участия в многосторонних договорах, Святой Престол заключает двусторонние соглашения по светским вопросам. Чаще всего такие договоры оформляются путем обмена нотами, но иногда встречаются и соглашения, заключаемые в форме единого акта. Так, в 1951 г. Святой Престол заключил договор с Италией о строительстве радиостанции на итальянской территории, ст. 11 которого предусматривает экстерриториальность района радиостанции и принцип невмешательства Италии в дела Святого Престола, связанные с эксплуатацией данного объекта. Двусторонние договоры Святого Престола, как правило, не являются политическими и регулируют конкретные вопросы сотрудничества (одним из исключений является Латеранский договор

* Дьяченко Сергей Владимирович – соискатель кафедры международного права МГИМО (У) МИД России, пресс-атташе Посольства России в Латвии.

1929 г.). Роль политических договоров выполняют конкордаты.

Первым известным истории подобным международно-правовым актом стал Вормсский конкордат (*Pactum Callixtinum*), заключенный в 1122 г. между римским папой Каликстом II и германским императором Генрихом V. Этот документ положил конец продолжительной войне между Империей и папством за право инвеституры (назначения епископов). Конкордат предусматривал, что император имеет отношение ко всем атрибутам светской власти епископа, но не имеет права вмешиваться в его церковные функции, так же как и в выборы самого папы. Император отказался от инвеституры «через перстень и посох», вручение которых означало назначение на должность, но оставил за собой привилегию предоставлять лицам, избранным духовенством, право пользоваться доходами с имений, признанных за ними в качестве лена¹. Таким образом, уже первый конкордат не являлся типичным международным договором, так как имел предметом правового регулирования не только отношения Империи и Святого Престола (Папского государства), но и содержал принципы взаимодействия государства с католической церковью, находящейся под его юрисдикцией.

В доктрине международного права сложились две группы теорий о правовой природе конкордатов, каждая из которых была господствующей в соответствующий период истории Европы: концепции, отрицающие международный характер конкордатов и рассматривающие их в качестве актов, относящихся исключительно к внутренней компетенции государства или церкви, и теории, признающие конкордаты в качестве международных договоров *sui generis*, заключаемых между Святым Престолом и государствами.

Среди концепций первой группы основными являются теория привилегий и связанная с ней теория легитимности.

Теория привилегий, одним из ярких идеологов которой в 1600 г. был католический теолог Г. Бранден (“*Collectanea super Concordatis inter Sanctam Sedem apostolicam et inclitam Germaniae Coloniae*”), рассматривает конкордаты в качестве уступок или привилегий, предоставляемых Святым Престолом государству. Основу данной концепции составляла господствующая в средние века идея о верховенстве церкви над государством (XII–XIII вв.), теоретически оформленная в булле папы Бонифация VIII “*Unam Sanctam*” (1302 г.)². Применительно к

¹ Ковальский Я.В. Папы и папство. М.; Политическая литература, 1991. С. 115.

² В данном документе папа Бонифаций VIII выдвигает идею производности власти

конкордатам суть этого подхода сводится к тому, что их положения представляют собой привилегии, которыми церковь как вышестоящая власть наделила государство как власть нижестоящую, светскую, и являются, таким образом, обязательными исключительно для государства, в то время как Святой Престол может в любой момент пересмотреть эти нормы или отказаться от них. Кратко и схематично логическое обоснование этой теории сформулировано в исследовании немецкого профессора Э. Ланге-Роннеберга «Конкордаты. Их история, правовая природа и порядок заключения в соответствии с Имперской Конституцией 11 августа 1919 года» (1929 г.):

- государство является образованием внутри церковного организма;
- его существование обусловлено необходимостью достижения церковных целей;
- светские полномочия подчинены духовной власти;
- права государства имеют своим источником церковь;
- соглашение двух властей, которые не являются равноправными, не может быть договором, а лишь правом и привилегией, которые вышестоящая власть предоставляет нижестоящей³.

Не останавливаясь подробно на этой уже ставшей частью истории правовых учений теории, отметим, что в соответствии с ее положениями конкордат состоял из двух частей: привилегий, которыми церковь добровольно наделяет государство, и односторонних обязательств государства по их выполнению.

Следует также подчеркнуть, что в рамках теории привилегий была сформулирована прогрессивная для того времени идея «квазидоговора» (*Scheinvertragstheorie*), сторонники которой обратили внимание на формальное сходство конкордатов с договорами. Вместе с тем вывод приверженцев данного подхода лежал в русле теории привилегий и сводился к тому, что по содержанию конкордат все же представлял собой уступки (привилегии) государству со стороны церкви, являясь договором лишь по форме⁴.

государей от папской власти: «Во власти церкви имеются два меча: духовный и светский, ... но оба они – во власти церкви. Первый употребляется непосредственно самой церковью и находится в руках папы; второй вручается им королю или войнам; он должен служить интересам церкви, которой принадлежит право судить земную власть. Церковь судит королей, но один лишь Бог судит церковь» // Я.В. Ковальский. Папы и папство. М.: Политическая литература, 1991. С. 140.

³ Lange-Ronneberg Erwin, Dr. jur. Die Konkordate. Ihre Geschichte, ihre Rechtsnatur und ihr Abschluß nach der Reichsverfassung vom 11. August 1919. // Verlag Ferdinand Schöningh in Paderborn, 1929. S. 47.

⁴ Op. cit. P. 60.

Теория легитимности сформировалась в период становления идей суверенитета и независимости светской власти и является зеркальным отражением теории привилегий. Согласно этой концепции только государство обладает суверенной властью на своей территории, исключительно оно является источником всех прав и может принимать акты, юридически обязательные для своих граждан. Церковь, в свою очередь, обладает только теми правами, которые в ходе долгого исторического развития были делегированы ей государством. Следовательно, рассуждают приверженцы данной теории, конкордаты есть не что иное, как уступки, пожалования государства церковной организации, которые обладают юридической силой постольку, поскольку являются внутренними законами светской власти. В данном случае имеет место диаметрально противоположная логика, по которой государство и церковь, которая вторична по отношению к государству, не являются равноправными сторонами, следовательно, полноценный договор между ними невозможен⁵.

Представляется, что исходя из основных принципов современного международного права ни одна из вышеприведенных теорий не может быть принята. Во-первых, они рассматривают конкордаты как договоры, касающиеся только внутренних вопросов организации деятельности церкви. То есть политическая составляющая конкордата не принимается во внимание, в то время как уже начиная с XIX в. большинство юристов видят в конкордатах особые соглашения по вопросам политических отношений между Святым Престолом и государством. Во-вторых, конкордаты представляются как соглашения государства и внутренней церковной организации, что является отголоском средневековой практики, когда конкордаты заключались местными епископами. В настоящее же время местная церковь или конференция епископов не могут инициировать заключение конкордата, поскольку не обладают статусом субъекта международного права. Конкордаты носят международно-правовой характер и регулируют, в частности, взаимоотношения двух различных участников международных отношений.

Именно с позиции признания наличия двух равноправных субъектов международного права юридическую природу конкордатов пони-

⁵ Данная концепция сформировалась в рамках учений о взаимоотношениях государства и церкви, сформулированных идеологами юрисдикционализма (Император Священной Римской Империи Иосиф II, Сципионе Риччи) и теории суверенитета (Ж. Боден, Ж.Ж. Руссо, Ш. Монтескье, Т. Гоббс и др.).

мает договорная теория, рассматривающая их как особый вид международного соглашения между равноправными субъектами права. В этом виде договорная теория стала основой дальнейшего развития правовой доктрины в изучении правовой природы конкордатов.

Большинство современных юристов-международников, включая католических, придерживаются той точки зрения, что по своей правовой природе конкордаты отличаются от обычных межгосударственных договоров. В отечественной юридической литературе конкордат определяется как «международное соглашение, в котором рассматриваются вопросы политических отношений между Ватиканом и каким-либо государством, а также отношения Святого Престола с национальной организацией католической церкви в данном государстве»⁶. Это определение верно лишь отчасти. Конечно, содержание и дух конкордата определяют общий формат двусторонних отношений его участников, в то же время главная цель конкордата состоит в регулировании конкретных сфер жизнедеятельности общества в соответствующем государстве, которые находятся в области интересов Святого Престола. Вышеприведенное определение отмечает два предмета правового регулирования конкордата: «политические отношения между Ватиканом и государством» и «отношения Святого Престола с национальной организацией католической церкви». Вместе с тем, как представляется, третьим предметом правового регулирования конкордата необходимо назвать «отношения между государством и национальной организацией католической церкви», то есть конкордат устанавливает принципы регулирования конкретным государством вопросов, связанных с отправлением католического религиозного культа на его территории.

Этой позиции при правовой оценке конкордатов придерживаются западные юристы, в том числе и представители Ватикана. Так, один из католических специалистов в области канонического права Джуд М.Т. в своей диссертации на соискание ученой степени доктора канонического права дает следующее определение конкордата: «Конкордаты — договоры, заключаемые Святым Престолом, руководящим органом католической церкви и конкретным государством с целью урегулировать частично или полностью деятельность церкви на территории конкретного государства»⁷. В том же духе понимает конкор-

⁶ Карлов Ю.Е. Правовые вопросы участия Ватикана в международных отношениях // Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1964. С. 93.

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. // Pontificia Universitas Urbaniana, Facultas Juris Canonici. Dissertatio ad Doctoratum in Jure Canonico consequendum. Romae, 1990. P. 40.

даты и бывший Апостолический нунций в Бельгии, Люксембурге и ЕЭС Х.Ю. Кардинале, отмечая, что «специфическим предметом этих договоров (конкордатов. — С.Д.) могут быть вопросы церковного, литургического, образовательного, экономического или социального порядка. Они обычно включают «смешанные вопросы», в которых одинаково заинтересованы как церковь, так и государство»⁸.

Говоря о предмете правового регулирования, необходимо учитывать двойственный характер конкордатов: с одной стороны, они регулируют отношения, входящие в сферу действия внутреннего государственного права, а с другой — устанавливают взаимные права и обязанности сторон в области международных отношений. В частности, в преамбулах почти всех конкордатов упоминается, что целью их заключения является улучшение или дальнейшее укрепление отношений между Святым Престолом и тем или иным государством. В конкордате могут содержаться статьи, посвященные установлению дипломатических отношений⁹. Более того, для вступления в силу правовые нормы, включенные в конкордат, должны быть трансформированы во внутригосударственное законодательство. Таким образом, государство, подписавшее конкордат, берет на себя обязательство привести свое внутреннее законодательство в соответствие с положениями конкордата, что является одной из отличительных черт именно международно-правовых актов.

Интересно, что некоторые специалисты в области международного права обосновывают международную правосубъектность Святого Престола исходя из его способности заключать конкордаты. Так, Д. Анцилотти пишет: «Если конкордат понимается как соглашение между двумя единицами, координированными и равными, которое по своей обязательной силе может быть возведено исключительно к принципу *pacta sunt servanda*, то формальное сходство конкордатов с международными договорами полное и, по-видимому, одни только различия предметов соглашений не оправдывают изъятия этих актов из области международного права»¹⁰. Этот же тезис в подтверждение идеи о международной правосубъектности Святого Престола приводит и немецкий юрист А. Винен, отмечая, что «никто не заключал бы конкордатов и не

⁸ Cardinale Hyginus Eugene. The Holy See and the international order. Collin Smyth "Gerrards Cross", 1976. P. 34.

⁹ Карлов Ю.Е. Указ. соч. С. 97.

¹⁰ Анцилотти Д. Курс международного права. Т. 1. М.: Иностранная литература, 1961. С. 139.

поддерживал бы дипломатических отношений с главой нижестоящего сообщества»¹¹.

Комиссия международного права ООН также рассматривает конкордаты в качестве международных договоров, юридически оформляющих сотрудничество Святого Престола с различными государствами. Таким образом, как и другие международные договоры, конкордат признается Комиссией источником международного права.

В этой связи возникает вопрос о применимости к конкордатам положений Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. Статья 1 Конвенции устанавливает, что «Конвенция применяется к договорам между государствами». Отсюда можно заключить, что к конкордатам положения Конвенции не применяются, поскольку стороной конкордата является Святой Престол, не являющийся государством. Это, однако, как закреплено в самой Конвенции, не влияет на их действительность и не препятствует применению к ним норм Конвенции. Статья 3 гласит: «Тот факт, что настоящая конвенция не применяется к международным соглашениям, заключенным между государствами и другими субъектами международного права или между такими другими субъектами международного права, и к международным соглашениям не в письменной форме, не затрагивает: а) юридической силы таких соглашений; б) применения к ним любых норм, изложенных в настоящей Конвенции, под действие которых они попадали бы в силу международного права, независимо от настоящей Конвенции; с) применения настоящей Конвенции к отношениям государств между собой в рамках международных соглашений, участниками которых являются также другие субъекты международного права»¹². Практика последних десятилетий подтверждает, что Святой Престол стремится к применению в случае необходимости к положениям конкордата норм Венской конвенции 1969 г., подчеркивая тем самым международно-правовой характер данного акта.

Следует отметить, что позиция Святого Престола о том, что стороной в его международных соглашениях, включая конкордаты, выступает именно Святой Престол, а не «квазигосударство» Ватикан, является принципиальной. Исключением из данного правила становятся

¹¹ Wynen Arthur. Rechts- und insbesondere die Vermögensfähigkeit des Apostolischen Stuhles nach internationalem Recht. Freiburg im Breisgau. 1920. S. 39.

¹² Венская конвенция о праве международных договоров 1969 года // Действующее международное право. Составители Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Издательство Московского независимого института международного права, 1999. Т. 1. С. 344.

лишь немногие договоры, для участников которых обязательной является их территориальная составляющая (договоры о присоединении к Уставу Всемирного Почтового Союза 1964 г., Уставу Международного Союза Электросвязи 1992 г. и др.). К тому же в соответствии с Латеранским договором 1929 г. носителем суверенитета является Святой Престол, а не Ватикан, выступающий в качестве «гаранта этого бесспорного суверенитета на международной арене».

Как было отмечено выше, особое место конкордатов в системе международных соглашений обусловлено специфической правовой природой одной из сторон — Святого Престола, что, однако не влияет на действительность этих соглашений, и особенностями предмета их правового регулирования. Именно тот факт, что главной целью конкордата является не столько регулирование двусторонних отношений его участников, сколько определение правового статуса и принципов деятельности национальной организации католической церкви в рамках государства — участника данного соглашения (вопрос внутреннего права), отличает конкордаты от обычных международных договоров.

Следует также отметить, что проблема предмета правового регулирования является юридической, но не теологической, поскольку основу католической доктрины составляет идея о единстве Вселенской католической церкви, руководящим центром которой является Святой Престол. Таким образом, в католической доктрине национальные церкви признаются неотъемлемыми частями церкви Вселенской, от имени которой говорит Святой Престол, т.е. деятельность церкви в государстве не признается его внутренним делом.

С формально-правовой точки зрения церковные организации являются национальными юридическими лицами, которые действуют на территории государства в соответствии с его внутренним правом наряду с другими юридическими лицами. Единственной церковной структурой в государстве, деятельность которой носит международно-правовой характер, является нунциатура как дипломатическое представительство. Таким образом, специфика конкордатов состоит в том, что их положения касаются деятельности на территории конкретного государства юридических лиц, статус и права которых устанавливаются в данном случае не только национальным законодательством, но и нормами международного соглашения.

В тексте конкордата, как правило, содержится перечень прав, которые гарантируются церкви со стороны государства, в том числе

признание права церковных властей на определение границ епархий и приходов¹³, на назначение церковных иерархов (однако обычно Ватикан при этом берет на себя и обязанность консультироваться с местным правительством) и т.п. При этом сама католическая церковь рассматривает весь комплекс этих прав не как привилегии или пожалования, а как признание ее особой миссии в мире.

Следует также отметить, что если ранее Святой Престол рассматривал конкордаты как договоры, заключаемые исключительно с католическими государствами, то сегодня допускается заключение конкордатов и с государствами, где католики не являются религиозным большинством. Святой Престол при этом ставит главной целью обеспечение местной церкви гарантий беспрепятственной деятельности на территории государства. В свою очередь, со стороны государства причины для заключения конкордата могут быть различными. Так, главной целью подобного акта может быть нормализация отношений властей с церковью и консолидация католической части населения страны. Заключение конкордата может быть обусловлено и желанием государства примириться с церковью после жесткого антицерковного конфликта (например, конкордат с Чехословакией 1928 г.). Наконец, конкордаты заключают новые политические режимы, еще недавно бывшие диктаторскими, чтобы либо получить поддержку церкви, либо четко определить границы ее участия в общественных процессах (такие цели преследовали, например, конкордаты с Италией, Испанией, Австрией, Германией, Португалией, Доминиканской Республикой).

На сегодняшний день, по приблизительным подсчетам, заключено и вступило в силу около 170 конкордатов. Наиболее известным из них является Латеранский конкордат 11 февраля 1929 г., который является частью Латеранских соглашений. Хотелось бы вкратце изложить его содержание, чтобы на конкретном примере показать специфику предмета правового регулирования конкордатов.

Латеранский конкордат предусматривал предоставление католической церкви права на свободное осуществление духовной власти и общественных богослужений, а также право на юрисдикцию в церковных делах. Рим в конкордате называется священным городом, цент-

¹³ Изменение границ между диоцезами оформляется специальной «округораспределительной» буллой папы (Circumscriptionsbullen), которая представляет собой особый вид конкордата, поскольку издается лишь после достижения соответствующей договоренности с официальными властями государства, осуществляющего суверенитет над затрагиваемой территорией.

ром католического мира, а правительство Италии гарантирует принятие мер к недопущению в Риме всего того, что может противоречить такому его характеру. Конкордат закреплял ряд привилегий католической церкви. Священники освобождались от воинской обязанности, все церковные организации признавались в качестве юридических лиц, государство брало на себя обязательство не вмешиваться в управление церковным имуществом. Предусматривалась автоматическая регистрация церковного брака гражданскими властями. С другой стороны, конкордат запретил представителям духовенства состоять и участвовать в деятельности политических партий, т.е. запрещалась какая-либо активность церкви в политической жизни Италии.

Интерес также представляет статья 29 Конкордата о применении его норм. Согласно этой статье нормы конкордата, относящиеся к положению церкви, приобретут обязательную силу в Италии после того, как итальянское государство пересмотрит свое законодательство в части, касающейся церковных вопросов, чтобы привести его в соответствие с положениями Конкордата¹⁴.

11 февраля 1984 г. было подписано Соглашение о пересмотре Латеранского конкордата. Этот документ сохранил основные принципы старого конкордата, но приспособил его к новым реалиям того времени. Изменение Конкордата было обусловлено рядом причин. Главным образом это было связано с тем, что в демократической Италии правовые гарантии религиозных свобод должны выглядеть иначе, чем в тоталитарной Италии времен Муссолини. Также на такое решение повлияли изменения, внесенные в каноническое право и доктрину после решений II Ватиканского Собора. Можно выделить следующие важные изменения, которые были внесены в Конкордат 1929 г.

Новый конкордат зафиксировал, что государство и католическая церковь независимы и суверенны каждая в своей сфере. В связи с этим Рим назывался уже не «священным» городом, как в старом конкордате, а «городом, имеющим особое значение для католиков».

Церковные учреждения католической церкви, действующие в Италии, приравнивались к обычным благотворительным и просветительским организациям, что влечет за собой изменение системы их обложения налогами, связанное с сокращением налоговых льгот.

¹⁴ Treaty and Concordat between the Holy See and Italy. National Catholic Welfare Conference. Washington, DC. P. 60–82.

Конкордат также расширил полномочия гражданских властей в вопросах брака. С точки зрения гражданского права признавались действительными лишь те церковные браки, которые внесены в книгу гражданского состояния, а в обязанность приходского священника вменялось зачитать новобрачным статьи гражданского кодекса, касающиеся гражданских последствий их брака.

Статья 9 нового конкордата объявляла формально необязательным преподавание в государственных учебных заведениях религиозных дисциплин, т.е. любой ученик может отказаться посещать занятия по таким дисциплинам, и такой отказ не может быть поводом для какой-либо дискриминации.

Одно из важнейших изменений, внесенных в конкордат, содержится в Протоколе к конкордату 1984 г. и закрепляет отказ от признания католической религии единственной государственной религией в Италии. То есть данный конкордат и протокол к нему фактически окончательно закрепили светский характер итальянского государства.

В заключение, обобщая вышеизложенное, можно дать следующее определение конкордата: «Конкордат – регулируемое международным правом соглашение между Святым Престолом и конкретным государством, устанавливающее принципы их двусторонних отношений, определяющее правовое положение и условия деятельности католической церкви в данном государстве и гарантирующее ее взаимодействие со Святым Престолом».

Конкордаты являются уникальной формой международного нормотворчества, посредством которой Святой Престол реализует обе составляющие своего суверенитета: светскую и духовную. II Ватиканский собор (1962–1965 гг.) в ходе своей работы не касался конкордатов, что позволило некоторым исследователям сделать вывод о том, что эпоха подобных договоров прошла. Однако международная практика опровергла это предположение. Многочисленные примеры заключения новых конкордатов после II Ватиканского собора подтверждают тот факт, что церковь предполагает использовать данный вид международных соглашений для урегулирования целого спектра общественных отношений «смешанной природы».

International Legal Nature of Concordats (Summary)

*Sergey V. Diyachenko**

The author highlights main doctrinal theories on legal nature of concordats, the specific features of their subject and the current understanding of their nature in contemporary international law. It is emphasized that concordats do not fall within the standard aims and content of ordinary international treaties and refer to matters of so called “mixed competence”: international and domestic, spiritual and temporal. It is also mentioned that in strict understanding of the provisions of the Vienna Convention on the Law of Treaties (1969) concordats do not fall within the scope of the Convention. The aforesaid, however, does not vitiate a concordat or prevent the parties from subjecting it to the Vienna Convention. A brief characteristic of the Lateran concordat of 1929 is given.

Concordat is defined as an international legal agreement between the Holy See and a particulate state with the aim of regulating the bilateral relations between its parties, determining the legal status and terms of activity of the Catholic Church within the state and guaranteeing the Church's interrelation with the Holy See.

* Sergey V. Diyachenko — post-graduate student of the Chair of International law, MGIMO-University MFA Russia, Press-attaché of the Russian Embassy in Latvia.