

## ЗАРОДЖЕННЯ ТА ЕВОЛЮЦІЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ КАТОЛИЦЬКОЇ ЦЕРКВИ

*Зроблено аналіз еволюції дискреційних повноважень у системі управління католицької церкви з метою з'ясування та встановлення значення окремих управлінських принципів, які нині ефективно застосовуються у службовому праві.*

*З'ясовано, що практика використання дискреційних повноважень уперше зароджується у середовищі Римокатолицької церкви. Ними послуговувалися папські легати, які здійснювали представницьку, дипломатичну місію Святого Престолу у християнських країнах світу. Їхній нормативно-правовий статус визначався Кодексом канонічного права від 27 травня 1917 р.*

*Проаналізовано правила та рішення II Ватиканського собору, які надали можливості помісним церквам, окремим діоцезам послуговуватися дискреційними повноваженнями, а також діяти в межах канонічного права з урахуванням місцевих особливостей, заклало початок помірної децентралізації, яка своєю силою не порушила засад верховенства Святого Престолу.*

*Визначено, що поступальний розвиток мережі папських дипломатичних місій не лише продемонстрував можливість застосування дискреційних повноважень для здійснення управління, а й зумовив формування широкого дипломатичного представництва Ватикану, який нині підтримує відносини з більшістю країн світу, і представлений у найбільш авторитетних міжнародних організаціях. При Святому Престолі в Римі діє понад вісім тисяч постійних представництв від країн світу та міжнародних організацій, зокрема й від Європейського Союзу.*

*У ході аналізу використано поліметодологічний підхід із застосуванням сукупності філософських, загальнонаукових, спеціально-наукових методів дослідження, а саме діалектичного, герменевтичного, аксіологічного, історико-філософського та системно-функціонального. Крім того, широкого застосування набули формально-догматичний, формально-логічний, формально-юридичний методи. Комплексний аналіз становлення та розвитку дискреційних повноважень у системі управління католицької церкви став можливим завдяки використанню системно-структурного методу, а дослідження його в історико-правовому вимірі завдячує ретроспективному методу. Квінтесенцію дослідження становили спеціально-наукові методи, а саме: порівняльно-правовий та історико-правовий.*

**Ключові слова:** дискреційні повноваження, система управління, католицька церква, канонічне право.

**Вступ.** 24 лютого 2022 року – це день, який назавжди буде вписаний в історії України чорними літерами. Саме тоді розпочалася повномасштабна воєнна агресія північного сусіда, яка змінила долю кожного українця та вразила весь цивілізований демократичний світ. Дії Росії також засудили лідери світових релігій, зокрема й Папа Римський Франциск. Останній не лише підтримує духовно, молитовно постраждалих, а й висловився за готовність долучитися до політичних перемовин шляхом візитації до Києва та Москви. На час написання означеної наукової розвідки нам залишається лише висловити сподівання та надію, що така зустріч сприятиме припиненню збройної агресії Росії, відновленню територіальної цілісності України. Наразі ми можемо констатувати, що впродовж усієї історії вплив католицької церкви та її лідера на державно-політичний лад країн Європи завжди був потужний. Причина такого впливу вбачається як у самій структурі церковного управління, яка в майбутньому стала прототипом для державних механізмів, так і в християнських релігійних цінностях загалом. У зв'язку з цим метою нашої розвідки є комплексне історико-правове дослідження процесу зародження та еволюції дискреційних повноважень у системі управління католицької церкви, прототипна модель яких застосовується в організації роботи органів місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематика актуалізації дискреційних повноважень розкривається у працях значної кількості науковців, серед яких А. Берлач, П. Діхтієвський, О. Проневич, О. Радишевська, О. Губанов, А. Пухтецька, М. Іншин, Ю. Ващенко, Р. Мельник та інші. Однак питання їх походження та еволюції досі залишаються малодослідженими.

**Виклад основного матеріалу.** Християнство, що зародилося у I ст. н. е. на землях провінції Іудея в Римській імперії, із плином століть не лише перетворилося на одну зі світових релігій, але й сформувало ефективну систему управління церковною організацією, яка послуговувалася різноманітними принципами, котрі лягли в основу адміністрування держав сучасного типу. Цьому процесу сприяло стрімке поширення християнства в Західній Європі в умовах Середньовіччя.

Головним способом утвердження церкви в кожній окремій країні стала практика призначення папських представників. Зокрема, Папа Римський Лев I (440–461 рр.) встановив посаду апокрисарія – постійного представника римської церкви при імператорському дворі Константинополя [1, с. 18].

Перетворення Святого Престолу на самостійну теократичну державу зумовило появу нової посади – легата (папського представника при дворі християнських монархів). Вони направлялися Папою для виконання конкретних дипломатичних місій, підписання договорів, виконання волі Папи. Характерною особливістю повноважень легата було те, що він не підпорядковувався ні місцевій владі конкретної країни, ні правлячому там єпископу. На початку виконання місії легат повинен був вручити очільнику держави вірчу грамоту, щоб запевнити правителя, у країну якого він був акредитований як папський представник, про легітимність візиту. Після виконання покладених понтифіком функцій легат повертався до Риму.

XIV ст. для Святого Престолу подарувало нові випробування. З 1309 року розпочався період авіньйонського папства. Понтифіки змушені були перенести свою резиденцію з Риму до м. Авіньйон. Вони перебували в

повній політичній залежності від французьких королів. Унаслідок так званого авіньйонського полону влада пап ослабла [2, с. 509]. Останні, не маючи можливості особисто брати участь у дипломатичних місіях та більш ретельно контролювати легатів, були змушені наділити їх дискреційними повноваженнями. Окрім того, у міру розвитку суспільства, торговельно-товарних відносин постала потреба у швидкому прийнятті рішень, тому їм були потрібні дискреційні повноваження для самостійного вирішення питань.

Представники папи мали право самостійно, на свій розсуд вирішувати питання розв'язання військових спорів, підписання мирних договорів, захисту та управління довіреними йому територіями, здійснення судово-юрисдикційних функцій, призначення та усунення з посад ректорів та інших папських молодших офіцерів, позбавлення католицьких підданих відповідних прав, посад, конфіскація майна тощо [3]. Саме так уперше були встановлені дискреційні повноваження, якими користувалися легати під час виконання покладених функцій.

Розроблення правового статусу легата покладалося на провідних каноністів, які запозичили з римського права концепцію прокуратора "plena potens" (широкі повноваження). Такий повноважний представник міг вести переговори, укладати угоду, ухвалювати на свій розсуд будь-які рішення від імені керівника, однак не мав права замінити свого представника на офіційних церемоніях [4].

Таким чином, практика використання дискреційних повноважень уперше зароджується у середовищі Римокатолицької церкви. Ними послуговувалися папські легати, які здійснювали представницьку, дипломатичну місію Святого Престолу у християнських країнах світу.

Офіційний, нормативно-правовий статус інституту папського представництва отримав 27 травня 1917 р. під час ухвалення Кодексу канонічного права (*Codex Iuris Canonici* – CIC) [5]. Документ поділяв папських представників на чотири групи. До першої належали "Legatini" – місцеві архієпископи. До другої – "Legati a latere Pontificis". Таким титулом наділявся кардинал з Римської курії, який направлявся Папою Римським із представницькими функціями. Він мав широкі дискреційні повноваження та прерогативи протокольних почестей, які надаються главам держав. До третьої групи належали папські нунції та інтернунції – постійні представники понтифіка при уряді держав. Вони виконують подвійну функцію – займаються відносинами між Святим Престолом і світськими урядами, а також стежать за релігійним життям своєї єпархії, звітуючи перед Папою. Четверту групу папських представників становлять делегати. Вони очолюють дипломатичні місії в країнах, де немає посольства Святого Престолу. До їхніх завдань входить контроль над місцевим духовенством та спроби встановити дипломатичні відносини з країною перебування. Робота дипломатів допомагала місцевій громаді підтримувати зв'язок із Римською курією навіть за відсутності встановлених дипломатичних відносин відповідної країни зі Святим Престолом [5].

Таким чином, дискреційними повноваженнями були наділені легати, наближені до понтифіка – "Legati a latere Pontificis". Однак невнормована попередня діяльність папських легатів залишилася в історії. Наділяючи їх можливістю на власний розсуд ухвалювати рішення, Кодекс закріпив головну мету їхньої діяльності, яка полягає у зміцненні зв'язку з Апостольським Престолом і окремими Церквами. Для досягнення поставленої мети вони зобов'язувалися інформувати Апостольський

Престол про умови, у яких перебувають окремі Церкви; допомагати єпископам діями та порадами; повідомляти або пропонувати імена кандидатів до Апостольського Престолу на посади єпископів, прагнути сприяти всьому, що стосується миру, прогресу та співпраці між народами; спільними діями з єпископами захищати перед державною владою інтереси Церкви; сприяти і підтримувати відносини між Апостольським Престолом і державною владою; укладати і виконувати угоди від імені Апостольського Престолу з представниками державної влади, виконувати інші доручення папи [5].

Посада папського легата не припиняється, коли Апостольський престол ставав вакантним. Якщо інше не встановлено в папській грамоті, то повноваження могли припинитися із трьох причин: закінчення строку дії мандата, відкликання легата Святим Престолом або відставкою, яка була прийнята Римським понтифіком [5].

Геополітичні зміни на початку XX ст. мали масштабний характер. Завершення Другої Світової війни особливо гостро поставило соціальне питання. Вирішення злободенних питань намагалася відшукати і католицька церква, яка за своєю природою покликана забезпечувати потреби людини.

Зокрема, у 1961 р. світ побачила Енцикліка Папи Іоанна XXIII (Християнство і соціальний прогрес). У ній очільник Святого Престолу закликав політичну владу, яка володіє значними ресурсами, змінюватися у руслі надання автономії різним соціальним групам, інституціям, які висловлюють різноманітні соціальні ініціативи, заради ефективної співпраці між собою для досягнення загального блага [6]. Доцільність змін Папа вбачав і в середовищі католицької церкви. Він проголосив курс на її оновлення, розумну реорганізацію, щоб таким чином продемонструвати "розуміння розвитку світу і не бути осторонь цього процесу" [7]. З цієї метою було розпочато підготування до II Ватиканського Собору (XXI Вселенський Собор Католицької Церкви), який відкрився у 1962 р. та тривав до 1965 р. У результаті роботи Собору було ухвалено низку важливих документів – 4 конституції, 9 декретів та 3 декларації, які зафіксували новий підхід до внутрішньо-церковної організації управління [7].

Реформаторські зміни дозволили церковним ієрархам Риму, окремим діоцезам та католицьким церквам діяти в межах дискреційних повноважень. Така децентралізація вважалася необхідним інструментом для збереження особливих традицій окремих народностей, при цьому пріоритетним залишалось визнання верховенства Святого Престолу. Як результат, помісні католицькі церкви отримали право здійснювати богослужіння не лише латинською, а й національними мовами. Таким чином відбулося поєднання засад релігійної єдності і національного розмаїття.

Отже, рішення II Ватиканського собору мають не лише богословське, теологічне, історико-культурне, а і юридичне значення. Закріплення у нормах канонічного права можливості помісним церквам, окремим діоцезам послуговуватися дискреційними повноваженнями, надало їм можливість діяти в межах канонічного права з урахуванням місцевих особливостей, заклало початок помірної децентралізації, яка своєю силою не порушила засад верховенства Святого Престолу.

Зміни в Католицькій церкві, започатковані II Ватиканським Собором, покликали за собою доцільність ухвалення нової редакції Кодексу Канонічного права, який був ухвалений 1983 році та досі є чинним [8]. У документі було переглянуто правовий статус легатів та розподіл повноважень між папською курією та єпископами. Зок-

рема, акцент на широкі дискреційні представницькі повноваження нунціїв був зміщений у напрямку релігійної, місіонерської діяльності. В окремих країнах їхня діяльність була припинена на постійній чи тимчасовій основі.

Керуючись принципом субсидіарності, дискреційними повноваженнями були наділені місцеві єпископи, адже саме вони краще орієнтувалися у потребах помісної церкви, аніж папські легати. Вони набули права на власний розсуд та в межах своєї компетенції вирішувати всі питання місцевого управління, якщо такі дії не суперечать загальним засадам канонічного права.

Після означеної реформи всі дипломатичні структури Святого Престолу, що раніше перебували під керівництвом кардинала – Державного секретаря, утратили свої повноваження. Натомість секретаріат було поділено на два відділи. Перший – внутрішній відповідав за проблематику вирішення побутових управлінських питань щоденного характеру. Другий – у справах відносин із державами відповідав за підтримку дипломатичних стосунків Святого Престолу з урядами країн, міжнародними організаціями, а також стежив за виконанням положень конкордатів [9, с. 202].

Проблеми розподілу компетенцій між Святим Престолом та помісними церквами врегульовувалися і в інших документах. Ідеться про Енцикліку "Centesimus Annus" 1991 р. Папи Іоанна Павло II [10] та Енцикліку "Caritas In Veritate" (Про інтегральний людський розвиток у любові та правді) від 29 червня 2009 р. Папи Римського Бенедикта XVI [11]. Появу останньої покликано поступальний рух науки і техніки, еволюційний розвиток усіх елементів продуктивних сил суспільного виробництва та потреба висвітлення офіційної позиції церкви щодо цих процесів. Зрима актуальність документа спричинила його опублікування на португальській, іспанській, польській, німецькій, французькій, англійській та італійській мовах. Головна проблема, яка порушувалася в Енцикліці, – це глобальний розвиток суспільства та технологічний прогрес, які мають не руйнувати, а сприяти досягненню загального блага. На думку понтифіка, побудувати останнє в сучасних умовах можливо, лише застосувавши в механізмі державного управління багаторівневу субсидіарність, а також надати можливості помісним церквам діяти, використовуючи дискреційні повноваження. Саме такий підхід зможе забезпечити людство від небезпеки встановлення світової тиранії [11].

Таким чином, ідеї дискреційних повноважень зародилися в середовищі Римо-католицької церкви в ході формування інституту дипломатичного представництва. Зокрема, папські легати в період Пізнього Середньовіччя володіли можливістю на власний розсуд вирішувати будь-які питання від імені Святого Престолу, зокрема й укладати договори із представниками державної влади. Єдине обмеження, яке поширювалося на них – це заборона заміняти Папу в церемоніальних процесах. Ідеться про інтронізацію монархів.

На початку ХХ ст. дискреційні повноваження папських легатів були закріплені Кодексом канонічного права від 27 травня 1917 р. Визначаючи мету діяльності, Кодекс наділив їх найвищим духовним статусом, який зобов'язував державну владу країни-приймача під час виконання дипломатичної місії дотримуватися протоколів зустрічі, що відповідали рівню глав держав.

Зрештою, зміни і потрясіння ХХ ст. змусили і католицьку церкву провести реформи та переглянути засади управління. Зокрема, папські легати втратили можливість безапеляційно вчиняти на власний розсуд будь-

які дії. Їхні правомочності зводилися до місіонерської, духовної, просвітницької роботи.

Натомість широкими управлінськими повноваженнями дискреційного характеру були наділені помісні церкви. Рішення II Ватиканського собору та Кодекс канонічного права 1983 р. регламентував особливості розподілу повноважень між діоцезами та Святим Престолом, папською курією та єпископами. Як результат, відбулися процеси децентралізації, що сприятливо вплинули на розвиток національних католицьких церков.

**Висновки.** Отже, поступальний розвиток мережі папських дипломатичних місій не лише продемонстрував можливість застосування дискреційних повноважень під час здійснення управління, а й зумовив формування широкого дипломатичного представництва Ватикану, який нині підтримує відносини з більшістю країн світу, і представлений у найбільш авторитетних міжнародних організаціях. При Святому Престолі в Римі діють понад вісім тисяч постійних представництв від країн світу та міжнародних організацій, зокрема й від Європейського Союзу.

#### Список використаних джерел

1. Curti Gialdino C. Lineamenti di diritto diplomatico e consolare, Giappichelli Editore. Torino. 2015. P. 18.
2. The Avignon Papacy. P.N.R. Zutshi, The New Cambridge Medieval History: 1300–1415 / Ed. Michael Jones. Cambridge, 2000. Vol. VI. 653 p.
3. Catholic Encyclopedia: Legate // New Advent. URL: <https://www.newadvent.org/cathen/09118a.htm> (дата звернення – 15.09.2022 р.)
4. Дипломатия Римско-католической церкви. URL: <https://delphipages.live/rul/%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D0%BE%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D1%8B%D0%B9/diplomacy-of-the-roman-catholic-church> (дата звернення – 06.07.2022 р.)
5. Costitutioe Apostolica – Sacrae Disciplinae Leges // Офіційний сайт Ватикану. URL: [http://www.vatican.va/archive/ITA0276/\\_P1.HTM](http://www.vatican.va/archive/ITA0276/_P1.HTM) (дата звернення – 06.07.2022 р.)
6. John XXIII. Mater et Magistra. Libreria Editrice Vaticana // Офіційний сайт Ватикану. URL: [http://www.vatican.va/content/john-xxiii/en/encyclicals/documents/hf\\_j-xxiii\\_enc\\_15051961\\_mater.html](http://www.vatican.va/content/john-xxiii/en/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html) (дата звернення – 06.07.2022 р.)
7. Документи Другого Ватиканського Собору (1962–1965): Конституції, декрети, декларації. Коментарі. Український католицький університет. Львів: Свічадо, 2014. 608 с.
8. Kodeks prawa kanonicznego 1983. URL: [https://www.katolicki.net/ftp/kodeks\\_prawa\\_kanonicznego.pdf](https://www.katolicki.net/ftp/kodeks_prawa_kanonicznego.pdf)
9. Tardioli E. Il rappresentante pontificio all'ONU: la novita nella continuita. Vaticano: Libreriaeditricevaticana, 2016. 398 p.
10. Іван-Павло II. Centesimus Annus 1991 // Компендіум соціальної доктрини церкви. К., 2008. URL: [https://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/justpeace/documents/rc\\_pc\\_justpeace\\_doc\\_20060526\\_compendio-dott-soc\\_uk.pdf](https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_uk.pdf) (дата звернення – 15.09.2022 р.)
11. Бенедикт XVI. Caritas in Veritate. Libreria Editrice Vaticana. 29.06.2009. М.: Изд-во францисканцев, 2009. URL: [http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/ru/encyclicals/documents/hf\\_ben-xvi\\_enc\\_20090629\\_caritas-in-veritate.html](http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/ru/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html) (дата звернення – 06.07.2022 р.)

#### References

1. Curti Gialdino. C. (2015). Lineamenti didiritto diplomatico e consolare, Giappichelli Editore [Outlines of diplomatic and consular law, Giappichelli Editore]. 18. (in Italian).
2. The Avignon Papacy, P.N.R. Zutshi, The New Cambridge Medieval History: 1300 – 1415. [The Avignon Papacy, P.N.R. Zutshi, The New Cambridge Medieval History: 1300 – 1415.] Vol. VI. Ed. Michael Jones. (2000). Cambridge University Press. 653. (in English).
3. Catholic Encyclopedia: Legate. [Catholic Encyclopedia: Legate]. URL: <https://www.newadvent.org/cathen/09118a.htm> (in English).
4. Dyplomatyia Rymsko-katolycheskoi tserkvy [Diplomacy of the Roman Catholic Church.]. URL: <https://delphipages.live/rul/%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D0%BE%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D1%8B%D0%B9/diplomacy-of-the-roman-catholic-church> (in Ukrainian).
5. Costitutioe Apostolica – Sacrae Disciplinae Leges. [Apostolic Constitution – Sacrae Disciplinae Leges]. Ofitsial'nyy sayt Vatikana [The official website of the Vatican]. URL: [http://www.vatican.va/archive/ITA0276/\\_P1.HTM](http://www.vatican.va/archive/ITA0276/_P1.HTM) (дата звернення – 06.07.2022 р.) (in Vatican).
6. John XXIII. Mater et Magistra. Libreria Editrice Vaticana. [Mother and teacher. Libreria Editrice Vaticanas] URL: <http://www.vatican.va/content/>

john-xxiii/en/encyclicals/documents/hf\_j-xxiii\_enc\_15051961\_mater.html (in Vatican).

7. Dokumenty Druhoho Vatykanskooho Soboru (1962-1965): Konstytutsii, dekreti, deklaratsii. Kommentari. (2014). [Documents of the Second Vatican Council (1962 – 1965): Constitutions, decrees, declarations. Comments]. Ukrainyskyi katolytskyi universytet. Lviv: Svichado. 608 (in Ukrainian).

8. Kodeks prawa kanonicznego 1983. [Code of Canon Law 1983] URL: [https://www.katolicki.net/ftp/kodeks\\_prawa\\_kanonicznego.pdf](https://www.katolicki.net/ftp/kodeks_prawa_kanonicznego.pdf) (in Poland).

9. Tardioli E. (2016). IL rappresentante pontificio all'ONU: la novita' nella continuita' [The pontifical representative to the UN: the news in continuity]. Vaticano: Libreriaeditricevaticana. 398 (in Italian).

10. Ivan-Pavlo II. (1991). Centesimus Annus [100th Year]. Instytutu Relihii ta Suspilstva [Instytutu Relihii ta Suspilstva]. URL: <http://irs.ucl.edu.ua/dzherela/sotsialni-entsykliki/ivan-pavlo-ii-centesimus-annus-1991/> (in Vatican)

11. Benedykt XVI [Benedict XVI] (29.06.2009). Caritas in Veritate. Libreria Editricea Vaticanac. URL: [http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/ru/encyclicals/documents/hf\\_ben-xvi\\_enc\\_20090629\\_caritas-in-veritate.html](http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/ru/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html) (in Vatican)

Received: 21.07.22

Revised: 14.08.22

Accepted: 16.09.22

I. Matseliykh, Dr of Law, docent

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

## THE EMERGENCE AND EVOLUTION OF DISCRETIONARY AUTHORITIES IN THE ADMINISTRATION SYSTEM OF CATHOLIC CHURCH

*The article analyzes the evolution of discretionary powers in the management system of the Catholic Church in order to clarify and establish the meaning of certain management principles that are now effectively applied in civil service law.*

*It was found out that the practice of using discretionary powers first arose in the environment of the Roman Catholic Church. They were used by papal legates who carried out the representative, diplomatic mission of the Holy See in the Christian countries of the world. Their legal status was determined by the Code of Canon Law of May 27, 1917.*

*The rules and decisions of the Second Vatican Council, which enabled local churches and individual dioceses to use discretionary powers, gave them the opportunity to act within the limits of canon law taking into account local characteristics, laid the foundation for moderate decentralization, which by its force, did not violate the principles of the supremacy of the Holy See.*

*It was established that the progressive development of the network of papal diplomatic missions not only demonstrated the possibility of using discretionary powers in the implementation of management, but also led to the formation of a wide diplomatic representation of the Vatican, which now maintains relations with most countries of the world and is represented in the most authoritative international organizations. At the Holy See in Rome there are more than eight thousand permanent missions from the countries of the world and international organizations, including those from the European Union.*

*In the course of the analysis, a polymethodological approach was used, by applying a set of philosophical, general scientific, special scientific research methods, namely, dialectical, hermeneutic, axiological, historical-philosophical, and systemic-functional research methods. In addition, formal-dogmatic, formal-logical, and formal-legal methods have become widely used. A comprehensive analysis of the formation and development of discretionary powers in the management system of the Catholic Church became possible thanks to the use of the systemic-structural method, furthermore, its research in the historical-legal dimension is due to the retrospective method. Special scientific methods were the quintessence of the research, particularly, comparative- and historical-legal ones.*

**Keywords:** discretionary powers, management system, Catholic Church, canon law.