

ВІСНИК



Української Академії державного управління при Президентові України

Затверджений на засіданні Вченої ради Академії
26 грудня 2002 р., протокол № 81/12

Науковий журнал (виходить 4 рази на рік)

ЗМІСТ

Олексій Іщенко. Актуальні питання розвитку місцевого самоврядування на сучасному етапі 5

I. Філософія, методологія, теорія та історія державного управління

- Валерій Бакуменко, Володимир Князєв, Юрій Сурміч. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку 11
- Іванна Ібрагімова. Зв'язки з громадськістю як індикатор ефективності державного управління та показник стану громадянського суспільства 27
- Василь Тимчулик. Історико-теоретична наука після XX з'їзду КПРС - обмеження можливостей та ілюзорність пошуку 34
- Наталія Терещенко. Стратегія цільового управління в системі державної влади 45

II. Механізми державного управління

- Володимир Стефанюк. Форми і методи управлінських дій 51
- Микола Гаман. Механізми державної підтримки інноваційного розвитку економіки 59
- Іван Рогач. Державне управління медичним забезпеченням населення з психічних і поведінкових розладів при надзвичайних ситуаціях природного характеру 67
- Любов Жаліло, Іван Солоненко, Віталій Скуратівський. Охорона громадського здоров'я як соціальна інституція 72
- Ярослав Радич, Олександр Мельник. Механізми врегулювання міжвідомчих державно-управлінських відносин у галузі охорони здоров'я в єдиному медичному просторі України 77

<i>Володимир Мартиненко. Формування інноваційного процесу в Україні: методологічний аспект</i>	84
<i>Марина Білінська. Стандарти ISO в управлінні вищою медичною освітою</i>	92
<i>Влада Губар. Проблеми забезпечення боргової безпеки України. Інформаційний та макроекономічний аспект</i>	97
<i>В'ячеслав Гусев. Державна інноваційна політика у форматі національної інноваційної системи</i>	102
<i>Світлана Железня, Ярослав Радий. Екологічна та демографічна безпека - важливі складові національної безпеки та державної політики України в галузі охорони здоров'я</i>	109
<i>Марія Золотарьова. Інститут податкового керуючого в процесі примусового стягнення податкового боргу: правове регулювання та проблеми правозастосування</i>	115
<i>Тетяна Єгорова. Економічна криза в Україні та її тенденції</i>	119
<i>Юрій Ковбасюк. Становлення і розвиток міжнародних організацій у сфері зовнішньої торгівлі - передумова розширення багатостороннього регулювання торговельно-економічних відносин</i>	124
<i>Федір Медвідь. Економічна безпека: небезпеки і загрози національним та національно-державним інтересам України</i>	129
<i>Микола Корецький. Особливі риси українського земельного ринку і їх об'єктивна основа</i>	136
<i>Сергій Крюков. Концептуальні основи державного управління паліативною медичною допомогою</i>	141
<i>Людмила Липова, Алла Ясинська. Управління екологічною освітою й екологічним вихованням у ВНЗ</i>	148
<i>Тетяна Лукіна. Моніторинг розвитку освітньої галузі як інструмент державно-громадського управління загальною середньою освітою</i>	153
<i>Віталій Максимов. Формування стратегії реалізації економічного потенціалу регіону</i>	157
<i>Анжела Мерзляк. Залучення іноземного капіталу: забезпечення переходу економіки України до фази економічного зростання</i>	161
<i>Ольга Підгайна. Політика стратегії подолання соціальних наслідків закриття вугільних шахт</i>	167
<i>Валерій Омельчук. Деякі особливості сучасного стану ринку житла в Україні і роль держави у розв'язанні житлової проблеми молодих сімей</i>	179
<i>Михайло Свєрдан. Проблеми податкової політики і реформування податкової системи України</i>	184
<i>Андрій Кондрашихін. Організаційно-економічний механізм управління ринком цінних паперів і фактори ризику інвестора</i>	193
<i>Сергій Корецький, Ольга Лебединська, М.Міненко. Методика прогнозування обсягів реалізації поточних виробів</i>	199
<i>Віталій Томашенко. Вплив ринку праці на розвиток стандартів професійно-технічної освіти</i>	204
<i>Світлана Осташко, Сергій Майборода. Охорона здоров'я України: стан та шляхи реформування</i>	213
<i>Богдан Пліш. Децентралізація державного управління охороною здоров'я - шлях реформування галузі: досвід європейських країн</i>	217
<i>Олександр Суходоля. Формування енергоефективної економіки у регіонах: інституційні основи та економічні механізми</i>	225
<i>Анатолій Ткаченко. Засади утвердження України як транзитної держави</i>	233
<i>Олександр Фонтанкін. Розвиток міського громадського транспорту: як це робиться за кордоном і в місті Одесі</i>	240
<i>Василь Юрчишин, Євген Шкарбан. Важкі кроки до європейської інтеграції</i>	248
<i>Лідія Гладченко. Традиційний підхід до визначення дефіциту, його аналітичне значення</i>	255

III. Регіональне управління та місцеве самоврядування

<i>Ніна Нижник, Олександр Ігнатенко, Василь Тимків, Петро Кошманюк. Місцеве управління Великобританії: сучасні здобутки</i>	263
---	-----

<i>Сергій Телещун</i> . Концепція моделі державної регіональної політики	268
<i>Віталій Баштанник, Вікторія Лукашова</i> . Оптимізація системи місцевого самоврядування в Україні у контексті запровадження європейських стандартів регіонального управління	274

IV. Державна служба, служба в органах місцевого самоврядування

<i>Олександр Губа</i> . Концептуально-методологічні підходи до дослідження проблем формування і реалізації кадрової політики	284
<i>Володимир Бабасв</i> . Навчальні коаліції - інструмент кадрового оновлення управлінських еліт	293
<i>Лілія Гогіна, Юрій Іванченко, Ганна Ільєсова</i> . Проблемні питання професійної підготовки керівних кадрів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування	297
<i>Марія Нишюк, Інна Нишюк</i> . Формування етичної культури як різновиду професійної етики в процесі підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування	307
<i>Костянтин Плоский</i> . Розвиток зв'язків з громадськістю органів державної влади та системи підготовки фахівців для державної служби в цій сфері	316

V. Політологія і право

<i>Станіслав Вдовенко</i> . Імідж України в системі пріоритетів державного управління	322
<i>Юрій Кальниш</i> . Політичні партії: логіка об'єднувачого процесу	327
<i>Галина Лаврик</i> . Правова регламентація господарської діяльності церковних і релігійних громад у Радянській Україні 20-х років XX століття	333
<i>Алла Омельченко</i> . Соціальне служіння Церкви як реалізація її соціальної доктрини (на прикладі сучасного православ'я)	341
<i>Ольга Порфимович</i> . Корупційність та зловживання службовим становищем в органах внутрішніх справ як фактори впливу на формування негативного іміджу системи МВС України	348
<i>Тетяна Сенишкіна</i> . До питання про право народів на самовизначення	358
<i>Андрій Скуратівський</i> . Феномен радянської правової культури та його вплив на суспільно-правовий розвиток українського суспільства	364

VI. Соціальна і гуманітарна політика

<i>Віталій Скуратівський</i> . Гуманітарні, соціальні та економічні пріоритети інноваційного розвитку України	374
<i>Олександр Величко, Віктор Вікторов</i> . Самооцінювання у вищих навчальних закладах як дієва складова менеджменту якості освіти	379
<i>Віктор Якубов</i> . Про необхідність наукового вивчення соціально-економічного потенціалу сім'ї в контексті формування та реалізації державної сімейної політики в Україні	388
<i>Тимур Педченко</i> . Соціально-економічні умови запровадження в Україні загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування	393
<i>Ольга Берданава</i> . Специфіка змісту поняття "соціальні послуги" в Україні на сучасному етапі	397
<i>Рафік Камалов</i> . Основні етапи становлення і розвитку стоматологічної служби у військових формуваннях Російської імперії, Радянського Союзу та Збройних силах України	401
<i>Ольга Крейтовська</i> . Розвиток системи державних соціальних гарантій в умовах	

формування ринкового мотиваційного механізму	405
<i>Олег Шекера</i> . Наукові аспекти соціологічного дослідження військовослужбовців Збройних сил України, військовозобов'язаних (резервістів), допризовної і призовної молоді	413

VII. Інформаційні технології

<i>Віталій Тронь</i> . Ймовірність неймовірного	418
<i>Євген Рамат</i> . Державне регулювання в загальній системі зовнішнього контролю рекламної діяльності	423
<i>Світлана Чукут</i> . Сутність електронного уряду та принципи його організації	429

VIII. З досвіду роботи регіональних центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації

<i>Леонід Смішко</i> . Застосування системи дистанційного навчання і консультування посадових осіб органів місцевого самоврядування: стан та перспективи	434
---	-----

IX. Дослідження. Розробки. Проекти

<i>Ніна Нижник, Людмила Пашко</i> . Домінуючі тенденції у сфері оцінювання людських ресурсів у державних службах країн Європейського Союзу	439
<i>Володимир Богданович, Сергій Кіщенко</i> . Методичний підхід до формалізації завдань планування соціально-побутового забезпечення мешканців типового житлового масиву обласного центру	443
<i>Олександр Бабич</i> . Основні засади створення корпоративної культури як інструменту управління	449
<i>Олег Григор</i> . Основні аспекти теоретико-методологічного аналізу концепцій інформаційного суспільства	456
<i>Наталія Губар</i> . Досвід функціонування казначейських систем у розвинених країнах	463
<i>В'ячеслав Дзюндзюк</i> . Альтернативні реальності та їх вплив на організаційні зміни	468
<i>Анатолій Рибак, Олександр Ванюшкин</i> . Оптимізація складу елементів ієрархічної структури робіт інвестиційного проекту	473
<i>Ірина Салоненко</i> . Відносини Європейського Союзу з країнами пострадянського простору: порівняльний аналіз індивідуального та регіонального підходів	482
<i>Мирон Лесечко, Анатолій Чемерис</i> . Інвестування у соціальний капітал: проблеми, досвід, результати	488
<i>Зоя Борисенко</i> . Конкурентне законодавство США	500
<i>Григорій Ситник</i> . Управління національною безпекою України в контексті глобальних трансформацій світового простору	508
<i>Юлія Піроженко</i> . Приватна власність в економіці як проблема державного управління: історичний аспект	513
<i>Микола Єжесєв, Микола Левченко</i> . Аналіз стану комплектування Збройних сил України особовим складом у сучасних умовах	518

X. Відгуки, рецензії

<i>Д.Г. Лук'яненко</i> . Державне управління процесами залучення іноземного капіталу	521
--	-----

Галина Лаврик,
кандидат історичних наук, доцент

Правова регламентація господарської діяльності церковних і релігійних громад у Радянській Україні 20-х років XX століття

Після жовтневого перевороту змінилася загальна структура правового механізму і політичного режиму на теренах колишньої Російської імперії. Перехід влади до нових політичних сил тут супроводжувався запереченням буржуазних державно-правових засад. Останні видавалися знаряддям поневолення і пригніблення одним економічно панівним класом іншого, позбавленого власності і політичної влади.

Нова влада неодноразово вживала радикальних заходів щодо ліквідації історично безперспективних власників, у тому числі і РПЦ та інших конфесій. “Влада практично із самого початку не лише ухилялася від підтримки релігії, але й вступила з нею в боротьбу там, де були або тільки підозрювалися за релігійною діяльністю політичні мотиви” [1, с. 38], - засвідчував один із служителів культу, який у жовтні 1917 р. і наступні місяці перебував в Україні. Активне втручання держави в майнову сферу релігійних установ, яка традиційно вважалася захищеною від зовнішніх впливів, різних юридичних обмежень завершилося позбавленням їх згідно з постановою Раднаркому УСРР у серпні 1920 р. правоздатності як абсолютної цінності. Стосовно релігійних установ вона мала, так би мовити, делегований характер, оскільки передавалася державою окремим віруючим, які перебували з нею в договірних відносинах.

“Негативні” і “позитивні” практичні заходи з ліквідації “найнебезпечнішого для революції пережитку - релігійного вживаються в Україні з липня 1921 р., коли було створено Ліквідаційний відділ Народного комісаріату юстиції [2, с. 261; 3, с. 56-57]. На Всеукраїнському з’їзді діячів юстиції (19-23 січня 1922 р.) його завідувач І.К. Сухоплюєв у доповіді “Радянська політика на Україні з питання відокремлення церкви від держави” зазначав: “...Не потрібно думати, що ми <...> зможемо відразу одним декретом знищити релігію. Ні, релігія викорінюється, а не знищується декретом. <...> Цей декрет залишається на папері” [4; 5, с. 118-119]. Разом з тим доповідач настійливо рекомендував, рухаючись до “правильно” поставленої мети, “підходити обережно” до практичної роботи з відокремлення церкви від держави. “Ніякими насильницькими заходами з релігією боротися не можна. - застерігав він. - Адже ми досягнемо прямо протилежних результатів” [5, с. 119].

Нагальним завданням радянської влади, точніше Ліквідаційного відділу Наркомату юстиції УСРР, з’їзд визнавав “проведення всієї технічної роботи щодо відокремлення церкви від держави”, остаточне відбирання на місцях усіх капіталів, що були у церкви, усіх земель, усіх джерел нетрудового прибутку, готелів тощо, “врегулювання питання з величезним церковним і монастирським майном”, а далі - знищення всіх залишків релігії, тобто того вчення, яке змушує пролетаріат “змиритися, бути покірним, яке змушує жертвувати всім заради того, щоб дозволити себе експлуатувати” [5, с. 118,120].

Особливо переконливою на з'їзді була відповідь завідувача Ліквідаційного відділу Наркомату юстиції УСРР на заяви від представників православного середовища до ВУЦВК, Наркомату внутрішніх справ УСРР, Наркомату юстиції УСРР про те, що вони не зобов'язані в умовах нової економічної політики, коли всі мають право володіти нерухомою власністю, укладати договори про передачу їм храмів і богослужбового майна в безкоштовне користування. "...Нова економічна політика є одним із способів звільнення пролетаріату від експлуатації, є підхід до тієї ж самої мети, тільки більш тривалий, - говорив І.К.Сухоплюєв. - Ніяких прав юридичної особи релігійним громадам Радянська влада не дасть, ніколи не дозволить їм володіти нерухомою власністю. <...> Іншої відповіді від Радянської влади ніхто не отримає" [5, с. 122].

Завідувач Ліквідаційного відділу Наркомату юстиції УСРР був рішуче налаштований на завершення справи укладення договорів з церковними і релігійними громадами. "Повинні ж ми, - зауважував він, - коли-небудь покласти край цій маніловщині, цьому заграванню з православною церквою. Ми чекали два роки. Договори ще не скрізь укладені. Тепер ми даємо місячний термін. Якщо протягом цього терміну договір не буде укладено, церква закривається" [5, с. 122]. Завідуючим губернськими відділами юстиції він надалі радив роз'яснювати, що "ми... ніяких привілеїв нікому не даємо і не будемо надавати будинки для церковних служителів у безкоштовне користування. Неп до того і зводиться, щоб брати за все гроші. Тобі потрібне приміщення - плати за нього встановлену плату; ремонт відбувається за твій рахунок" [5, с. 123].

Зібрати потрібні кошти з членів своїх громад, за розрахунками влади, можна було в єпархіях, благочиніях, парафіях Української Православної Церкви (УПЦ), яка у 1921 р. отримала від Московського Патріархату статус екзархату. Їх парафії з огляду на рішення травневого 1921 р. Українського Православного церковного собору Київщини та жовтневого 1921 р. Всеукраїнського Православного церковного собору УАПЦ, що сприяли поширенню автокефального руху, мали настійливо домагатися передачі їм у користування якомога більшої кількості молитовних приміщень із богослужбовими предметами в них. Адже на останні, крім Українського екзархату РПЦ, на початку 20-х рр. могли претендувати ще кілька православних церков та громад, найбільшими з яких були: Українська автокефальна православна церква та дві церкви, які офіційно взяли однойменну назву - Українська православна церква. Одна з них за статутом мала назву "Всеукраїнська спілка релігійних громад православної автокефальної синодальної церкви" (більше відома як Синодальна церква), друга - "Українська православна автокефальна церква з канонічною спадкоємною єпархією" (частіше іменувалася Соборно-єпископською) [6, с. 124].

Утім, влада і надалі не збиралася нехтувати можливістю розвивати тенденції, шкідливі для організаційної системи управління, налагодження міжправославного діалогу в парафіях. Таємно обговорювалися прийнятні варіанти. Партійному керівництву республіки безпрограшним видавався варіант, відображений наприкінці 1922 р. в директивах з антирелігійної пропаганди. "Ми повинні сприяти більш прогресивним оновленням і автокефалістським елементам, сприяти українізації Живой Церкви, маючи на увазі необхідність їх об'єднання проти контрреволюційних і шовіністичних елементів <...> для спільної боротьби з тихонівцями і нейтралізації петлюрівщини..." [7], - зазначалося в цьому документі, підписаному секретарем ЦК КП(б)У Е.Й.Квірінгом і завідуючим агітаційно-пропагандистським відділом ЦК КП(б)У Д.І.Диманштейном. Важливим для них було про-

тистояти тенденціям до організаційного і матеріального зміцнення релігійних установ "законним шляхом", використовуючи "всі прийоми і можливості формально-правового боку роботи щодо відокремлення церкви від держави".

У "розкладі церкви шляхом дискримінації її" упродовж 1923 р., як і раніше, радянській владі допомагали, приміром, "правильне" використання примітки до § 2 типового договору між релігійною громадою і місцевою владою у вигляді додатку до ст. 12 інструкції Наркомату юстиції, Наркомату внутрішніх справ і Наркомату освіти УСРР щодо застосування законоположень про відокремлення церкви від держави від 10 листопада 1920 р., про зобов'язання громадян користуватися храмами, богослужбовими предметами в них лише для задоволення релігійних потреб, а також урахування "політичного співвідношення сил ворогуючих сторін". Поєднання цих прийомів зазвичай призводило до боротьби між різними релігійними угрупованнями за користування конкретним молитовним приміщенням, під час якої органи радянської влади і виявляли "все підґрунтя релігії як дурману народу і закулісну роботу попів, які переслідують крім суто економічного використання сільських мас і контрреволюційні цілі" [8].

Для поглибленого розуміння справжніх намірів влади варто зосередити увагу на загальній частині огляду діяльності окружних ліквідаційних комісій за 1923 р., позначеного грифом "цілком таємно", де йшлося про те, що, "передаючи храми в спільне користування екзархів з автокефалістами, Ліквідком повинен зуміти передбачити можливість реорганізації екзархів у громаду "Живої Церкви", побиваючи тим самим автокефалістів, не даючи їм визначеного храму в спільне користування, а переводячи в інший або й взагалі залишаючи без храму, дивлячись на чисельність і бездоганність громади (без фальсифікацій в укладенні списків, виконання всіх приписів влади тощо)" [8, арк. 40]. Отож точний облік релігійних течій, релігійних громад, культових приміщень, священнослужителів та іншого, з одного боку, спрощував роботу ліквідкомів, робив її доцільною і систематичною, з другого - спрощував аналіз центральними органами влади значення тих чи інших релігійних угруповань, збільшення їх кількості, впливу на населення, причин "оновлень ікон", "чудес", "див" тощо через зіставлення отриманих відомостей про них з економічними і політичними умовами тієї місцевості, де вони були зібрані.

Офіційно, розподіляючи молитовні приміщення між різними православними церквами, більшовицька влада керувалася принципом більшості. У разі клопотання груп віруючих, що належали до різних течій православного віросповідання, про передачу їм одного й того самого храму цей принцип передбачав перехід його в користування групі, яка об'єднувала більшість парафіян. Більшість визначалася самими віруючими шляхом подвірного анкетного опитування [9; 10, 14-15].

Порушуючи відносну рівновагу конфліктуючих православних церков, радянська влада розкидала основи релігійного світогляду окремих членів релігійних громад конкретних конфесій, що призводило до постійного перерозподілу їхніх послідовників. Певною мірою цей процес стримувало запровадження постановою ВУЦВК і Раднаркому УСРР "Про порядок реєстрації товариств і союзів, які не мали на меті отримання прибутку і про порядок нагляду за ними" від 1 листопада 1922 р. [12, с. 808-810] та інструкцією Наркомату внутрішніх справ УСРР "Про порядок реєстрації релігійних товариств і видання дозволу на скликання їхніх з'їздів" від 10 липня 1923 р. [12] принципу реєстрації релігійних громад. (Статуси релігійних громад реєстрували Губернські міжвідомчі в справах товариств і спілоку комісії (Губмекосо) під керівництвом Центральної Міжвідомчої комісії в справах

товариств і спілок (Центрмекосо), утвореної при Наркоматі внутрішніх справ УСРР).

Заміна принципу більшості на принцип реєстрації релігійних громад в Україні, по суті, була "спровокована" динамікою розвитку відповідної законодавчої практики в сусідній Росії. Тут інструкція Наркомату внутрішніх справ та Наркомату юстиції РСФРР "Про порядок реєстрації релігійних товариств і видання дозволу на скликання їхніх з'їздів" від 15 квітня 1923 р., як доводив один із знавців радянського права О. Колесников, "повинна була примирити в собі непримиренні речі, а відтак вона неминуче мала набути надзвичайно компромісного характеру" [13]. При цьому він зважав на важливі політичні завдання, що стояли перед укладачами вказаного документа. По-перше, потрібно було визнати легальну можливість існування організаційних зв'язків між віруючими і навіть органами їх об'єднань як того вимагали ст. 10 декрету РСФРР "Про відокремлення церкви від держави і школи від церкви" від 23 січня 1918 р. і декрет ВЦВК про порядок реєстрації товариств від 3 серпня 1922 р.; по-друге, при цьому необхідно було виконувати одну із основних передумов політики радянської влади стосовно церкви - знищення бюрократичного та ієрархічного характеру церковної організації; інакше кажучи, виявити можливості демократизації церковної організації, зберігаючи при цьому другу основну передумову радянської політики стосовно релігії - повне невтручання шляхом вжиття примусових заходів у справи віри; по-третє, визнання легальності існування релігійних організацій, їх об'єднань і органів цих об'єднань, тісно пов'язане зі встановленням нормального адміністративного нагляду за ними, передбачало реєстрацію релігійних організацій на основі статутів, що визначали їх склад і діяльність. Однак останнє не повинно було призвести до відступу від третьої основної передумови радянської церковної політики, яка полягала в тому, що релігійні організації не є юридичними особами і не виступають як спільноти ні у сфері господарського обороту, ні у сфері стосунків з державою [13; с. 705].

Розроблений за правилами, встановленими для реєстрації товариств і спілок, які не мали на меті отримання прибутку, як бачимо, здебільшого "на замовлення" світських політиків, порядок юридичного оформлення (реєстрації) церковних і релігійних громад будь-якого культу виключав поширення на них дії ст. 13 Цивільного Кодексу УСРР, введеної ВУЦВК 16 грудня 1922 р. в дію з 1 лютого 1923 р., що визначала поняття юридичної особи. За цією статтею юридичними особами визнавалися "об'єднання осіб, установи або організації, що можуть, як такі, набувати права по майну, вступати в зобов'язання, позивати та відповідати на суді" [14; 15].

Іншим товариствам і спілкам, що не мали на меті отримання прибутку, права юридичної особи надавалися з моменту реєстрації їх статутів, що, правда, якщо в них про ці права згадувалося окремо. Діставши права юридичної особи, ці товариства і спілки мали спрямовувати доходи від своїх торговельних та промислових підприємств виключно для досягнення основної мети, а не для розподілу між членами об'єднання як нарахування на капітал чи в якийсь інший спосіб. Щоб церковні і релігійні товариства могли досягнути своєї мети, їм надавалися права: 1) влаштовувати молитовні зібрання; 2) управляти майном, одержаним за договором від місцевих органів радянської влади; 3) брати участь у з'їздах релігійних громад; 4) призначати або вибирати служників культу для виконання релігійних обрядів тощо.

Однак повністю “задовольнити” політиків, принаймні українських комуністів, творцям радянського законодавства про релігійні культи відразу не вдалося. Винесене 4 червня 1923 р. на розгляд учасників засідання антирелігійної комісії при ЦК КП(б)У питання про типовий статут та інструкцію, прийняті в РСФРР, було вирішене неоднозначно: “Визнаючи неточність висловлювань з приводу прав юридичної особи, - йшлося в ньому, - для об’єднання української і російської практики прийняти московську редакцію статуту й інструкції” [8, арк. 4].

Типовий статут релігійних громад, який міститься в додатку до інструкції Наркомату внутрішніх справ та Наркомату юстиції РСФРР “Про порядок реєстрації релігійних товариств і видання дозволу на скликання їхніх з’їздів” від 15 квітня 1923 р., був покликаний “установити одноманітність” у статутах релігійних об’єднань. Майже всі основні положення радянського законодавства про культи, викладені в типовому статуті релігійних громад, відображалися у статуті кожної з них, яка, звичайно, не позбавлялася права доповнювати його різними додатковими статтями, приміром, більш докладним викладом свого вчення тощо.

До статутів усіх релігійних громад передбачалося внести формулювання ст. 15 інструкції Наркомату внутрішніх справ і Наркомату юстиції РСФРР від 15 квітня 1923 р.: “...не маючи прав юридичної особи і права власності, релігійні товариства можуть укладати угоди приватноправового характеру, пов’язані з користуванням культовим майном” [16, с. 103,105], що сприймалося як “неточність висловлювань з приводу прав юридичної особи” вже тому, що це не виключало міркувань про можливість існування в правовому полі особливих юридичних осіб з обмеженою правоздатністю.

Щоб спростувати такі міркування або запобігти їх появі, теоретики радянського права пояснювали, що в цьому “просто скороченому висловленні” з вищезгаданих документів йдеться “не про товариства як такі, а про окремих осіб, які утворюють релігійні товариства”, про те, що мали на увазі звичайну угоду-доручення, передбачаючи так званий інститут уповноважених релігійної громади. Обрані для виконання постанов загальних зборів, вони у разі необхідності згідно зі ст. 16 інструкції Наркомату внутрішніх справ і Наркомату юстиції РСФРР від 15 квітня 1923 р. мали діяти в межах наданих кожному з них повноважень, виступаючи юридично не органами громади, а довіреними особами осіб, що їх уповноважували на здійснення тих чи інших юридичних операцій [13, с. 706].

За окремими членами релігійної громади або за її уповноваженим типовим статутом закріплювалося право збирати добровільні пожертви на поповнення видатків, пов’язаних з користуванням культовим майном. “З огляду на те, що так званого тарілочного або кишенькового збору, що переводиться в самому молитовному будинкові під час молитовних зібрань, для цієї мети не вистачає, а заборона громадам переводити збір добровільних пожертв поміж своїх членів викликала б поголовне невиконання останніми матеріальних обов’язків, що виникають з договору, - читаємо у поясненні Наркомату внутрішніх справ УСРР, - треба питання про право громад переводити збір добровільних пожертв на потреби молитовного будинку та культового майна поміж членами громади, на підставі арт. 7 типового статуту вирішити в позитивному розумінні” [17, с. 109]. Більш докладно це питання Наркомат внутрішніх справ УСРР урегулював своїм циркуляром № 2 “Про порядок переведення релігійними громадами добровільних зборів і пожертв на поповнення видатків, що пов’язані з користуванням культовим майном” від 3 січня 1924 р. [18, с. 49].

Договори, пов'язані з використанням культового майна, приміром договори на оренду свічкового заводу, будинку для служителів культу, наймання співаків, заготовлю дров, ремонт тощо циркуляром Наркомату внутрішніх справ УСРР №72 "Про виключення з параграфу 2 типового статуту релігійних громад пункту 3-го і про пояснення арт. 12 інструкції НКВС з 10 липня 1923 р." від 12 травня 1925 р. [19, с. 99-100] дозволялося укладати знову-таки не від імені релігійної громади, а від імені фундаторів релігійної громади або окремих її членів тощо.

Не будучи юридичними особами і не маючи права власності, релігійні громади тим більше не мали права перебирати на себе судові, каральні й податкові функції. Щоправда, "в межах себе" кожна окрема релігійна громада все-таки сприймалася як організація, яка об'єднувала й координувала дії своїх членів у суто юридичних справах, виступала як єдине ціле, що відрізняло її від груп віруючих згідно з інструкцією Наркомату юстиції РСФРР щодо застосування закономілень про відокремлення церкви від держави і школи від церкви, прийнятою 24 серпня 1918 р. та інструкцією Наркомату юстиції, Наркомату внутрішніх справ і Наркомату освіти УСРР від 20 листопада 1920 р.

Наприкінці 1924 р. в Україні було легалізовано 4176 парафій старослов'янської (тихонівської) церкви, що за "цілком тасмними" оцінками ЦК КП(б)У "групувала навколо себе інтелігенцію монархічного толку, ворожу Радянській владі", 2350 парафій обновленської церкви (живої церкви) з "елементами більш лояльними до "Радянської влади", і 1061 парафію автокефальної церкви (автокефалістів) як "частини української інтелігенції, професорів, юристів, учителів шовіністично-петлюрівського характеру" (див. таблицю) [20; 7]. (Такі несподівані і маловідомі на початку 20-х рр. уявлення про православні церкви у 30-ті рр. стають означеннями, офіційно дозволеними методичним сектором Наркомату освіти УСРР до вжитку у комуністичних вищих школах, радпартшколах і для самоосвіти [21, с. 44-45]).

Відомості про церковні парафії в Україні

№ п/п	Губернія	Кількість церков			Загальна кількість
		обновленських	тихонівських	автокефальних	
1	Харківська	400	246	4	650
2	Катеринославська	180	370	12	562
3	Донецька	190	260	-	450
4	Полтавська	50	750	81	881
5	Чернігівська	400	300	128	828
6	Київська	100	600	500	1200
7	Одеська	700	400	20	1120
8	Подільська	250	550	298	1098
9	Волинська	80	700	18	798
	Усього	2350	4176	1061	7587

За підрахунками Наркомату внутрішніх справ УСРР, у сферу впливу релігійних громад цих церков було "втягнуто" близько 12 млн громадян України [22].

Тим часом змінювалася і попередньо досягнута унормованість порядку реєстрації релігійних громад. Давалися взнаки прагнення керівників реєстрації релігійних громад якнайшвидше скористатися наявною у законодавчій практиці УСРР тенденцією до єдиної форми релігійного об'єднання - релігійної громади. Вивчивши питання про форми релігійних об'єднань, встановлені законодавством РСФРР, в адміністративному відділі Народного комісаріату внутрішніх справ УСРР

знайшли “незаперечні” докази того, що розмежування понять “група” і “громада” значно полегшувало “церковним об’єднанням їх легалізацію”. Найменш привабливою для керівників владних структур видавалася ситуація (нехай і передбачена ст.15 декрету Тимчасового робітничо-селянського уряду України “Про відокремлення церкви від держави і школи від церкви”), коли релігійна група формувалася лише для укладення договору на молитовне приміщення, а фактично ним користувалися (чи не користувалися) всі місцеві жителі. Релігійна група при цьому не була самостійною, вона являла собою лише визначене релігійною громадою утворення для підписання договору на користування молитовним приміщенням та відповідальності за його виконання [23].

Звертаючи увагу на те, що така своєрідна “подвійність” обмежувала легалізацію церковних і релігійних громад та викликала неоднозначне ставлення “з боку цивільної влади” до керівників практичного відокремлення церкви від держави в республіці, в адміністративному відділі Народного комісаріату внутрішніх справ УСРР “турбувалися” про законодавче оформлення “практичної унітарності форми релігійних об’єднань” [23].

У результаті 16 квітня 1924 р. з’явилася постанова ВУЦВК і Раднаркому УСРР “Про доповнення ст.7 Постанови ВУЦВК від 1 листопада 1922 р. “Про порядок реєстрації товариств і спілок, які не мають на меті добувати зиску, і про порядок нагляду за ними”, згідно з якою в Україні, на відміну від РСФРР, де існувало два види релігійних об’єднань - релігійні товариства (громади) (не менше від 50 осіб) і групи віруючих (не менше від 20 осіб) [16, с. 128-132], діяли лише релігійні громади [24; 25, с. 25]. Заяви засновників релігійних громад про реєстрацію їхнього статуту в Україні завіряли нотаріально, печатки, штампи та бланки, що вказували на попереднє офіційне становище духовних осіб та релігійних громад, тут у них відбиралися, що не було передбачено російським законодавством. У разі відсутності достатньої кількості віруючих для передачі їм церкви українським законодавством дозволялося “об’єднуватися в районному масштабі й утворювати районні релігійні товариства з правом проведення молитовних зібрань у кожному населеному пункті, об’єднаному певною громадою”. Щодо найменш численних релігійних об’єднань, які і “в районному масштабі” не налічували потрібної кількості членів, діяв окремий циркуляр Народного комісаріату внутрішніх справ УСРР від 7 квітня 1924 р., що надавав право таким релігійним об’єднанням влаштовувати “молитовні зібрання в приватних будинках, заздалегідь попередивши місцеву владу про час і місце їх проведення” [23, арк. 8].

Тож поширена в Україні практика, згідно з якою діяльність релігійних громад регламентувалася як статутом, що визначав права і обов’язки всіх членів громади, так і договором на користування культовим майном, укладеним з групою віруючих, які теж належали до цієї самої громади (“п’ятдесятки”), тепер була законодавчо забезпечена.

Однак у другій половині 20-х рр. керівникам, що займалися практичним відокремленням церкви від держави в Україні, довелося знову констатувати існування цих двох форм релігійних об’єднань. Обов’язковою умовою існування релігійних громад була наявність не менш як 50 фундаторів, що мали зареєстрований статут у порядку, встановленому для реєстрації товариств і спілок, які не мали на меті отримання прибутку. На відміну від цього релігійні групи могли мати у своєму складі менш як 50 осіб і статут, зареєстрований у вищевказаному порядку, лише з дозволу Центрмекосо при Наркоматі внутрішніх справ УСРР (звичайні релігійні групи зареєстрованого статуту не мали).

Поряд з релігійними громадами і групами під пильний нагляд і контроль владних структур потрапляли і всі керівні (окружні і районні) органи релігійних об'єднань незалежно від течії або культу. Згідно з поясненням Наркомату внутрішніх справ УСРР від 26 жовтня 1925 р. лише у всеукраїнському масштабі здійснювалася реєстрація статуту управлінь релігійних громад, причому проводилася вона у загальному порядку, встановленому для реєстрації статуту первісних релігійних громад [17, с. 86].

Загалом послуговуватися законоположеннями про релігійні культу, спрямовані виключно на здійснення конституційних норм про свободу совісті та віросповідання релігійним інституціям, з часом було все складніше. У міру поширення тверджень про те, що "релігійний рух є єдиною в СРСР легальною і масовою формою організації, яка виражала прагнення, погляди, настрої капіталістичних елементів міста і села" [26], до правового регулювання їхньої діяльності все більше залучалися примітивні, позбавлені реального змісту визначення релігійних громад як "єдиної легальних організацій в країні диктатури пролетаріату, де антирадянські елементи під релігійною вивіскою можуть проводити свою контрреволюційну роботу, маючи змогу безпосереднього впливу на відсталіші шари людності, належні до них", та кожного служителя культу як "ворога соціалістичного будівництва, який і не може ним не бути, дуже добре знаючи, що в міру перемоги соціалістичних елементів він стає цілком непотрібною, зайвою для суспільства людиною" [27, с. 4, 6].

Усе це, безперечно, було пов'язане з політичними реаліями пореволюційного десятиліття, протягом якого визначення статусу церковних і релігійних громад потрапляло в залежність від найважливіших заходів, які могли прислужитися новому політичному курсу та змінам у суспільстві.

Список використаної літератури

1. Марцинковский В. Ф. Записки верующего: Из истории религиозного движения в Советской России (1917-1923). - Прага, 1929. - 324 с.
2. Сухоплюев И. Церковное контрреволюционное движение на Украине // Октябрьская революция: Первое пятилетие. - Х., 1922. - С. 259-275.
3. Сухоплюев И. Клубные кружки: Из цикла антирелигиозной пропаганды. (Программы, конспекты, демонстрации, литература). - Х.: Червоний шлях, 1924. - 63 с.
4. Центральний державний архів вищих органів державної влади і органів державного управління (ЦДАВО України). - Ф. 8, оп. 1, спр. 283, арк. 386.
5. Всеукраинский съезд деятелей юстиции 19-23 января 1922 г.: Стенограф. отчет. - Х.: Изд. Народного Комиссариата Юстиции УССР, 1922. - 134 с.
6. Ігнатуша О. Православні Церкви в Україні у 20-х рр. XX ст. та взаємини між ними // Український церковно-визвольний рух і утворення української автокефальної православної церкви: Матеріали наук. конф., Київ, 12 жовт. 1996 р. / За ред. А. Зінченка. - К.: Логос, 1997. - С. 121-138.
7. Центральний державний архів громадських об'єднань України (ЦДАГО України). - Ф. 1, оп. 20, спр. 1450, арк. 6.
8. ЦДАГО України. - Ф. 1, оп. 20, спр. 1772, арк. 40 зв.
9. ЦДАВО України. - Ф. 5, оп. 1, спр. 1937, арк. 64; Ф. 3984, оп. 1, спр. 54, арк. 32.
10. Церкви и государство: Сб. постановлений, циркуляров по отделению церкви от государства, отчетов и разъяснений Ликвидационного отдела НКЮ. - Х.: Издание НКЮ УССР, 1922. - Вып. 4. - 73 с.

11. СУ УССР. - Х., 1922. - № 46. - Ст. 687.
12. ЦДАВО України. - Ф. 5, оп. 1, спр. 2182, арк. 59-60.
13. Колесников А. Религиозные общества. // Энциклопедия государства и права. - М.: Изд-во Ком. Академии, 1925-27. - С. 702-708.
14. Гражданский кодекс УССР: Утв. ВУЦИК 16 декаб. 1922 г. // СУ УССР. - Х., 1923. - № 55. - Отд. 1. - Прил. к ст.780. - С. 1037-1096.
15. Гражданский кодекс Советских республик. Текст и практический комментарий / Под ред. проф. А. Малицкого. - Х.: Юрид. изд-во НКЮ УССР, 1927. - 772 с.
16. Гидулянов П.В. Отделение церкви от государства в СССР. Систематизированный сборник действующего в СССР законодательства /Под ред. П.А.Красикова. - М.: Юрид. изд. НКЮ РСФСР, 1926. - 404 с.
17. Сухоплюев І. Відокремлення церкви від держави: Зб. законоположень СРСР і УСРР, інструкцій, об'єднань і пояснень Наркомату внутрішніх справ УСРР /З передм. В.А.Балицького. - Х.: ДВУ, 1929. - 165 с.
18. Бюллетень НКВД УССР. - 1924. - № 1-2. - С. 49.
19. Бюллетень НКВД УССР. - 1925. - № 8/23. - С. 99-100.
20. Фаворський В.С. Програма-конспект з історії релігії. - Х.: Пролетар, 1931. - 52 с.
21. ЦДАГО України. - Ф. 1, оп. 20, спр. 2006, арк. 14.
22. ЦДАВО України. - Ф. 5, оп. 2, спр.193, арк. 6-7.
23. ЦДАВО України. - Ф. 8, оп. 2, спр. 395, арк. 4,26.
24. Бюллетень НКВД УССР. - 1924. - № 5-6 / СУ УССР. - Х., 1924. - № 9. - Ч. 1. - Ст. 27.
25. Против религии. - М-Л.: Атеист, 1929. - 147 с.
26. Кривохатський М. Колишні попи про себе та релігію. - Х.-К.: Пролетарій, 1930. - 62 с.

Алла Омельченко,
аспірант кафедри філософії та методології
державного управління УАДУ

Соціальне служіння Церкви як реалізація її соціальної доктрини (на прикладі сучасного православ'я)

Церква, яка об'єднує віруючих, не може лишатися байдужою до проблем, пов'язаних із соціальною стороною життя людей. Зрозумілим є її прагнення знайти своє місце в суспільстві для розв'язання цих проблем. Це не просто розширення сфери опікування церкви, а принципово новий рівень її служіння. Це не тільки опікування нужденними і культурно-просвітницька діяльність, а й духовне вдосконалення суспільства. Тому сприяння діяльності релігійних організацій в реалізації ними соціального служіння є одним з найважливіших пріоритетів державної політики.

Милосердя і добродійництво - одні з найпотужніших факторів, які об'єднують віруючих. Така діяльність церкви має глибокі історичні корені, що викликає повагу в суспільстві, сприяє зростанню церковного авторитету, користується підтримкою в суспільстві та державі.