

СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

---

**Володимир Вікторович Сухонос**

**МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВИ  
І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ:  
дихотомія антиномії і симбіозу  
в конституційно-правовій парадигмі**

Монографія



Суми  
Університетська книга  
2018

УДК 342.5:342.553

С 91

Рекомендовано до друку вченою радою Сумського державного університету. Протокол № 4 від 18.10.2018 р.

Рецензенти:

*С. Г. Серьогіна*, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, Заслужений діяч науки і техніки України;

*Ю. О. Волошин*, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України;

*Н. В. Мішина*, доктор юридичних наук, професор

Науковий редактор

*О. В. Скрипнюк*, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, Заслужений юрист України

### **Сухонос В. В.**

С 91      **Механізм держави і місцеве самоврядування: дихотомія антиномії і симбіозу в конституційно-правовій парадигмі: монографія.** Суми: ПФ «Видавництво “Університетська книга”», 2018. 287 с.: іл.

ISBN 978-966-680-883-0

У книзі досліджується дихотомія механізму держави та місцевого самоврядування. Зокрема, висвітлюється інституціонально-структурна складова державного механізму, у т. ч. його елементи: державні підприємства, установи та органи (парламент, уряд, суд, прокуратура тощо), а також аналізується його функціонально-технологічний вимір. Значна увага також приділяється місцевому самоврядуванню.

Монографія розрахована на науковців, викладачів та студентів, а також на окремих громадян, які цікавляться проблемами, пов'язаними з організацією держави та місцевого самоврядування.

**УДК 342.5:342.553**

ISBN 978-966-680-883-0

© Сухонос В. В. (мол.), 2018

© ПФ «Видавництво “Університетська книга”», 2018

# Зміст

Вступ	4
<b>Розділ 1 Механізм держави: інституціонально-структурний концепт</b>	<b>6</b>
1.1. Державні підприємства та установи як елементи державного механізму	6
1.2. Державні органи як елемент державного апарату	95
<b>Розділ 2 Місцеве самоврядування як об'єкт юриспруденції</b>	<b>141</b>
2.1. Місцеве самоврядування в історії політичних і правових учень	141
2.2. Місцеве самоврядування: проблематика диференціації	161
Післямова	236
Список використаних джерел	237
Ілюстрації	275

## Вступ

Відповідно до ч. 1 ст. 5 Конституції України народ здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Державну владу слід розглядати як владу держави, інституціонально-структурним втіленням якої є державний механізм.

Щодо місцевого самоврядування, то під ним, зазвичай, розуміється право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення.

При цьому основним питанням є проблематика статусу місцевого самоврядування.

У першому випадку ми розглядаємо місцеве самоврядування як один з елементів громадянського суспільства, у другому – воно виявляється одним з елементів державного механізму.

Виходячи з цього, має місце певна дихотомія цих понять. У першому варіанті вона втілюється в певному протиставленні-антиномії: є державний механізм як інституціональне втілення державної влади, і є місцеве самоврядування як один із структурних елементів громадянського суспільства. Вони є рівнозначними формами реалізації народом своєї влади. У другому варіанті місцеве самоврядування фактично становить собою своєрідний елемент державного механізму, адже дуже часто держава делегує свою повноваження на місця, а інколи навіть саме місцеве самоврядування є означеним елементом. У такому разі їх дихотомія фактично реалізується у формі симбіозу.

Слід зазначити, що концептуальні засади, напрями і тенденції розвитку окремих інститутів механізму держави вже стали об'єктом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних учених, про що свідчить низка монографічних досліджень, конференцій, наукових семінарів та «круглих столів» останніх років. Різні елементи державно-

го механізму та організацію місцевого самоврядування досліджували такі вчені, як В. Авер'янов, Ю. Аганов, М. Байтін, Ю. Барабаш, Є. Баталов, О. Батанов, С. Березка, Ф. Бурчак, Г. Василевич, Ф. Веніславський, І. Волошенко, О. Волошин, Н. Вороніна, Е. Георгіян, В. Головатенко, І. Горнак, Д. Горовцов, Р. Гринюк, В. Долежан, О. Дубина, О. Зайчук, Д. Златопольський, В. Кайнов, М. Козюбра, В. Колесник, Н. Колобаєва, А. Колодій, Ю. Коломієць, В. Корельський, Л. Кривенко, А. Кудряченко, В. Лемак, В. Маклаков, В. Маліновський, О. Марцеляк, Є. Матусевич, О. Миронов, Р. Мухаєв, Є. Назаренко, Н. Нижник, Л. Окуньков, Н. Оніщенко, В. Опришко, О. Осавелюк, С. Паречина, Н. Плахотнюк, В. Погорілко, В. Прокошин, І. Процюк, В. Реут, М. Сахаров, С. Сєрьогіна, В. Сіренко, О. Скакун, В. Скрипнюк, О. Скрипнюк, М. Ставнійчук, Ю. Стасюк, В. Суворов, А. Султанов, А. Тиковенко, Є. Тихонова, М. Ткачук, Ю. Тодика, В. Федоренко, І. Хутинаєв, М. Цвік, В. Чиркін, М. Чудаков, В. Шатіло, Ю. Шемшученко, В. Шувалова, В. Яворський, О. Ярмиш та ін.

Не применшуючи ролі й значущості доробку попередніх науковців, необхідно визнати, що в Україні поки що немає фундаментальних досліджень механізму держави, на основі яких можна було б опрацювати новітню методологію, теорію і практику формування й функціонування його елементів.

Саме тому метою пропонованого монографічного дослідження є здійснення на основі чинного українського та зарубіжного конституційного законодавства, а також праць вітчизняних та зарубіжних науковців комплексного аналізу державного механізму та його взаємодії з місцевим самоврядуванням.

На завершення хотілося б подякувати науковому редактору та рецензентам, які неодноразово читали текст під час підготовки монографії до друку, усіх, хто сприяв її виходу своїми цінними порадами і критичними зауваженнями, що дало можливість більш чітко окреслити авторську позицію та посилити аргументацію окремих положень, а також надати праці логічної послідовності, а висновкам — завершеної форми.

## **Механізм держави: інституціонально-структурний концепт**

---

### **1.1. Державні підприємства та установи як елементи державного механізму**

У науковій літературі вже розглядалися різні тлумачення державного механізму, аналізувалися його організаційна та структурно-функціональна складова, принципи побудови. Однак, як свого часу вже зазначалося, «проблема єдиного визначення у вітчизняній юридичній науці до цього часу не розв'язана». Дискусія ж про точність формулювань цього поняття розпочалася в середині минулого століття, проте, як на нашу думку, уперше поняття «механізм держави» було вжито десь наприкінці XIX ст. Зокрема, відомий російський правознавець Ф. Кокошкін наголошував на існуванні такого собі «механізму державної влади» [107, с. 14]. М. Лазаревський вживав термін «державний механізм», ототожнюючи його з «урядовим механізмом», під яким він розумів «визначення всієї тієї діяльності окремих осіб і установ, усіх юридично організованих верств, які в сукупності служать цілям державного управління» [141, с. 288]. Радянська юриспруденція, у межах своєрідного «наївного соціологізування» [339, с. 105], сприйняла цей термін, додавши до нього певний елемент механіцизму [340, с. 87]. Тоді ж механізм держави став ототожнюватись із державним апаратом [168, с. 98]. Суть цього кроку свого часу пояснив Й. Сталін: «У політичній сфері для того, щоб реалізувати керівний потенціал авангарду класу, тобто партії, необхідно, щоб партія втілилась у широку мережу безпартійних класових апаратів, що є щупальцями в руках партії, за допомогою яких вона передає свою владу робочому класу, а робочий клас з розпорошеної маси перетворюється на армію партії» [317, с. 198].

Як бачимо, Й. Сталін цією фразою відобразив існуючу традицію, яка нараховує не одне століття. Зокрема, ще у XVIII ст. в листуванні з Петром I відомий німецький філософ Г. В. Лейбніц писав: «Досвід достатньо показав, що державу можна привести у квітучий стан лише за допомогою встановлення гарних колегій, тому що як у годиннику одне колесо надає руху іншому, так і у великій державній машині одна колегія повинна надавати руху іншій, і якщо все влаштовано з точною розмірністю і гармонією, то стрілка життя буде показувати країні щасливі години» [23, с. 399].

Сама ідеї держави як механізму сформувалася протягом XVI–XVIII ст., коли ідеї І. Ньютона про необхідність «вивести з засад механіки й інші явища», адже всі вони «обумовлюються певними силами, з якими частки тіл, унаслідок причин подекуди невідомих, або прагнуть одна до одної і зчіплюються в правильні фігури, або ж взаємно відштовхуються q віддаляються одна від одної» [192, с. 3]. знайшли відгук у відомого англійського філософа-номіналіста Т. Гоббса. У своїй фундаментальній праці «Левіафан, або матерія, форма і влада держави церковної та цивільної» він називав державу «Левіафаном», ототожнивши її зі штучною людиною, у якої «верховна влада, що дає життя і рух усьому тілу, є штучною душею; посадові особи та інші представники судової та виконавчої влади – штучними суглобами» [42, с. 6]. Механістичне сприйняття державного організму Т. Гоббс сформулював так: «Подібно до того як у годиннику або в якійсь іншій досить складній машині не можна дізнатися, у чому полягає роль кожної деталі й коліщатка, якщо не розібрати їх і не вивчити окремо матеріал, форму і рух цих деталей, так і при вивченні державного права і громадянських обов'язків необхідно якщо і не розчленовувати саму державу, то принаймні розглядати її немовби розчленованою, тобто постаратися правильно зрозуміти, якою є людська природа, що робить її придатною або непридатною для створення держави і як люди повинні об'єднуватися між собою, якщо вони хочуть жити разом» [43, с. 278].

Як бачимо, Г. В. Лейбніц відображує домінуючий настрій XVII ст., який ототожнював механіку Левіафана Т. Гоббса з небесною механікою І. Ньютона.

В СРСР же категорія «механізм держави» стає сталим поняттям приблизно в 1948 р. [54, с. 185]. Саме з цього часу вона повністю затвердилася в радянській юриспруденції. Водночас за кордоном категорія «механізм держави» також набуває певного поширення.

Зокрема, досить активно щодо механізму держави використовується термін «device» (механізм, пристосування, апарат) [398, с. 19].

Саме такий механіцизм дозволяє розглядати механізм держави як «безкінечну кількість шурупів та гвинтиків», за якими дослідники прагнуть «судити про ціле — про саму машину» [78, с. 26].

У нашому дослідженні ми розглядаємо механізм держави в контексті його структури — своєрідних «шурупів та гвинтиків».

Які ж це «шурупи і гвинтики»?

Деякі правознавці розглядають державний механізм як «сукупність органів, що здійснюють управління суспільством та реалізують основні напрямки державної діяльності». При цьому до державного механізму входять законодавчі, судові та інші органи, а також силові структури, які, у разі необхідності, можуть вжити заходи примусу (армія, внутрішні війська, тюрми та ін.) [216, с. 37].

Цю ж позицію поділяє, зокрема, відомий російський правознавець Т. Радько [284, с. 11].

З іншого боку, окремі дослідники права акцентують нашу увагу на тому, що до структури державного механізму належать державні органи та державні установи. Зокрема, на їхню думку, механізм держави — це «система спеціальних органів і установ, за допомогою яких здійснюється державне управління суспільством та захист його основних інтересів» [354, с. 132].

Проте, на моє абсолютне переконання, ототожнення структури державного механізму лише з державними установами і органами, а тим більше — органами, істотно її збіднює. Саме тому, на нашу думку, структура державного механізму складається з державних органів (реалізують усі функції держави, будучи наділеними владними повноваженнями), державних установ (реалізують соціально-культурні функції держави, хоча й не мають державно-владних повноважень) і державних підприємств (реалізують економічну та пов'язані з нею функції держави і, знову ж таки, не наділені владою). Можна дати й інші визначення.

Державне підприємство — це заснований на державній власності самостійний статутний суб'єкт господарювання, який має права юридичної особи та здійснює виробничу, науково-дослідницьку й комерційну діяльність з метою одержання відповідного прибутку.

Державні підприємства відігравали істотну роль в умовах Східної деспотії внаслідок абсолютного домінування колективістського принципу над приватним, тоді як антична цивілізація спиралася на при-



ватний принцип, а тому державна власність, яка, поміж іншим, закріплювала можливість існування потужних державних підприємств, не відіграла істотної ролі в житті суспільства.

У добу феодалізму державні підприємства існували у формі земельних наділів, які безпосередньо управлялися монаршою адміністрацією. Зокрема, така система існувала за часів Карла Великого. У давньоруській державі державними підприємствами вважалися земельні наділи, які управлялися княжою адміністрацією. При цьому, за словами М. Романова, «між маєтками, які належали князеві, та державним майном не вбачалося різниці» [291, с. 31]. Фактично такий підхід дозволяв розглядати державні підприємства як монарші.

Така ситуація склалася ще за часів Східної деспотії, держава якої утворилася в результаті реалізації так званого східного шляху виникнення держави. Першопричиною її появи стала необхідність організації населення для здійснення трудомістких іригаційних робіт, що забезпечували харчування усіх общинників.

Саме тому месопотамська цивілізація виникла в межиріччі річок Тигр та Євфрат, єгипетська – у долині Нілу, індійська – у дельтах Інду й Гангу, а китайська – між Хуанхе та Янцзи. Не менш важливим був вплив «річкового чинника» і при виникненні інших азійських держав, економіка яких «також була заснована на зрошувальному землеробстві. Але при цьому іригація, на відміну від Єгипту та Межиріччя, зазвичай базувалася не на використанні річок у період розливу, а на використанні малих річок, гірських струмків, а також дощових вод, що збиралися у водойми» [36, с. 263]. Отже, практично всі держави Стародавнього Сходу виникли як результат вирішення спільних справ і, перш за все, як результат спільного спорудження іригаційних систем. Як цілком слушно висловився з цього приводу один з основоположників марксизму Ф. Енгельс, «скільки б не було в Персії та Індії деспотій, що послідовно розквітали, а потім загинули, кожна з них знала дуже добре, що вона насамперед є сукупним підприємцем у справі зрошування дельти річок, без чого там неможливе будь-яке землеробство» [376, с. 184].

Проте найбільш відомим в історії був інститут радянських державних підприємств, утворених шляхом націоналізації – перетворення промислових підприємств у власність соціалістичної держави.

Означене положення ґрунтувалося на постулаті «Маніфесту Комуністичної партії»: «Пролетаріат використовує своє політичне панування для того, щоб вирвати в буржуазії крок за кроком весь капітал,

централізувати всі знаряддя виробництва в руках держави, тобто пролетаріату в панівний клас, і якомога швидше збільшити суму продуктивних сил» [170, с. 446]. Практично те саме зазначав Ф. Енгельс: «Пролетаріат бере державну владу і перетворює засоби виробництва насамперед на державну власність» [376, с. 291].

Виходячи з цього, VI з'їзд РСДРП (б) включив націоналізацію низки синдигованих підприємств (наприклад, нафтових, кам'яновугільних, цукрових, металургійних, а також транспорту) до основних положень більшовицької економічної платформи [108, с. 378]. Те саме зазначалося у відповідній резолюції про владу [108, с. 396].

У зверненні «До населення» голова радянського уряду В. Ленін повідомив про підготовку закону про націоналізацію банків та синдикатів [148, с. 4].

Перші декрети про націоналізацію окремих потужних промислових підприємств були прийняті більшовиками в листопаді-грудні 1917 р., але вже Декрет про Вищу раду народного господарства (ВРНГ) від 1 грудня 1917 р. загалом дозволив ВРНГ право конфіскації, реквізиції та секвестру, а також примусового синдикування різних галузей промисловості та торгівлі [193].

При цьому в самих декретах РНК про націоналізацію окремих потужних промислових підприємств, виданих у перші тижні та місяці після жовтневого перевороту, зазначалися найрізноманітніші приводи для цього кроку.

Так, наприклад, 17 листопада 1917 р. РНК оголосив націоналізацію фабрики товариства Лікінської мануфактури під приводом неприпустимості закриття підприємства, що виконує замовлення на армію та обслуговує потреби населення, а також ураховуючи «злу волю підприємця, який явно прагне локаутувати робітників і саботувати виробництво» [200].

Після націоналізації окремих промислових підприємств розпочалася націоналізація окремих галузей промисловості в цілому, а потім – 28 червня 1918 р. – загальна націоналізація всієї потужної промисловості [26, с. 177].

Фактично більшовики вирішили перетворити всю радянську державу на єдину корпорацію. Як зазначав у березні 1918 р. на VII з'їзді РКП (б) В. Ленін, «організація обліку, контроль над найбільшими підприємствами, перетворення всього державного економічного механізму на єдину велику машину, у господарський механізм, що працює так, щоб сотні мільйонів людей керувалися

одним планом, — ось те колосальне організаційне завдання, яке лягло на наші плечі» [155, с. 7].

У результаті соціалістична держава об'єднала у своїх руках всю повноту державної влади з усіма правомочностями власника державних підприємств. Саме в цьому нерозривному та неподільному поєднанні державної влади з усіма правомочностями власника полягала одна з найбільш специфічних відмінностей державної соціалістичної власності.

Як писав свого часу проф. А. Венедиктов, «створюючи всеосяжну мережу своїх органів, передаючи в їхнє оперативне управління всю масу державного майна, перерозподіляючи між ними основні й оборотні кошти тощо, соціалістична держава одночасно є і носієм державної влади, і носієм права власності. Це стосується як адміністративних і соціально-культурних, так і господарських органів, як державних установ, так і державних підприємств» [25, с. 319].

У результаті радянська держава перетворилася на власника основних засобів виробництва та транспорту і в особі своїх органів стала управляти дорученими їм частинами державного господарства.

Державне ж підприємство поряд із колгоспом стало розглядатися як різновид соціалістичного.

Більше того, поступово стала формуватися думка, що державні підприємства (завод, фабрика, радгосп тощо) є низовими ланками єдиної системи державних органів. У своїй господарській діяльності, побудованій на широкій оперативній самостійності, вони виконують планові завдання і вказівки вищих державних органів і, таким чином, входять до системи господарських органів [31, с. 58].

Спроба змінити таке ставлення була здійснена під час «перебудови» з прийняттям відповідного закону «Про державне підприємство (об'єднання)». Зокрема, п. 2 ст. 6 цього закону передбачав можливість виборів керівництва підприємством [194, с. 16]. Такий крок давав можливість поступово трансформувати державне підприємство з елементів державного апарату на один з осередків громадянського суспільства. Проте, як відомо, унаслідок історичних причин цього не сталося.

Звісно, не можна стверджувати, що в СРСР була лише одна форма організації державних підприємств, а саме: націоналізація. Як відомо, за радянських часів була створена потужна індустріальна система, про що свідчить не лише ідеологія [315, с. 52–57], а й статистика [58, с. 39–142].

Проте першооснова цієї системи закладалася ще за постреволуційних часів глобальної націоналізації. Недаремно більшовики, формуючи індустріальний СРСР, знову звернулися до досвіду тих часів, вилучаючи майно в українських селян і організовуючи тим самим голодомор в Україні в 1932–1933 рр.

На протигагу державним підприємствам державна установа — це структурний елемент механізму держави, що не має владних повноважень, але виконує загальносоціальні функції у сфері науки, охорони здоров'я, освіти, економіки тощо. До державних установ належать державні школи, лікарні та ін.

Державні установи виникають та розвиваються ще в стародавні та середньовічні часи. Зокрема, багатотисячолітню історію має інститут державних лікарень. І хоча в стародавні часи статус лікаря здебільшого визначався як приватний, проте вже в Стародавній Греції відбулася градація лікувальних закладів. На найнижчому рівні знаходилися храми, збудовані на честь бога лікування Асклепія — асклепіони, у яких лікування здійснювалося методами психотерапії та психогієни з широким застосуванням водних процедур, масажу та інших фізичних методів. Іноді проводилися хірургічні втручання.

З початком епохи еллінізму асклепіони як форми організації лікарень поширилися практично всією Євразією. Зокрема, одним з найвидатніших асклепіонів стала заснована в четвертому столітті до нашої ери городянином по імені Архіас лікарня в м. Пергам. У II ст. до н. е. особливу популярність у цьому асклепіоні отримав один з найвидатніших коментаторів Гіпократів пергамський лікар Гален, який вирізнявся неперевершеним красномовством. І якщо спочатку він лікував «методом самонавіювання» лише гладіаторів, а потім і всіх, хто потребував допомоги. Хворі стікалися до нього майже з усіх країн, і з часом Асклепіон став схожим на невелике місто зі своїм одеоном — залом для медичних консиліумів і кількома храмами.

Сама назва «асклепіон» є символічною, адже легендарному грецькому цілителеві Асклепію була дана влада воскрешати з мертвих, за що йому й було «дарований» божественний статус. Пергамські ж послідовники Асклепія успішно зіцлювали людей досить незвичайним способом. Вони поміщали страждених у тиші й замкнутості свого заміського святилища і методично, день у день, навіювали пацієнтам думку, що ті є здоровими. Це робилося потайки: «глас бога» долинав до хворих через потаємні отвори в стінах лікарні. Подібна

психологічна складова часто призводила до того, що навіть у приречених з'являлася віра і їхній організм сам долав недугу [337, с. 47].

Надомні клініки – ятрейі та лікарі-мандрівники – періодевти за певних обставин винаймалися полісами для боротьби з епідеміями або на тимчасову військову службу як військові лікарі. Проте їхній статус був здебільшого приватним. Щодо стаціонарних великих лікарень – нозокомейонів, то, на нашу думку, вони могли мати як приватний, так і державний статус.

Перші державні лікарняні заклади виникли в Стародавньому Римі. Зокрема, такими закладами стали шпиталі та військові лікарні – валетудінарії. Наприкінці ж I ст. н. е. почали будуватися лікарні для бідних, фінансування яких здійснювали органи місцевого державного управління. У деяких місцях приватні лікарні отримували субсидії від уряду й повністю або частково були державними або суспільними закладами.

Доба Середньовіччя характеризувалася процесами децентралізації, а тому організацію лікарняної справи взяли на себе церква та органи місцевого самоврядування, а також окремі феодали.

Перша державна (тобто така, що стабільно фінансується виключно на державні кошти) велика лікарня в історії була побудована Ахмад ібн Тулуном в 873 р. в Єгипті. У ній була чоловіча й жіноча лазня, і призначена вона була виключно для бідних верств населення. При потраплянні до лікарні одяг і гроші здавалися на зберігання управителю, а при виписці з лікарні пацієнт отримував як останній раціон одну курку і одну буханку хліба. Ібн Тулун відпускав на потреби цього шпиталю 60 тис. динарів і відвідував його щоп'ятниці. Лікарня включала також відділення для божевільних. Відомий арабський поет-мандрівник Магомет ібн-Ахмед ібн Джубайр аль-Кінані під час своєї подорожі 1183–1185 рр. до Мекки відвідав Єгипет, де, поміж іншим, лікарню в м. Каїр – «До похвальних установ султана належить також лікарня... Палац з палаців, чудовий за красою й величністю, призначений для доброї справи, заради винагорода та відшкодування в майбутньому житті. Призначається в нього управитель із знаючих людей; він відає шафами з ліками, і йому доручається виготовлення питва і різних сумішей. У кімнатах цього палацу стоять ліжка з покривалами; їх займають хворі. Управитель має слуг; вони зобов'язані вранці і ввечері дізнаватися про стан хворих і подавати їм їжу і питво, які їм підходять» [72].

Великим прихильником державних лікарень був Т. Мор [180, с. 73].

На території сучасної України першою державною лікарнею була заснована княгинею Ольгою лікарня, у якій було впроваджено обслуговування хворих жіночим персоналом [11, с. 99]. Крім Києва, лікарня була відкрита й у Переяславлі. З XIII ст. відкриваються позамонастирські лікарні в Смоленську, Новгороді та Львові [231, с. 22]. Державною лікарнею був і Аптекарьський наказ у Московському царстві, який, поміж іншим, не лише управляв царською аптекою та видав медичним персоналом, а й лікував царя, членів його сім'ї та наближених. Згодом за кошти з державної казни стали будуватися перші лікарні, одним з яких був шпиталь на гранатному дворі за Никитськими воротами [11, с. 95–97].

Не менш тривалою була й історія інституту бібліотек. Так, ще в прадавні часи в Урі, Ніппурі та інших містах Мечиріччя переписувачі збирали протягом століть літературні та наукові тексти, починаючи з II тис. до н. е. Так виникали бібліотеки, у т. ч. й царські. Найбільш відомою бібліотекою того періоду була зібрана в Ніневії бібліотека ассірійського царя Ашшурбанапала (669 – близько 635 р. до н. е.), у якій зберігалося більш ніж 30 000 табличок і фрагментів, що відобразили досягнення месопотамської цивілізації. Зокрема, цар наказав зібрати в Ніневії найбільш значну з будь-коли існуючих бібліотек, розіславши переписувачів в усі куточки імперії: в Ашшур, Ніппур, Аккад, Вавилон, – а також відшукати всі стародавні тексти, які ще існували, так що вони були зібрані, переглянуті й скопійовані заново – часто його власною рукою, – а потім розміщені в його палаці [238, с. 16]. Специфічною рисою його бібліотеки стали глиняні таблички, які, як і в архівах, поміщали в ящики і кошики, що могли закриватися, а також супроводжувальні їм глиняні етикетки із записами про зміст і характер тексту.

У прадавні часи бібліотеки мали різні назви. Так, у «Гімні Нілу» фараон згадує про бібліотеки – «дома сувоїв»: «Я знаю те, що... перебуває у домах сувоїв» [172, с. 91]. У Стародавній Персії в знищеному Олександром Македонським царському палаці Персеполя одна з кімнат мала назву «оплоту текстів» [238, с. 18].

Досить потужна бібліотека існувала у Вавилонії. Вона перебувала при храмі Е-Курі в м. Ніппур і складалася з двох частин. В одній половині зберігалися господарські й ділові документи. Справа в тому, що ніппурські жерці володіли великими землями, які мали як харак-

тер царських подарунків, так і з'явилися в результаті купівлі або захоплення в сусідів. Жерці вели точний облік усіх прибутків та витрат у своїх книгах. У другій частині містилися таблички з літературними, науковими і релігійними творами шумерів та народів, які прийшли їм на заміну.

Знаменита Александрійська бібліотека виникла вже після походів Олександра Македонського. Ініціатива її створення належала, скоріше за все, Птолемеєві I Сотеру – одному з генералів Олександра Македонського, який при розподілі спадку завойовника світу зумів виторгувати собі Єгипет – країну, що здавна приваблювала греків і щасливо поєднувала в собі вражаючу родючість ґрунту з укріпленими самою природою, стратегічно дуже зручними для оборони природними кордонами [21, с. 152].

Своєрідним конкурентом Александрійської бібліотеки була Пергамська, в якій зберігалося близько двохсот тисяч папірусних сувонів [337, с. 47].

В Україні інститут бібліотек був тісно пов'язаний з інститутом академій.

І якщо школи та університети є головними осередками освіти, то основу наукових знань формують академії за допомогою бібліотек.

Історія створення Національної академії наук України та Національної бібліотеки України ім. В. Вернадського розпочинається в Українській державі 1918 р.

Саме тоді Рада міністрів задля організації Української Академії наук затвердила чотири закони. Так, 26 липня 1918 р. відповідним законом у серпні було асигновано 200 000 карбованців з фондів державної скарбниці в розпорядження міністра народної освіти та мистецтва на початкові заходи, що були спрямовано на створення означеної Академії [253]. Ухвалений 14 листопада 1918 р. Закон «Про заснування Української Академії Науки в м. Києві» [264] затвердив статут академії та її штати. При цьому перші 12 академіків персонально призначалися самим гетьманом П. Скоропадським. Академіки утворювали Спільне зібрання та зібрання відділів Академії наук. Закон також передбачав створення в 1918 р. фізичного та демографічного інститутів, лабораторії при Інституті прикладної механіки, ботанічного та акліматизаційного садів, а також Інститут для вивчення економіки та народного господарства України.

Сам Статут Української Академії наук [321] містив сім розділів, першим з яких Академія наук визначалася як найвища національна



наукова державна установа в Україні, що об'єднує та організовує наукову працю, створює нові дослідницькі інститути з усіх галузей науки, а також поширює й поглиблює наукові знання. Відповідно до цього документу Академія складалася з трьох відділів: історико-філологічних наук, фізико-математичних наук та соціальних наук. Статутом визначалися як права академії, так і кількість самих дійсних її членів по відділах. Зрозуміло, що внутрішній порядок своєї роботи ця установа визначала сама. Статут також містив положення про самоврядування академії, про дійсних і почесних її членів та член-кореспондентів, про спільне зібрання академії та зібрання відділів, про наукові установи і комісії, що працюють при Академії, та про її фінансування. При цьому останнє передбачалося як поєднання державних асигнувань, громадських і приватних пожертв та інших доходів.

Не можна не згадати й закон українського уряду про написання і захист дисертацій на вчені ступені в усіх вищих школах України українською мовою [272]. Він надавав право як опонувати, так і подавати й захищати наукові роботи для отримання ступенів магістра і доктора, а також ад'юнкта не лише російською, а й українською мовою.

Щодо Національної бібліотеки Української держави, то початок її організації був визначений трьома урядовими документами.

Сам же процес її створення розпочався в серпні 1918 р., коли відповідним законом [278] утворювався фонд Національної бібліотеки для придбання й систематизації книжок, бібліотек, рукописів і мап. Міністр народної освіти та мистецтва був зобов'язаний якнайшвидше розробити та подати Раді міністрів на затвердження статут і штати бібліотеки. На це було закладено 500 000 карбованців. Для управління справами бібліотеки створювався Тимчасовий комітет із заснування бібліотеки в м. Києві під безпосереднім керівництвом міністра освіти та мистецтва.

5 жовтня 1918 р. очільником Міністерства освіти та мистецтва була затверджена «Інструкція Тимчасовому комітету для заснування Національної бібліотеки Української держави у м. Києві» [88]. Відповідно до документу метою означеного комітету було закладення в Києві великої книгозбірні європейського типу, до якої мали увійти практично всі друковані надбання світової науки і культури всіма без винятку мовами. Спеціально передбачалося створення окремого відділу «Ucrainica», діяльність якого мала бути спрямована на збір та збереження літератури з історії українського народу, його природу, фольклор, мову, мистецтво, побут, соціальні та економічні умови



життя тощо. У відділі повинні були зосереджуватися також усі дослідження з історії «Закордонної Руси-України, Буковини, Руси Угорської... та країн Північної й Південної Америки, де пораскидалися суцільні осади вкраїнського племені» [88]. Метою діяльності комітету було: вироблення статуту Національної бібліотеки, підготовка до її відкриття, створення каталогів, керування фондом бібліотеки та поточна робота з забезпечення майбутньої книгозбірні обладнанням, технікою та штатами.

Сам Тимчасовий комітет складався з призначених міністром освіти та мистецтва п'яти осіб. Документом також були окреслені базові функції та завдання як членів комітету, так і його спільного зібрання.

11 жовтня 1918 р. опубліковано відозву про заснування Національної бібліотеки Української держави [30]. Відповідно до неї до складу Тимчасового комітету увійшли: академік В. Вернадський як голова, С. Єфремов, Г. Житецький, В. Кордт та А. Кримський як члени і Є. Перфецький на посаді секретаря. Крім досить стислого викладу основних завдань створюваної наукової установи, у документі повідомлялося про організацію в складі бібліотеки відділу рукописів, у межах якого відбуватиметься зібрання рукописних матеріалів, листів, портретів та архіву видатних діячів «духовного життя українського народу, де б вони не жили і діяли». Створювався в бібліотеці й науковий підрозділ з вивчення книги та бібліографічних досліджень. Звісно, Національна бібліотека повинна була діяти як автономна установа Академії наук. Відозва закінчувалася зверненням Тимчасового комітету до української спільноти, «щоб Національна Бібліотека зробилася не тільки могутнім і великим розсадником світла, знання та культури на рідній нам Україні, ба й великою інституцією всесвітньою» [30].

Отже, можна констатувати, що затверджені Радою міністрів сім законів, постанов та інструкцій не лише створювали й визначали порядок діяльності та фінансування роботи нових для України наукових закладів – Української Академії наук та Національної бібліотеки, а й заклали фундамент їх організації. Це надало могутній поштовх до розвитку центральних державних наукових інституцій, які відіграли визначну роль у становленні вітчизняної фундаментальної науки. Значення цих заходів важко переоцінити, зважаючи на той факт, що ці установи, засновані в далекому 1918 р., плідно працюють і в сучасній Україні.

Нині Національна бібліотека фінансується «за рахунок коштів Державного бюджету України» і має статус «головного науково-інформаційного центру держави» [55].

Державний статус має й Національна академія наук України [270].

Історія інституту бібліотеки значною мірою переплітається з історією інституту музею. І хоча феномен музею як особливого соціально-культурного інституту існує з XV ст., вживання самого слова «музей» належить до давніх часів. В античній Греції музей (мусейон) був храмом муз, дочок Зевса і богині пам'яті Мнемосіни. Муза Євтерпи була покровителькою ліричної поезії, Кліо — історії, Талія — комедії, Мельпомена — трагедії, Терпсихора — танців, Ерато — любовної поезії, Полігімнія — пантоміми і гімнів, Уранія — астрономії, Калліопа — епічної поезії. Близько 500—450 рр. до н. е. музеї були місцем культу похоронних церемоній, а також змагань між членами літературних товариств. Літературна діяльність у музеях, швидше за все, зумовила й те, що в них розпочалася інша інтелектуальна діяльність, особливо у зв'язку з виникненням в IV ст. до н. е. в Греції шкіл, нерідко очолюваних видатними філософами. Найбільшою славою серед таких шкіл користувалися в Афінах Академія Платона, а після його смерті — Лікей Аристотеля. Аристотель активно здійснював біологічні дослідження, які охоплювали збір колекцій та поділ їх зразків на певні групи (систематизацію) для вивчення природи й укладання праці з природознавства. Аристотель влаштував при своїй школі звіринець. Туди йому доставляли за наказом його колишнього учня Олександра Македонського різних екзотичних тварин. Метод Аристотеля ґрунтувався на оформленні теорії шляхом спостереження над матеріальним світом.

В Олександрії на початку III ст. до нашої ери був заснований найзнаменитіший Музей античного світу. У ньому працювали Архімед, Плотін, Феокрит та ін. Зібрання Музея включали в себе предмети з різних сфер знання. У діяльності установи важливе місце належало їх систематизації. Значення Музея у сфері античних знань було таким, що поняття «музеум» (латинська форма слова «музей») у подальшому стало включати діяльність з типологізації та вивчення різноманітних предметів, що збираються в одне місце.

Ідея, покладена в основу організації Музею, була дуже гуманною: зібрати в Олександрії великих вчених, які зарекомендували себе, звільнити їх від будь-яких життєвих турбот, надати їм можливість максимального дозвілля і в твкий спосіб дати їм можливість без жодного

тиску займатися улюбленою справою. Знамениті вчені, зібрані з різних куточків світу, жили при храмі Муз на повному утриманні царя. Вони разом обідали, і ці обіди супроводжувалися науковими бесідами на найрізноманітніші теми. Серйозна наукова робота й тоді вже вимагала великих витрат: історики та літературознавці потребували гарної бібліотеки; астрономи, фізики, натуралісти і географи – складного інструментарію і дорогих експедицій. На всі ці потреби щедро видавалися гроші з царської скарбниці [166, с. 43–44].

Ось як описує олександрійський Мусейон відомий французький дослідник Л. Поластрон: «Музей (Мусейон, як тоді говорили) являв собою, як про те говорить його назва, святилище муз, які, піклуючись про цей релігійний заклад, по ідеї забезпечували йому літературний, філософський і навіть науковий дух. Це університет без студентів, дослідницький центр, організований Деметрієм Фалерським, скинутим грецьким тираном, при цьому колишнім визнаним філософом і снобом, до якого благоволив новий цар. Розкішна установа, скопійована з афінських шкіл, і особливо з лікея, із залами зборів і прогулянковою галереєю для обміну думками на манер перипатетиків, з садами, монастирями, їдальнею і, можливо, житловими приміщеннями. Стосовно книг, документів та архівів, наданих у розпорядження мешканців, то ніщо не вказує на те, що для них було виділено спеціальне приміщення, з чого можна дійти висновку, що бібліотека була «всюди виставлена на огляд».

У всьому цьому є щось від хвастощів вискочки; цар також був небайдужий до нечувано дорогих екзотичних тварин. Однак ніколи більше в історії настільки масштабні фінансові ресурси не надавалися в розпорядження людей настільки глибоких знань. Для поповнення фондів вважалися гарними всі засоби: накладення примусової данини на послів, офіційний запит від суверена до суверена про надсилення книг «всіх сортів» (Птолемей спілкувався, наприклад, з великим індійським правителем Ашокою), але також і закупівля за нечуваними цінами. І підступні інтриги: митниця повинна була обшукувати всі кораблі, які прибувають у порт, у пошуках найменшого рукопису, який вилучали, вивчали, а назад повертали копію. З дна трюмів прийшов «корабельний фонд», як позначені ці сувої в каталозі. Або ще, як повідомляє хроніка, Птолемей позичив в афінської держави за велику заставу оригінальні рукописи праць Софокла, Есхіла та Еврипіда, а потім повернув копії зі словами: «Дякую, можете залишити собі гроші». Науковий коментар Галена: «Навіть якби він не

відіслав копії, афіняни не могли б нічого зробити, оскільки вони прийняли гроші на тій умові, що залишать їх собі, якщо він не поверне книги». Декларованою метою було відтворення всієї грецької науки і літератури та увінчання всього цього істотним фрагментом бібліотеки Аристотеля. Сучасна досить дотепна гіпотеза полягає в тому, що Птолемей Філадельф дійсно міг купити «книги Аристотеля», але не обов'язково ті, які написав філософ. До цих придбань додавалося те, що вилучалося в Єгипті, там, де залишалося, що вилучати, — швидше за все, у Фівах і в Мемфісі, і, нарешті, те, що вчені Мусея примусово привозили у своєму іммігрантському багажі і чим також не варто було нехтувати» [238, с. 27–28].

Слід також мати на увазі, що, хоча формально це й не визначалося як музей, проте ще правителі Стародавнього Сходу вивозили захоплені в підкорених землях багатства й виставляли їх на загальний огляд. Так, зокрема, еламський правитель Шутрук-Наххунте I у своїй столиці Сузи помістив в одному з храмів витвори мистецтва, у т. ч. стелу царя Аккада Нарам-Суена (2236–2200 рр. до н. е.) та стелу із зібранням законів вавилонського царя Хаммурапі (1792–1750 рр. до н. е.), які були вивезені ним з підкореного Вавилону.

У західних воротах міста Ашшур ассірійські царі помістили в спеціальній залі булави та палиці, які були присвячені богу війни і смерті Нергалу (IX ст. до н. е.) [46, с. 79].

У Стародавній Греції храм Аполлона в Дельфах і храм Зевса в Олімпії загалом мали етнічний характер, а також були архівами й одночасно прототипами музеїв. Саме в них виставлялися напоказ трофейні предмети — щити, мечі тощо, а також на знак перемоги над ворогом, статуї воєначальників і флотоводців [46, с. 86].

Після розпаду Римської імперії народонаселення Західної Європи різко зменшилося. Жителі континенту повернулися до примітивної економіки на відокремлених один від одного територіях. У цьому процесі реорганізації власності в боротьбі правителів цих територій за владу дедалі більшого значення набували колекційні зібрання. В епоху Великого переселення народів правлячі кола воєначальників німецьких етносів, які захоплювали римські володіння, накопичують запаси награбованого золота й срібла. А. Гуревич зазначає, що награбоване багатство у вигляді дорогоцінних металів, отриманих германцями і скандинавами під час воєн набували значення соціальної відзнаки: «У варварському суспільстві воно було не засобом товарного обміну і не джерелом накопичення, не стільки пускалося

в обіг, скільки виконувало важливу знакову функцію» [46, с. 76]. Срібло і золото германські вожді, а пізніше правителі, виставляли напоказ — це були важливі знаки суспільного стану, фортуни й доблесті. Ось чому вестготський король Іспанії і Південної Франції Левовігльд у 568 р. після перемоги в боротьбі за престол сів на троні в королівському вбранні і виставив напоказ свої скарби.

І в пізніші часи із суто матеріального акцент скарбниці часто переміщався на символічне значення, на отожднення предметів скарбниці із загальнонаціональними подіями і видатними діячами. Так, в імператорській скарбниці Віденського замку Хофбург, який був резиденцією правлячої династії Габсбургів, коронні коштовності виставлялися напоказ, освячуючи традиції, що сходили до середньовічної скарбниці герцогів Бургундських, з якими Габсбургів з кінця XV ст. пов'язував шлюбний союз. Після втрати короткочасної провідної ролі Бургундії в XV ст. у французькій і європейській політиці частина знаменитих герцогських коштовностей була відіслана на монетний двір, щоб відшкодувати державні витрати. Опис колекції герцогів Бургундських став важливим джерелом, у якому перераховувалися предмети, що уникли переплавлення й з'явилися згодом у виставлених напоказ скарбницях Габсбургів у Відні та Мадриді.

Створювалися своєрідні музеї і в країнах мусульманської культури з виникненням релігії ісламу (VII ст.) Предмети культурної спадщини зберігалися в цих державах згідно з ідеєю «вакфа» — формування власності для суспільної та релігійної користі, яка була схвалена засновником ісламу пророком Магометом. При цьому сформовані в такий спосіб зібрання художніх предметів нерідко виставлялися на загальний огляд.

Попередниками сучасних музеїв в Україні більшість учених вважають колекції книг, картин, художніх витворів тощо, які зберігалися в храмах Київської Русі: Десятинній церкві, Софійському собору та Києво-Печерському монастирі тощо [294].

Водночас слід констатувати, що сам термін «музей» був надовго вилучений з ужитку в Європі, аж до періоду Відродження, коли його стали застосовувати щодо приміщення, яке містить зібрання предметів, а також до книг, які дають уявлення про конкретне коло знань енциклопедичного значення. Поняття «музей» в ренесансному значенні слова позначало як певне приміщення, так і взагалі структуру, в якій зібрано, розсортовано і розглянуто безліч предметів, що не піддаються простому роз'ясненню.

Загалом музеї, як і театри, розглядаються як осередки культури.

Зокрема, театри вперше почали створюватися на фінансуватися за рахунок держави лише в часи гетьманства П. Скоропадського. Так, у серпні своєю постановою уряд Української держави заснував Державний драматичний театр [260]. Інша ж постанова закріпила можливість його фінансування з державного бюджету [251].

Для підготовки працівників народних театрів у Києві було організовано Державну драматичну школу [262]. У червні матеріальну допомогу отримав Український національний театр у Троїцькому народному домі [255], а в листопаді – Державний симфонічний оркестр ім. М. Лисенка в Києві [261].

Щодо музеїв, то в Україні вони почали виникати в першій половині XIX ст. У цей час було відкрито кілька музеїв різних профілів, зокрема Миколаївський (1806), Феодосійський (1811), Одеський (1825), Керченський (1826), Музей старожитностей Катеринославської губернії (1849) тощо, основні фонди яких становили матеріали археологічних розкопок.

У першій половині XIX ст. в Україні виникають університетські музеї. У 1807 р. при Харківському університеті завдяки зусиллям громадського діяча В. Каразіна відкрито кілька музеїв – Археологічний, Зоологічний, Мінералогічний, Музей образотворчих мистецтв. У 1834–1837 рр. при Київському університеті завдяки діяльності його першого ректора М. Максимовича також були створені музеї: старожитностей, нумізматичні та образотворчих мистецтв, зоологічний тощо.

Розвиток музейної справи в Україні інтенсифікується у другій половині XIX ст. – на початку XX ст. Тоді було відкрито кілька історичних та природничих музеїв: Херсонський музей старожитностей (1890), Херсонський археологічний музей (1893), Львівський історичний музей (1893), у Чернігові з'явилися музей Архівної комісії (1897) і музей української старовини В. В. Тарнавського (1902). З-поміж інших українських музеїв одним із найбільших був Полтавський природничий музей (1891). У Севастополі в 1869 р. відкрито музей Чорноморського флоту, а в 1905 р. – Музей героїчної оборони і звільнення міста.

На західноукраїнських землях великим музейним центром стає місто Львів. Тут 1874 р. відкрито Міський промисловий музей, у 1887 р. – музей Ставропігійського інституту; 1895 р. – етнографічний музей Наукового товариства імені Т. Г. Шевченка; 1904 р. – археологічний, а 1907 р. – Народний музей (нині – Львівська га-

лерея мистецтв) та ін. У 1912 р. закладено Тернопільський краєзнавчий музей.

На початку ХХ ст. в Україні створюються меморіальні музеї. Так, 1904 р. в Ялті відкрито меморіальний музей А. П. Чехова. До 1917 р. в Україні не було жодного меморіального музею, присвяченого Т. Шевченкові, І. Франкові, Лесі Українці та іншим діячам української культури.

Усього в Україні до 1917 р. було 35 музеїв. Вони належали не лише приватним особам, а й різним відомствам та установам.

Після 1917 р., в умовах політики українізації, підвищення уваги уряду до проблем освіти, охорони пам'яток музейного будівництва, масового краєзнавчого руху і широкої аматорської ініціативи зі створення музейних центрів на місцях, засвідчується значне зростання музейної мережі.

Зокрема, за часів правління гетьмана П. Скоропадського відповідним законом при Міністерстві народної освіти створювалося «Головне управління мистецтва та національної культури» з метою завідування справами мистецтва, художнім вихованням і культурними установами України, яке підпорядковувалося освітньому відомству. Більше того, саме міністерство, у свою чергу, змінювало назву на Міністерство народної освіти та мистецтва [276].

У серпні 1918 р. для придбання пам'яток старовини для Національного музею було асигновано майже 23 000 карбованців. Частина цих коштів була витрачена для завершення археологічних розвідок Зарубського монастиря поблизу Трахтемирова [250].

Після падіння гетьманського режиму становлення музейної справи не припинилося. Так, улітку 1919 р. в Україні були створені нові музеї – Черкаський, Вінницький, Нікопольський, Уманський та ін. Цього самого року відкрито Картинну галерею в Полтаві; у 1920 р. заснований Одеський державний художній музей, а в 1922 р. – Київська картинна галерея. Збільшилася кількість історичних і художніх музеїв.

Першими історико-культурними заповідниками було оголошено в 1924 р. стародавнє місто Ольвія разом з некрополем на Миколаївщині. У 1926 р. аналогічний статус отримала Києво-Печерська лавра.

У 1920–1930-х роках в Україні засновані перші літературно-меморіальні музеї. Серед них – Музей-заповідник на могилі Т. Г. Шевченка в Каневі (1926), Музей-заповідник М. В. Гоголя у Великих Сорочинцях (1928) і Музей В. Г. Короленка в Полтаві (1928) [294].



Після набуття незалежності державні музеї здебільшого належать до сфери управління Міністерства культури України. На сьогодні їх 15 (без філій) [182]. Існують також відомчі музеї, зокрема, Національний військово-історичний музей України [348].

Тисячолітню історію має й інститут державних шкіл. Зокрема, перші школи подібного типу виникли ще в Шумері у другій половині III тис. до н. е., і вже наприкінці тисячоліття там працювало не менш ніж 10 писарчукових шкіл [56, с. 28]. Приблизно у цей самий період там виникає мережа едуббів (домів табличок) – спеціалізованих шкільних навчальних закладів при храмах та палацах, які також спочатку готували писарів, а згодом і ремісників. У період розквіту Вавилонського царства в культових будинках (зікуратах) палацеві та храмові едубби стали утворювати спеціальні навчальні комплекси – будинки знань. Зокрема, при храмі Е-Курі існувала досить потужна школа, де навчалися майбутні жерці [188, с. 60].

Після захоплення Вавилону Ассірією едубби стають більш спеціалізованими: з'являються школи лікарів, філософів, математиків, астрономів, юристів.

Не менш відомими були й школи писарів у Стародавньому Єгипті. Зокрема, вони спочатку виникли при храмах, палацах царів та вельмож. Доступ до організованої освіти був відкритий лише привілейованій меншині: жерцям, вельможам, царським особам. Таку освіту давали спочатку будинки життя, а пізніше будинки настанов (ат себа). Особливе місце посідали царські школи, де діти знаті вчилися разом із нащадками фараонів та їхніх родичів [56, с. 32].

У Стародавній Індії освіта здебільшого мала сімейний характер. Проте з поширенням буддизму стали створюватися численні школи при монастирях. Зокрема, як відомо, свого часу набув популярності, наприклад, комплекс у Такташіле (сучасний Пакистан), у монастирях якого відомі вчені й філософи вчили медицині, мистецтву, астрономії, природознавству, комерції, магії, заклинанню змії та ін. Не меншу славу отримала й просвітницька діяльність буддистів у Наланде (поблизу сучасного Бхуванешвара). Тут у період розквіту (IV ст. до н. е.) діяло 13 буддійських монастирів з безліччю учнів і наставників – знавців філософії, логіки, вед, медицини, філології, мовознавства, права, астрономії тощо [56, с. 39]. Не меншу популярність мали й індуїстські школи вед. При цьому навчання, як і раніше, мало становий характер, будучи адресованим представникам трьох провідних каст. Акцент робився на інтелектуальній освіті з елементами ре-



лігії. Крім санскриту, навчали читанню й письму на місцевих мовах. Визначилися два типи шкіл вед — толь (початкове навчання) і аграхар (навчальний заклад більш високого рівня). Останній являв собою своєрідну співдружність гуру та учнів. Програми аграхара поступово наближалися до життєвих потреб. Із залученням до навчання кшатріїв і особливо вайшиїв збільшився обсяг викладання географії, математики, мов, а також лікування, скульптури, живопису [56, с. 40].

Елітарний характер мали й навчальні заклади Стародавнього Китаю — сян і сюе. У XI—III ст. до н. е. за активної підтримки держави з'явилася мережа навчальних центрів для можновладців: го сюе — для високопоставлених прошарків, сян сюе — для менш родовитої знаті. Перші були розташовані в столиці, сян сюе — у провінційних містах. У цю епоху з'явився перший вищий навчальний заклад для родовитих юнаків — своєрідний університет (да сюе). У го сюе та сян сюе вчилися 7 років (з 13-річного віку), у да сюе — 9 років (з 20-річного віку) [56, с. 44].

Інститут державних навчальних закладів розвивався й у країнах античного світу. Так, у Стародавній Греції перші державні школи виникають на острові Крит. Саме там юні громадяни отримують можливість здобути освіту за державний кошт. Можливо, першим філософом, який отстоював ідею існування державних шкіл, був один з учнів Сократа та друг Платона — Ксенофонт. У своїй фундаментальній праці «Кіропедія» він закладає ідею того, що освіта має бути справою всієї держави, якій слід виховувати досконалих громадян, адже лише «ті, хто отримав освіту в державних вчителів, мають право, досягнувши юнацького віку, стати ефебами. Ті ж, хто такої освіти не отримав, ефебами стати не можуть. У свою чергу, ефеби, які виконали свої обов'язки відповідно до встановлених приписів, отримують право перейти в розряд дорослих чоловіків. Той, хто ефебом не був, у розряд зрілих мужів не зараховується. Зрілі мужі, які бездоганно виконували свої обов'язки, переходять до розряду старійшин. Таким чином, до групи старійшин потрапляють лише ті люди, які протягом всього свого життя зарекомендували себе якнайкраще» [133, с. 10].

Аналогічних поглядів дотримувався й інший товариш Платона — Аристотель. Зокрема, у своїй праці «Політика» він, наголошуючи на необхідності існування саме державних шкіл, зазначав: «Навряд чи хтось матиме сумніви в тому, що законодавець повинен дуже уважно ставитися до виховання молоді» [7, с. 628]. У зв'язку ж із тим, що афіняни віддавали перевагу домашньому дошкільному вихованню,

Аристотель наполягав на необхідності його здійснення під наглядом спеціальних державних чиновників – пайдономів, а з семи років взагалі виховання має стати державним [56, с. 58].

У подальшому інститут державних шкіл активно діяв у Спарті.

У Римі ідеї розвитку інституту державних шкіл висловлював знаменитий римський оратор Марк Фабій Квінтіліан. Зокрема, переваги шкільної освіти він вбачав не лише в конкуренції учнів, а й у можливості вчителів попрактикуватися в красномовстві, «щоб душа вражалася, щоб уявляла зображення речей» [105, с. 24].

Засади державної шкільної освіти в Римі стали закладатися приблизно в 449 р. до н. е., коли окремі приватні особи стали проводити заняття на місцях спільних зібрань – форумах. Згодом, у I–V ст. н. е. шкільна освіта набула більш сучасного характеру: були утворені двоступеневі школи – тривіальні (з 7 до 12 років), які мали початковий характер та граматичні (з 12 до 16 років), які фактично давали базову середню освіту. З IV ст. н. е. стали виникати заклади спеціалізованої середньої освіти: поряд із легіонами, які фактично, давали військову освіту, стали виникати риторичні школи, що готували юристів для державного апарату Римської імперії.

З появою та особливо затвердженням християнства як державної релігії інститут світських державних шкіл поступається місцем школам релігійного типу: школам катехуменів, катехізису, а згодом – єпископальним та кафедральним школам. Зокрема, одна з перших шкіл катехізису з'явилася в Александрії (Єгипет) у 179 р., а на початку III ст. в Римі виникла єпископальна школа.

У 395 р. Римська імперія розпалася на Західну і Східну (Візантійську). Як відомо, остання проіснувала більше тисячі років і була знищена у 1453 р. османами.

На відміну від більшості ранньосередньовічних держав у Візантії була відсутня монополія церкви на освіту. Світська влада в особі імператора диктувала умови й хід розвитку шкільної справи.

У IV ст. сформувалася система освіти, яка складалася з трьох ступенів – елементарної, середньої і вищої. При цьому вищі навчальні заклади були вінцем освітньої системи. Так, зокрема, одним із найвідоміших серед них виявилася заснована в 425 р. в Константинополі вища школа Аудиторіум. З IX ст. її стали іменувати Магнавра (Золота палата). Школа знаходилася в повному підпорядкуванні імператора. Викладачі (їх кількість доходила до 30) вважалися державними службовцями, отримували платню і становили собою своєрідну

замкнуту корпорацію. Серед них були грецькі і латинські граматики, риторичні філософи і юристи. Існували в Магнаврі своєрідні наукові кафедри, які очолювали консули філософії, голови риторів та ін.

На відміну від Візантії західноєвропейська цивілізація доби Середньовіччя зосереджувалася здебільшого на релігійному вихованні. Інститут державних навчальних закладів у Західній Європі практично не набув поширення. Першим державним навчальним закладом була Академія, заснована імператором Карлом Великим, яка, утім, проіснувала лише до смерті правителя. У XIV ст. виникають колегії — навчальні заклади, які займали проміжне становище між початковою та вищою освітою. Згодом на базі церковних навчальних закладів стали утворюватися університети.

В епоху Відродження виникають ідеї державної освіти, що зумовило появу державних навчальних закладів. Зокрема, відомий італійський мислитель Т. Кампанелла наголошував на підпорядкуванні державі навчальних закладів [101, с. 138]. У період Реформації в Німеччині Мартін Лютер (1483–1546 рр.) у трактаті «Про бажаність посилати дітей до школи» (1530) залишав за владою право змушувати батьків щотижня на одну-дві години відправляти дітей до школи [56, с. 124].

Історії відомі й випадки активного впливу правителів на рівень та статус шкільної освіти. Так, зокрема, відомий індійський правитель падишах Акбар I Великий (1542–1605) за порадами свого візира Абу аль-Фазл ібн Мубарака (відомого також як Алламі) проголосив своєю метою створення за допомогою освіти більш ефективної й організованої системи підготовки вірних слуг держави. При цьому Акбар і Алламі виступали проти домашнього навчання. Засуджуючи релігійний фанатизм і клановість навчання, вони мали намір запровадити для всіх жителів, незалежно від каст і віросповідання, єдину світську освіту. Завдяки їм система освіти стала більш віротерпимою, а двері мусульманських навчальних закладів були відкриті для індусів, щоб ті могли готуватися до державної служби [56, с. 85].

Ісламські шкільні навчальні заклади були чотирьох типів: школи Корану, перські школи, школи перської мови та Корану і арабські школи для дорослих. Вища ж освіта була зосереджена в медресе, які були розташовані в містах та даргабах, що існували при монастирях.

І якщо спочатку медресе мали приватний характер, то поступово контроль над ними з боку держави ставав дедалі щільним,

а в окремих містах (Басра, Герат, Ісфаган, Мерв та ін.) держава розпочинала пряме фінансування діяльності цих навчальних закладів.

В Османській імперії, до складу якої на початку XVII ст. увійшов весь Близький Схід, склалася ієрархія медресе. Так, столичні навчальні заклади відкривали шлях до адміністративної кар'єри, тоді як випускники провінційних медресе в кращому разі, могли стати дрібними чиновниками. Майбутніх яничар також навчали за державний рахунок у спеціальній школі — ендерун.

У середньовічному Китаї була створена централізована мережа урядових навчальних закладів — гуань сюе. Вона проіснувала до початку XX ст. Система складалася з трьох ступенів — початкової, середньої та вищої освіти. Початкові школи існували в селах і містах, середні — у центрах князівств і головних містах провінцій. Вершиною була столична імператорська школа — тай сюе — прообраз одного з перших у світі державних університетів.

У тай сюе навчалось до 300 студентів. При ній була заснована бо-шігуань — рада мудреців, яка відповідала за стан справ в освіті. У центральних містах були створені спеціалізовані навчальні заклади підвищеного рівня освіти, серед яких вирізнялася столична літературна школа — хундумень сюе. У вищих навчальних закладах навчалися сини аристократів і великих чиновників. Протягом III—X ст. зміцнювалася мережа центральних державних навчальних закладів. Було створено вищий навчальний заклад для знаті — Школа синів держави (го цзи сюе). Імператорська тай сюе взяла на себе, по суті, функції загальнодержавного шкільного відомства. Поступово мережа навчальних закладів розширювалася. Вищі школи благоденствували, а їх двері були відкриті для талановитих і здібних людей з низів.

У X—XIII ст. Китай пережив своєрідний ренесанс науки, культури та освіти, аналогічний епосі Відродження в Західній Європі. Система освіти в цей період охоплювала кілька типів навчальних закладів. Чільне місце належало центральним державним навчальним закладам: імператорській академії, вищим навчальним закладам університетського типу, спеціальним вищим школам (права, математики, медицини, канонічного конфуціанства, військової справи, живопису). Тай сюе виконувала загальні функції управління освітою. Крім того, до системи освіти входили місцеві державні школи. У цей період були створені органи місцевого управління освітою та налагоджені контакти між центральним і провінційними навчальними закладами. Це сприяло припливу кваліфікованих викладачів на місця.

Поступово, однак, у сфері освіти посилювався відрив від практичних потреб, розлади єдності завдань виховання і навчання. Подібний процес деградації був призупинений під час правління Китаю монголами. Наприкінці XIII – у середині XIV ст. в країні діяла велика мережа навчальних закладів (близько 25 тис. у 1289 р.), безліч монгольських шкіл, зокрема академія для монгольської аристократії. Розвиток природничих і точних наук зумовив появу математичних, медичних, астрономічних та інших спеціалізованих шкіл. Була оновлена імператорська система державних іспитів. Однак ці заходи не забезпечили поліпшення становища в глобальному масштабі, і темпи розвитку освіти почали знижуватися.

У XIV–XVII ст. криза певною мірою була подолана шляхом створення передумов для організації загального початкового навчання шляхом збільшення мережі навчальних закладів елементарної освіти. У Пекіні і Нанкіні з'явилися спеціалізовані вищі навчальні заклади для підготовки кадрів вищої адміністрації. Була заснована вища школа для навчання дітей імператорської фамілії, де пропонувалася програма з 30 курсів, які базувалися передусім на трактатах Конфуція і Чжу Сі.

У XVII ст. – на початку XX ст. освіта в Китаї не зазнала серйозних змін, хоча й стала більш гуманітарною та орієнтованою на чоловіків. Зокрема, навчання хлопчиків грамоті починалося з 6–7-річного віку і здійснювалося в державних школах за невелику плату.

Щодо Росії, то першою школою в ній вважається так звана Навігацька [83, с. 33]. Проте, як відомо, вже у 1654 р. при Аптекарьському приказі була відкрита лікарська школа, яка являла собою спеціальні курси, на яких стрільці та стрілецькі діти отримували практичні навички з надання першої долікарняною медичної допомоги. І хоча сама школа через певний строк непомітно зникла, «не вплинувши хоч як-небудь на стан медицини в Росії» [231, с. 22], проте це був перший середній спеціалізований навчальний заклад у країні.

Державна ж освіта найбільш повно була запроваджена в СРСР.

Історія радянської партійно-державної політики у сфері народної освіти є, по суті, історією її реформування «зверху», що не раз призводило до суттєвих зрушень в усьому шкільному житті, в практико-орієнтованій педагогічній науці.

При цьому це стосувалося найрізноманітніших аспектів освітньої діяльності.

Так, 20 березня 1934 р. Політбюро ЦК ВКП (б) затвердило положення, відповідно до якого до липня 1935 р. пропонувалося видати низку підручників з історії: 1) історія стародавнього світу, 2) історія середніх віків, 3) нова історія, 4) історія СРСР та 5) нова історія залежних та колоніальних народів [67, с. 67].

У межах виконання цього рішення, у березні 1936 р. було оголошено про проведення конкурсу на кращий підручник з історії для початкової школи. У конкурсі взяли участь 46 колективів істориків, спеціальною комісією було відібрано 10 варіантів підручника. Перше місце нікому присуджено не було, а друге отримав підручник з історії з 3 і 4 класів за редакцією проф. А. Шестакова (педінститут ім. А. С. Бубнова) [190, с. 49–50]. Авторський колектив зумів подати все історичне минуле країни в дуже стислому вигляді, ґрунтуючись на принципі історизму. Сам підручник вийшов у 1937 р. і пропонував ідею спадковості: великі люди минулого (Олександр Невський, Іван Грозний, Петро I) з давніх часів будують потужну державу і борються з іноземними загарбниками. Закінчується все радянським часом, а лінія позитивних царів впирається в Й. Сталіна.

Складається враження, що до цього періоду взагалі історична освіта перебувала в кризі. З одного боку, це дійсно так: «Революції не потрібні історики» [135, с. 103], з іншого — загалом історичні дослідження не були припинені: їхні результати стали лише частиною такої дисципліни як суспільствознавство.

На думку О. Стражева, суспільствознавство повинно було розкрити учням науковий метод та матеріали різних суспільних наук (економіки, права, історії), які вивчають різні суспільні явища з метою формування наукового світогляду учнів на загальній соціологічній основі.

Друге завдання суспільствознавства — надати розуміння революційних завдань радянського соціалістичного будівництва. Це означає, насамперед, надання політичного виховання в дусі «активних завдань радянської громадськості та держави», показати, як марксистський світогляд запроваджується в життя, і зробити це розуміння переконанням учнів, їхньою готовністю боротися за його реалізацію. Змістом суспільствознавства в цьому разі, вочевидь, була радянська політика, спрямована на перетворення всього старого ладу — його економіки, суспільних відносин, культури. Сюди входила як освітнясько-виховний момент вся система політичної роботи: боротьба за комунізм, інтернаціоналізм, класовий характер державних заходів, антирелігійність, боротьба за культурну революцію тощо.

Отже, сама собою утворюється й третя ланка, яка входить до суспільствознавства: суспільно-практичні знання та навички, без яких політична освіта була б безрукою, бездіяльною. Учні повинні були цікавитися дійсністю навколо них, знати її такою, якою вона є, і вміти поєднувати свій загальний світогляд із політичним орієнтуванням у громадській роботі.

Чого навчали на шкільних уроках суспільствознавства? Формальну відповідь на це запитання дають програми із суспільствознавства. У початковій школі і перших трьох груп школи II ступеня декларувався соціологічний «мінімум», що полягав в опрацюванні низки «історичних картин, що ілюструють соціологічний матеріал». В останніх двох групах школи II ступеня рекомендувалося зосередити головну увагу на опрацюванні матеріалу, зазначеного в програмах з політичної економії, економічної географії та радянського права, обираючи з історичного матеріалу те, що було необхідним для «належного розуміння ходу і розвитку Жовтневої революції в Росії і світової пролетарської революції». З цих методичних вказівок напівграмотних чиновників можна дійти тільки одного висновку: викладання суспільствознавства було повністю віддане на відкуп суспільствознавцям та їхнім покровителям з партійного агітпропу.

Найсуперечливішим питанням у побудові змісту суспільствознавства була проблематика історичного курсу. Стара школа, як відомо, із суспільних дисциплін, знала майже лише одну історію, причому остання поділялася на всесвітню та російську, зазвичай подавала матеріал, що стосувався так званого стародавнього, середньовічного та нового періодів, і лише краєм чіпляла (часто й цього не було) новітній період, тобто кінець XIX ст. — початок XX ст. На думку О. Стражева, стара школа давала антинаукове зображення історичного процесу, користуючись його ідеалістичним тлумаченням; вона була історією держав, війн, окремих осіб, історією, що затушовувала та викривлювала класовий характер суспільного розвитку та його революційні процеси. Стара школа в курсі російської історії вбачала засіб національно-шовіністичного виховання молоді. Зрозуміло, що школа Жовтневої революції повинна була насамперед вилучити з історичного курсу все, що відображало в ньому ідеологію скинутих класів, і дати нову марксистську історію. Ця частина роботи не викликала жодних сумнівів і була виконана в перших же програмах Наркому в 1920 р. Але не так просто було вирішити питання про загальний обсяг історичного курсу (у контексті хронологічного охоплення),



про співвідношення більш ранніх та більш пізніх періодів історії і, врешті-решт, про співвідношення між російською та світовою історією.

Після досить тривалої дискусії з цього питання встановилося достатньо узгоджене розуміння, яке в новітніх програмах Державної вчительської ради – ДВР'у (1927) було зведене до таких положень.

Історія становить собою лише частину суспільствознавства, яке містить у собі як інші суспільні дисципліни, так і вивчення сучасності. Унаслідок цього на історію може бути надане менше часу, ніж у старій школі, яка не знала суспільствознавства.

Не лише значна складність, а й концентричність навчання (I ступінь, перший концентр II ступеня, другий концентр II ступеня) – і більш поглиблені методи потребують зменшення обсягу історичного матеріалу, який вивчається. Це обмеження, на противагу старій школі, спрямоване на стародавню епоху, а не на новітню.

В основу історичного курсу покладене вивчення історії виникнення, розвитку та розпаду капіталізму з переважною увагою до періодів промислового капіталізму та імперіалізму, періодів, що найбільш чітко відображає історичне походження основних явищ сучасності.

Разом із тим з курсу історії вилучені епохи, що передували капіталізму (первісна культура, стародавній Схід, античний світ, виникнення феодалізму); феодалізм розглядається в програмі історії лише як вихідний період для розвитку капіталізму.

Утім, це не означало, що сама історична наука не розглядала значені докапіталістичні епохи. Зокрема, можна згадати I том «Суспільствознавства» (1924), присвяченого саме первісному суспільстві, Східній деспотії та рабовласництву.

Істотно відрізнявся й курс російської історії.

Так, загальновідомо, що до жовтневого перевороту 1917 р. в історичній науці Російської імперії панувала так звана «карамзінська схема», у межах якої історія країни мислиться як історія держави, причому державна могутність була безпосередньо пов'язана з авторитарним характером влади. Як афористично сформулював це М. Карамзін в «Записці про давню та нову Росію», «Росія облаштувалася перемогами і єдиноначальністю, гинула від різновладдя і рятувалася мудрим самодержавством» [102, с. 22].

Доказом цієї принципової тези мала служити особлива конструкція російської історії, що складалася з таких елементів:



1. Давня («Київська») Русь — єдина держава із самодержавною монархічною владою, де всім розпоряджаються великі київські князі (ця давня державність разом з «добровільним покликанням» варязьких князів становить унікальну рису вітчизняної історії і вказує, що й далі на Росію чекає особливий історичний шлях).
2. «Удільний період» (у радянській версії — «феодална роздробленість») — епоха страшного занепаду і знесилення країни, наслідком якого стало принизливе ординське «ярмо».
3. Великі московські князі — єдині спадкоємці давньоруської держави, об'єднавши весь російський народ під своїм скіпетром, покладали тверді підстави народного процвітання, обіцяють дуже райдушні перспективи на майбутнє за умови збереження непорушної авторитарної влади, яку російські піддані повинні незмінно зберігати, незважаючи на всі вчинені цієї владою безчинства і неподобства.

«Карамзінська схема» так щільно увійшла в фундамент світогляду російської людини, що жодні спроби істориків хоча б частково виправити її не мали успіху. У науці давно встановився більш відповідний джерелам та реаліям Середньовіччя погляд на політичну систему Стародавньої Русі, яка являла собою слабо зв'язану конфедерацію цілком автономних «волостей» — земель, керованих вічовими містами.

Широкій російській публіці залишається практично невідомо, що руський народ у своїй історичній творчості створив, крім московського, ще декілька державних утворень з абсолютно різними політичними системами, які розвивали основи, закладені у вільній Стародавній Русі. Однак Великий Новгород зображується у російській популярній літературі малосимпатичним олігархічним режимом, а Велике князівство Литовське і Руське — узагалі як суто ворожа і чужорідна держава. Навпаки, підпорядкування Північно-Східної Русі Батіїв Орді трактується як щось позитивне, оскільки союз з Ордою сприяв становленню незаперечного московського «самодержавства». Усі політичні рухи XV—XVIII ст., що мали на меті лібералізувати авторитарну політичну систему, уявляються прямо як «антидержавні» або, щонайменше, корисливо непатріотичні. А велика Смута — громадянська війна початку XVII ст. між прихильниками і противниками опричних порядків, що затвердилися в Москві — взагалі виявляється боротьбою з «іноземною інтервенцією».

У 1920-ті роки історики «школи Покровського» шляхом «членоушкодження» втискуючи в жорсткі рамки марксистської схеми в вітчизняну історію, водночас із цим повалили й основні елементи «карамзінської схеми». Але якогось помітного впливу на широку публіку ці твори не мали, оскільки викладання історії в школі як окремої навчальної дисципліни після революції було скасовано.

Сам російський історичний процес перестав розглядатися у вигляді окремого курсу російської історії, як це було раніше, а став подаватися у найтіснішому зв'язку з основними етапами європейської та світової історії. Зокрема, у II томі збірки статей «Суспільствознавства» (1925) проблематика феодалізму та його розкладу досліджується як у Західній Європі, так і в Росії. Однак низка важливих характерних явищ, що зумовлюють особливості російської історії і, насамперед, диктатури пролетаріату, вивчався детальніше та послідовніше. Сюди включалися: кріпацька епоха, селянський рух, революційний пролетарський рух і т. д.

О. Стражев цілком зрозуміло пояснив факт вилучення з програми з історії низки епох, що вивчалися в попередній старій школі. На його думку, це зовсім не означає «невизнання за вивченням їх освітянської цінності. Зовсім ні. Вони повинні залишитися важливим освітянським матеріалом, однак не в плані курсового вивчення, а лише матеріалом першочергового домашнього читання. Отже, брак часу та акцент сучасності змушує звузити обсяг історичного вивчення, без сумніву, утім, з вирашем у чіткості знань та глибині розуміння історичної закономірності сучасних явищ.

Вивчення історії в нашій країні відрізняється від дореволюційного не лише, як уже зазначалося, за обсягом та акцентуванням новітніх епох, але здебільшого, своєю методологією, своїм відбором та науковою систематизацією матеріалу. У цьому сенсі курс історії перебудовано абсолютно заново: для кожної історичної епохи подано достатньо широкий економічний базис, чітко впроваджується класова характеристика суспільства, та й сам розвиток суспільства розглядається як діалектичний процес класової боротьби; масові селянські та робітничі рухи, їх революційна боротьба проти експлуатації та пригнічення на різних етапах економічного та суспільно-політичного розвитку складають основний осередок історичного дослідження» [37, с. 215–216].

Звісно, така ситуація задовольняла далеко не всіх. 8 жовтня 1926 р. в методичній секції Товариства істориків-марксистів відбулася до-

повідь викладача школи другого ступеня Іоаннісіані Баграта Костянтиновича «Викладання історії в школах другого ступеня». Відкриваючи засідання, голова зазначав: «Історія певною мірою повертається до володіння тим правом на існування, яке багато хто за нею заперечував». Було поставлене й питання про підручник: «Необхідно з належною увагою зупинитися на питанні про підручник, про тип підручника, про тип викладання за допомогою цього підручника, який знову постає перед нашим радянським учительством. Деякі товариші ставлять питання про певну стандартизацію підручника, щоб не було випадкових підручників, які з'являються, а потім зникають, не залишаючи після себе сліду». Засідання 8 жовтня, за словами голови, було «присвячено місцю історії в програмах шкіл другого ступеня». Отже, вже до 1926 р. в середовищі шкільних викладачів назріло прагнення відродити історію як навчальний предмет, що не могло не бути певною мірою поверненням до традицій дореволюційної освіти.

Згодом, коли в повітрі тільки-но запахло новою світовою війною і радянська держава почала турбуватися про «патріотичне виховання» майбутнього солдата, історія була повернута до шкільного курсу, причому під марксистським флером була відновлена в усій силі «карамзінська схема».

Перший сигнал до радикального перегляду погляду на дореволюційне минуле пролунав 12.12.1930 р. в посланні Й. Сталіна поетові Дем'янові Бідному, який напередодні вкотре недоречно познущався у своєму опусі над давньоруськими богатирями. Вождь вказав, що «минуле Росії... вселяє (не може не вселяти!) в серця російських робітників почуття революційної національної гордості, здатне рухати горами та творити чудеса».

Безпосереднє ж повернення до карамзінської схеми починається з Постанови РНК СРСР і ЦК ВКП (б) «Про викладання громадянської історії в школах СРСР» від 15.05.1934 року [313].

Фактично ж саме Й. Сталін створив той тип радянської школи, яку нині пам'ятає переважна більшість пострадянських громадян. Школа ж 1920-х років значно відрізнялася від пореформеної і фактично мала дещо чудернацький характер.

Справа в тому, що доба 1920-х років була періодом колосальних соціальних експериментів, адже, за цілком слушним твердженням С. Простакова, «більшовики були впевнені, що для провадження в життя ідеології Маркса-Леніна слід спиратися на творчість мас» [282]. Фактично це зумовило те, що школа 1920-х років, яка витіснила сім'ю

в повсякденному житті і в процесі соціалізації підлітка, водночас сама відставала від бурхливої дійсності, що оточувала її та формувала особистість учня більш чітко. Ті погляди, що формувались у дитини в сім'ї, вступали в протиріччя з тим, що вона чула в школі. У свою чергу, шкільні знання швидко спростовувалися динамічною радянською реальністю.

Звісно, у загальному апараті пролетарської держави школа як така — усіх ступенів та типів — була однією з найважливіших ланок державного механізму не лише тому, що, беручи участь в навколишньому для неї суспільному житті, вона вносила науковий та педагогічний підхід до вирішення чергових питань цього життя, а й тому, що, за словами Б. Плюсніна-Кроніна, у ній готувалися свіжі кадри працівників, спадкоємці борців та організаторів сьогодення, які в майбутньому поглиблять та продовжать справу, розпочату їхніми батьками.

Цінність та значущість просвітницької роботи для пролетарської держави двосторонні. З одного боку, входячи органічно в діловий робочий зв'язок із навколишньою на сьогодні дійсністю, вона вносить у цю дійсність усвідомлений, науково висвітлений, педагогічно-раціональний підхід, полегшуючи цим впровадження у широкі маси цілої низки загальнодержавних завдань, без сумніву впливаючи на підвищення культурного рівня цього навколишнього життя. З іншого боку, у діяльному, активному процесі цієї роботи, пронизуючи її принципами та методами суто наукової, з позиції марксизму розробленої педагогіки, вона готує творчу особистість, яка незалежно від спеціальності, в якій життя змусить її працювати, назавжди збереже міцний марксистський підхід до всіх явищ і завдань життя, ніколи не втратить основної, усе пронизливої орієнтації на соціалізм.

Такими визнавалися основні, загальні завдання, встановлені пролетарською революцією перед просвітницькою роботою.

Доба шкільних експериментів розпочалася 16 жовтня 1918 р., коли ВЦВК затвердив Положення про єдину трудову школу РСФФР. Пояснюючи цей термін, дружина В. Леніна Н. Крупська, яка в той час займалася питаннями організації освіти, зазначала: «„Єдина” школа — це не означає школу, обстрижену під одну гребінку, не означає школу, в якій, подібно школі французькій, в усіх школах країни у відповідному класі пишуть в один і той самий час одну і ту саму диктовку. „Єдина” школа означає таку, яка є однаково доступною для всіх верств населення. „Єдина” школа — це школа, у якій немає поділу на „народну” школу і школу привілейовану. Комунисти всіх

країн стоять за „єдину” школу, стоїмо і ми» [128, с. 128]. Проте на практиці це положення значною мірою від початку порушувалося через так званий «класовий підхід». Відомий дослідник школи того періоду О. Рожков пише: «Як на практиці здійснювалася легітимація соціальної нерівності і класової неприязні в радянській школі? Загальна ідеологія, яка поширювалася на всю систему освіти в країні, дуже диференціювалася залежно не тільки від регіональних особливостей, а й від конкретних умов окремої школи. Цікаві відомості про це містяться в спогадах З. Степанишевої, яка вчилася в 1920-ті роки в трьох московських школах. Вона зазначає, що в 12-й школі-семирічці діти вчили теорію класової боротьби абстрактно як предмет, тільки для того, щоб відповідати на уроці: «Про те, що ми самі належимо до якихось класів, та ще й ворожих — про це ми не мали поняття». Перейшовши в дев'ятирічну школу № 1, де виховна робота будувалася на класовій ненависті, учениця на власні очі побачила класовий підхід. Усі учні там були поділені на два ворожі табори — дітей робітників («повноправних громадян») та інших учнів («білих негрів»). Пріоритет перших проявлявся в усьому:

«Діти робітників могли об'єднуватися в бригади за своїм особистим бажаннями і симпатіями, тоді як „інших” адміністрація школи поділяла на свій розсуд. Якщо учень з робочих добре вчився, це його ні до чого не зобов'язувало. Але якщо учень з „інших” добре вчився, він був зобов'язаний займатися з відстаючими. Якщо учень з робочих погано вчився, він сам за це жодної відповідальності не ніс. За його успішність відповідав той „раб”, який був прикріплений до його бригади. Усі керівні, „престижні” громадські навантаження (старостат, робота в учкомі, в комсомольській організації) розподілялися тільки серед дітей робітників. Усю трудомістку, невидну роботу (заняття з відстаючими, робота з ліквідації неписьменності населення) доручали „іншим”».

Показово, що діти робітників виконували свої громадські доручення в шкільний час, тоді як «інші» вечорами були змушені займатися з відстаючими членами своєї бригади, які проживали в різних районах Москви. «Найприкріше, — пише Степанишева, — що наші однокласники з робочих все це сприймали як належне. Наче ми не такі ж хлопці, як вони. І начебто ми й справді перед ними в чомусь винні» [288, с. 70].

Звісно, така соціальна нерівність за класовою ознакою почасти врівноважувала нечуване ні до, ні після шкільне самоврядування в

радянській Росії, проте поступово й це було знівельовано новосформованим радянським партійно-державним апаратом.

Трудовий сегмент або, за словами Н. Крупської, «„єдина трудова” — це така школа, навчальний матеріал якої тісно пов’язаний з навколишньою трудовою діяльністю людей, висвітлює цю діяльність, пов’язує школу із життям» [128, с. 128]. На цьому практично наголошував і О. Євстігнєєв-Беляков: «Завданням трудової школи є не випуск фахівців, а надання загальної освіти, але загальної освіти не абстрактної, такої, що перебуває далеко від життя, як це має місце в старих системах, а технізованої» [61, с. 18].

Разом з «Положенням» були опубліковані відповідні «Основні принципи Єдиної трудової школи», які, по суті, були пояснювальною запискою до «Положення». Саме вони вказували на всі труднощі й перешкоди, які встануть у практичному житті перед здійсненням нових ідей. Але «якщо реальна реформа школи буде по необхідності частковою, — йдеться в «Принципах», — то тим більш необхідним вважає комісаріат встановити мету, до якої він прагне», «намалювати картину тієї школи, до якої ми будемо йти» [126, ст. 1033].

Ці обидва документи були розроблені Н. Крупською і М. Покровським і в педагогічній літературі дістали назву «Декларації про Єдину трудову школу» [64, с. 170].

Відповідно до ст. 2 «Положення» «єдина школа» була поділена на два ступені: 1-й — для дітей від 8 до 13 років (5-річний курс) і 2-й — від 13 до 17 років (4-річний курс). Школа I ступеня могла бути розширена до 5-6-7-річного курсу, при цьому останні три роки навчання повинні були відповідати першим трьом групам (по-сучасному — класам) школи II ступеня. Новим у Статуті ЄТШ порівняно з Положенням було також уточнення того, що школа II ступеня мала складатися з двох закінчених концентрів (циклів) навчання, перший з яких охоплював три перші роки навчання, а другий — два останні [288, с. 34].

Н. Крупська так сформулювала найближчу мету, що стоїть перед елементарною школою: «Перший ступінь має за мету надати дітям найнеобхідніші для трудової діяльності та культурного життя навички та знання і викликати в них живу зацікавленість до навколишнього» [130, с. 40]. В іншому місці вона визначає ще конкретніше такі чотири завдання школи I ступеня: «Насамперед школа повинна викликати в дитини допитливу, активну зацікавленість до навколишнього, інтерес дослідника до явищ і фактів як у сфері природознавства, так і у сфері суспільного життя.

Друге виховне завдання школи I ступеня – це навчити дитину в книжці, у науці шукати відповіді на запитання, що виникають у неї, надати їй усвідомлення того, що з книжки вона зможе дізнатися, до чого додумалося людство в тих чи інших питаннях.

Третє, не менш важливе, завдання – розвинути в дітях звичку жити, вчитися та працювати колективно. Це визначає характер організації шкільного життя, дитяче самоврядування, дитячу взаємодопомогу тощо.

Окрім цих виховних завдань, перед школою стоїть завдання надати дітям певну суму формальних знань та навичок, які роблять можливим подальшу самоосвіту, залучають їх до культурного життя людства і водночас є необхідними в побуті» [129, с. 24–25]. Як зазначив П. Блонський, «освіта, притому найсерйозніша, найінтенсивніша, повинна тривати все життя» [311, с. 141].

Проте було й інше. Б. Плюснін-Кронін з цього приводу писав: «В ідеальній державі, де ми не будемо стиснуті злигоднями, де кожен працівник, кожен день, кожен ресурс не будуть перебувати на такому суворому злидарському обліку, ми зможемо дозволити собі розкш усім здоровим дитячим інтересам, незалежно від державних потреб, розвиватися однаково. Але нині цього робити не можна. У нас немає ані засобів, ані часу, щоб розвивати те, що не є потрібним з погляду держави.

Ми вимушені, по можливості, стиснути програми, по можливості, знизити загальноосвітній мінімум. І відповідність шкільної роботи державним цілям повинна бути максимальною» [235, с. 8].

Звісно, тяжка економічна ситуація істотно вплинула на рівень розвитку школи. Проте, як зазначала Р. Лемберг, «у різних розкиданих просторах Росії місцях, у великих центрах і в культурних осередках, педагогами-піонерами ведеться боротьба за перетворення старих казенних училищ в «школу-комуна», «школу дії», «школу праці». Зазвичай прийнято скептично ставитися до цієї новаторської роботи педагогів-мрійників у дикій обстановці сучасного побуту. Але за останній час все більше накопичується фактів, які свідчать про те, що за минулі чотири-п'ять років російська школа, яка працювала без загального керівництва, без засобів і без допомоги, все ж назбирала цінний педагогічний досвід і подекуди окреслила нові шляхи виховання» [145, с. 3].

Як ми бачимо, завдяки ентузіастам педагогічної справи «єдина трудова школа» поступово стала панівною формою освітянської



установи. При цьому, на відміну від дореволюційної та пореформеної школи, в основу яких було покладено принцип знання, ЄТШ в абсолют спробувала звести принцип творчості.

На думку апологетів, ЄТШ творчість не є мимовільною діяльністю фантазії або простим зчепленням образів за асоціацією. В основі будь-якої творчості також лежить зв'язок дій. Якщо цей зв'язок встановлюється між самими діями — це творчість практики, життя. Якщо вона встановлюється між значенням дій, їх розумінням — це творчість думки. Якщо вона встановлюється між образним виразом значень — це творчість фантазії. Якщо вона встановлюється між словесним вираженням значень — це творчість мови. Якщо вона встановлюється між значеннями за посередництвом фарб, ліній і звуків — це творчість живопису, скульптури, архітектури, музики, пластики тощо [177, с. 18].

Отже, метою всієї педагогічної роботи в межах ЄТШ формально вважалося створення творчої, вільної, всебічно розвиненої особистості, причому це створення засноване на синтезі праці та науки, і педагогічний матеріал переважно формується із навколишнього життя.

Як писав Б. Плюснін-Кронін, ця мета — хай теоретична та ідеальна — визначає собою шляхи її досягнення, визначає методи підходу до неї навіть на віддалених етапах шляху.

І, оскільки це так, необхідно чітко з'ясувати, що являє собою ця мета, звідки вона виникла. Чи є вона педагогічною самоціллю, чи викликана чимось, що перебуває поза педагогіки.

Насамперед, кому й для чого потрібна така особистість? Відповідь зрозуміла: вона потрібна нашій пролетарській державі для створення нового життя, для боротьби за здійснення соціалістичного ідеалу. Без такої особистості творчість, досягнення й перемоги будуть неможливими. Пролетарська держава потребує владно й наполегливо, щоб такі особистості були створені.

Час кинути байки про самоцінність особистості, про цільність виховання самою по собі. Особистість є цінною настільки, наскільки вона потрібна та корисна людському колективу, який рухається до прогресу та вдосконалення життя. Виховання є знаряддям, за допомогою якого організоване суспільство готує необхідних йому працівників.

Ці цілі та плани виражають ідеологічне спрямування роботи школи над ввіреним їй для переробки дитячим матеріалом.



Ні про яку абсолютну свободу школи не може бути й мови. Вес її зміст та спрямування визначаються: 1) цільовим призначенням держави; 2) життям – буттям, що впливає на неї з усіх боків [235, с. 3].

Крім творчого принципу, вищезгаданим «Положенням» було закріплено, що основою «шкільного життя повинна служити продуктивна праця». При цьому вона повинна була сприйматися «не як засіб надолуження витрат на утримання дітей і не тільки як метод викладання, але саме як продуктивна, суспільно необхідна праця» [209].

Після опублікування зазначених документів розпочалися пошуки шляхів практичного здійснення ідей трудової школи. Згадує відомий радянський вчений і педагог М. Чехов: «Було чимало місцевих діячів, які були переконані, що їм вдасться протягом 1918–1919 навчального року перетворити всі початкові школи на трудові» [126, ст. 1033]. У цей період на різних з'їздах, конференціях і вчительських курсах виносилися численні резолюції про негайне впровадження в школах трудового принципу. У той самий час вчителі на місцях, не знаючи, з чого і як розпочати організацію нової трудової школи, повсюдно вимагали допомоги, методичних і практичних вказівок з боку керівних органів. Виходячи з поточної ситуації, найбільшого поширення в школах того періоду набула спрямована обслуговувати винятково себе праця, яка не вимагала ані особливих матеріальних витрат, ані великої методичної підготовки з боку вчителя. Подекуди організувалися й навчальні майстерні. Народним комісаріатом освіти (Наркомосом) було видане розпорядження про наділення шкіл земельними ділянками, які повинні служити базою для праці. Однак школа переважно залишалася старою, адже господарська розруха, умови громадянської війни, невідповідність учительства, відсутність керівних вказівок і програмно-методичних матеріалів заважали здійсненню трудового принципу в школах.

На початок 1920 р. Народний комісаріат освіти дійшов думки щодо необхідності дослідної постановки шкільної справи. Була розпочата організація окремих дослідно-показових шкіл із завданням впровадження трудового принципу на певних умовах. За пропозицією П. Лепешинського, при Наркомосі було створено Відділ дослідно-показових шкіл.

Неможливість у той період швидкої реалізації принципів трудової школи породила певну незадоволеність і розчарування в більшості вчителів. Фактично саме ситуація того періоду, коли в школах не було ані праці, ані підручників, ані програм, більшість вчителів фактично

були злидарями і сама школа розвалюється — усе це змусило органи радянської влади розпочати перегляд існуючих положень в галузі будівництва нової школи. На межі 1920—1921 рр. лідери більшовиків на одній із своїх нарад прийняли рішення реформувати єдину трудову школу. Зокрема, було вирішено, що масова трудова школа I ст. залишається чотирирічною. У той самий час в містах і великих центрах повинні бути створені семирічки, які будуть складатися з двох ступенів — по 4 роки (для I ст.) і 3 роки (для II ст.). Школи другого ступеня поділялися так: два перші роки з приєднанням до них останнього п'ятого року колишньої 5-річної школи I ст. повинні були відійти до школи-семирічки, а два старші роки входять до складу чотирирічних технікумів, які і повинні замінити школи II ступеня. Зниження віку для політехнічної освіти з 17 до 15 років, за словами В. Леніна «„партія повинна розглядати”... „винятково”... як практичну необхідність, як тимчасовий захід, викликаний „убогістю і руйнуванням країни”» [152, с. 323]. На думку Т. Корнейчика, це було сказано на противагу тим педагогічним працівникам з України, які вважали таке зниження вікової норми і перехід з 15-річного віку до професіоналізації принципово правильним [126, ст. 1034]. До літа 1921 р. семирічна школа була поширена по всій Росії, крім Москви та Ленінграда. Поступово, спочатку на місцях, а потім і в центрі, були вироблені програми для семирічки, які у своїй основі незначною мірою відрізнялися від програм старої школи. У той самий час через відсутність матеріальних засобів, задовільного обладнання і підготовленого педагогічного персоналу технікуми відкривалися дуже повільно, і вже до осені 1921 р. вирішено було зберегти школи II ступеня з 5-річним курсом та з поділом його на два концентри — перший в 3 роки і другий в 2 роки. Школа-семирічка стала розглядатися, як з'єднання I ступеня з першим концентром школи II ступеня.

Загальна ж освіта, за нормальною системою, закінчувалася дев'ятирічним курсом, випускаючи досить підготовленого до усвідомленого сприйняття всього комплексу навколишнього життя, свідомого політично і достатньо широко розвиненого в науковому плані громадянина, щоб він міг, без небезпеки перетворитися на «фахівця», який, на думку Кузьми Пруткова, є «подібним до флюсу, адже повнота його одностороння», — перейти до отримання спеціальних знань у вищих начальних закладах [235, с. 57—58].

У зв'язку з цим найбільш цікавим, на наш погляд, термінологічна проблематика концентру. Термін «концентр» позначав шабель, що

веде вгору загальноосвітніми шкільними сходами, і водночас був підставою для подальшого професійно-технічної освіти. Школа I ступеня була базою для шкіл нижчої професійної освіти: профшкіл, фабзавучу, навчально-виробничих майстерень тощо; семирічна школа (I концентр II ступеня) – для середніх і професійно-технічних навчальних закладів: індустріальних, сільськогосподарських, педагогічних та інших технікумів; дев'яти- та десятирічна школа (II концентр II ступеня) служили основою для подальшої вищої освіти.

Сам термін «концентр» впливав із запропонованого в єдиній трудовій школі методу оброблення матеріалу. Розглядаючи цей метод, Б. Плюсін-Кронін писав про *концентричні* кола, якими поширюється означений метод аж до вищої школи, виходячи «від маленького району, що оточує школу, від самих елементарних уявлень та понять, цей комплекс, все більше поглиблюючись та деталізуючись, охоплюючи все більш широкий масштаб і науки, і світу, доводить до наукового соціалізму, до пізнання не лише загальних завдань пролетарської держави, а й реальних шляхів, способів виконання їх у сфері нових форм народного господарства, нового суспільного життя, у сфері боротьби за повну перемогу соціалізму. З іншого боку, навіть елементарна чотирирічка надає певну завершеність тієї невеличкої освіти, що доступна дітям 12–13 років. Ця завершеність надає вже певну життєву цінність, водночас готуючи до наступного ступеня освіти. Це досить важлива особливість схеми» [235, с. 23].

Таким чином, нова школа була поділена на окремі самостійні частини, кожна з яких призначалася для певного рівня професіоналізації. Наприклад, з I ступеня можна було йти в нижчі професійні школи, школи ФЗН і ШСМ (туди йшли приблизно 10% тих, хто закінчив чотирирічку). Семирічка давала право вступу до технікуму з трирічним курсом навчання. Обидва ці рівні навчання дозволяли також вступати на робфаки. Дев'ятирічка, крім права вступу до вузу, давала професійний вишкіл.

Отже, проголошення єдиної системи соціального виховання, що нібито дає можливість нормального переходу від нижчих рівнів навчання до вищих, на практиці також виявилася фікцією. Насправді кожна із ступенів і форм освіти перетворилася на замкнуту, локальну систему, що ускладнювала перехід на наступний рівень. Загальноосвітній характер ЄТШ закріплювався тільки в нижчій школі, призначеної для широких верств населення. Свобода вибору рівня освіти тим самим була обмежена не менше, ніж до революції. Можна

погодитися з П. Мілюковим у тому, що інтерес населення, яке прагнуло швидше навчитися якомусь ремеслу, збігся з інтересами більшовиків, яким були потрібні не науковці, а ремісники [175, с. 387, 389].

Шкільний вік у ранньо-радянській моделі шкільної освіти де-юре набував чітких меж. На папері шкільний клас повинен був уособлювати собою риси вікового класу, перетворюючись, як писав Ф. Арьес, у вирішальний фактор «внутрішньої диференціації дитячого та юнацького періоду людського життя» [8, с. 182]. Тим часом насправді, через змішання різновікових учнів в одній навчальній групі, а також неможливість вчитися взагалі або продовжувати навчання для багатьох дітей в радянській Росії межі шкільного віку виявилися розмиті, а дитинство зовсім не було «довгим» [288, с. 39].

Саме в цей період, в умовах соціально-класового розшарування суспільства і примітивної матеріально-технічної бази виробництва, у шкільній політиці запанували установки на виховання свідомості й поведінки «борця і будівельника соціалізму». Так звана навчальна школа визнавалася анахронізмом, класово чужим радянському народові, «школою вислуховування та пасивного сприйняття готових знань» [143, с. 21]. Саме тому той, хто чекав «відмирання держави», як правило, сподівався і на «відмирання школи» [190, с. 13]. На його думку, нова школа, відповідно до встановлених завдань, є організованим суспільним середовищем, що самостійними колективними зусиллями йде до знань, готує із своїх членів людей праці та соціально їх виховує як будівельників нового суспільства. У цьому сутність трудового методу, який слід відносити не до навчання у вузькому сенсі слова, а до всієї організації школи в цілому [143, с. 21]. Як з цього приводу зазначав нарком А. Луначарський, «діти самі спостерігають, описують, вимірюють, підраховують, зрозуміло, у міру своїх дитячих здібностей, отримують певне коло природних, пов'язаних між собою знань, які весь час розширюються, і разом з тим зміцнюють своє технічне вміння читати, писати й рахувати» [165, с. 21].

5 березня 1923 р. колегія Наркомосу прийняла за основу розроблені Державною вченою радою Схеми програм єдиної трудової школи.

Ставлячи працю як «життєвий осередок», програми розглядали кожне явище не окремо, а разом з іншими життєвими явищами на виробничій економічній основі. Фактично вважалося, що існуюча на той момент трудова школа стирає межі між окремими навчальними предметами. У процесі пізнання життя та трудової діяльності людей, що нині покладено в основу організації школи, синтезуються усі ті

знання та навички, які раніше містилися в особистих клітиночках та мали відповідні ярлики: російська мова, історія, арифметика тощо. У результаті весь матеріал, що підлягав вивченню, поділявся на три частини, оформлені у вигляді трьох основних колонок: ліва – природа, середня – праця і права – суспільство.

Із року в рік сфера вивчення простору розширювалася в міру зростання та розвитку дітей. Тобто картина розгортання програми за роками навчання мала вигляд схеми, наведеної в табл. 1.

За словами К. Соколова, «нові програми ДВР'у застосовують абсолютно оригінальний підхід до складання навчального плану та програм: вони виходять, перш за все, не від предметів шкільного навчання, не від дитини, а від мети виховання. Крізь усі програми ДВР'у червоною ниткою проходить ідея, висунута як ідеал виховання – вивчення виробничої праці та її організації... Якщо ми порівняємо те, що пропонують програми ДВР'у, із тим, наприклад, що пропонує В. А. Лай, ми побачимо між двома цими системами помітну відмінність. У В. А. Лая в основу всієї будівлі покладено педологію, у програмах ДВР'у на першому місці – соціологія. Це помітно вже в самій схемі побудови. У В. А. Лая крізь усе проходить психологічний поділ: сприйняття, переробка, вираження. У програмах ДВР'у принцип поділу соціологічний: природа, праця, суспільство. І цей принцип поділяє їх в усьому, аж до дрібниць» [311, с. 15–16].

**Таблиця 1.** Схема програми школи I ступеня

Природа і людина	Праця	Суспільство
Пори року	Безпосереднє навколишнє трудове життя родини сільської та міської	Родина і школа
Повітря, вода, ґрунт. Культурні рослини і тварини, що оточують людину, та піклування про них	Трудове життя села або міського кварталу, де живе дитина	Громадські установи села та міста
Елементарні спостереження (свідчення) фізики та хімії. Природа місцевого краю. Життя людського тіла	Господарство місцевого краю	Губернські (обласні) громадські установи. Картини минулого країни
Географія Росії та інших країн. Життя людського тіла	Державне господарство РСФРР та інших країн	Державний лад Росії та інших країн. Картини минулого людства

Пересунувши основний осередок убік наук про природу, радянська школа на місце гуманітарної освіти, не розширюючи її кількісно і навіть дещо її звужуючи, поставила нові та оновлені шкільні дисципліни.

Як зазначав М. Пістрак, «один погляд на програму з літератури відразу виявляє зсув від стародавніх часів до нового часу в контексті запровадження до шкільного вжитку нової та новітньої літератури. На місце старої історії запроваджена абсолютно нова та своєрідна дисципліна, яку ми називаємо суспільствознавством. Не зупиняючись тут на її характеристиці, зазначимо лише, що аналогічної дисципліни ми не маємо в жодній школі будь-якої іншої країни. Безперечно перевагу, якщо поки що не завжди в практиці школи, то в навчальних планах та приписах школі, ми здійснили стосовно викладання мистецтва, яке проходить крізь усю школу – від першого до останнього року навчання...

Другий момент стосується того, що ми називаємо виробничим характером. Безперечно, тіснота рамок для освітянського матеріалу в школі II ступеня та напруження навчального плану й програм (незважаючи на те що ми викинули порівняно зі старою школою низку непотрібних, наш погляд, предметів, ми прагнемо розширити строк навчання хоча б на один рік, а в подальшому й більше) пояснюються тим, що програмний матеріал не лише дає низку теоретичних положень, що обґрунтовують матеріалістичне світосприйняття, а й намагається об'єднати суму знань, наданих у школі, з безпосередньою життєвою практикою, із застосуванням цих знань у суспільному, господарському та побутовому оточенні. Запровадження елементів виробничого характеру, як про це буде зазначено нижче, означало розширення майже в усіх предметах того конкретного матеріалу, яким школа зазвичай користується. Природознавству, наприклад, виділяється в нашій школі значна кількість годин, але за вказаної причини воно усе ж таки ледь-ледь вміщується у відведені йому рамки.

Третя особливість програм – їхнє краєзнавче забарвлення. Ми підходимо до краєзнавства не лише з позиції найбільшої конкретності викладання, що означало б вимогу врахування місцевих умов, місцевих чинників та місцевих інтересів при проходженні програм, і не лише з позиції пізнання свого краю в австрійському сенсі цього слова (Heimatskunde), а й позиції усвідомлення чергових завдань будівництва в даному місці, задля виявлення тих питань, до яких слід докласти в даному конкретному оточенні важелів знань. На позначення цієї осо-

близькості краєзнавства в радянській школі ми вживаємо терміни «радянське краєзнавство», «виробниче краєзнавство». На жаль, в ужитку нашої школи II ступеня (крім шкіл селянської молоді) виробниче краєзнавство знайшло собі ще порівняно невеличке місце, менше, ніж нам хотілося б, однак більше, ніж у будь-якій школі інших країн...

Для нас дуже важливо отримати від освіти два результати (крім основного — одержання певної суми знань). По-перше, радянська школа прагне до того, щоб ті, хто її закінчив, могли оперувати своїми знаннями як знаряддям, а не лише зберігати їх в голові як зайвий час-то баласт, інакше кажучи, істотно важливою є дієвість знання. По-друге, освітній мінімум, який ми надаємо в школі, був би нерентабельним внеском капіталу, якби він не змушував випускників шкіл до подальшого самовдосконалення, до самоосвіти, до поповнення своїх знань, до зміцнення та оформлення свого світогляду; інкаше кажучи, уміння самостійно працювати та самостійно здобувати та розширювати свої знання — ось той другий результат, якого, крім основного, ми шукаємо в постановці освіти в нашій школі» [37, с. 137–140].

Соціальне виховання висуває на перший план доцільну постановку трудового виховання і освіти. При цьому було визначено чотири основні галузі праці в життєвій практиці: 1) побутову працю, до якої залучаються всі підлітки і діти часто з 7-річного віку; 2) виробничу працю, до якої, за чинними законами охорони праці залучалися підлітки з 15 років і де кустарне, ремісниче і сільськогосподарське учнівство могло розпочатися: у місті — з 14 років, а в сільській місцевості — з 12 років; 3) технічну, конструктивну працю підлітків і дітей, яка не підтримувалась і не користувалась серйозними технічними завданнями з боку оточуючих, було відсутнє середовище і яка швидко затухала, ухиляючись убік вирішення випадкових, невеликих завдань ігрового характеру; 4) суспільно корисна праця школи — винятково важлива галузь праці як за соціальною метою, так і за характером впливу на середовище.

Водночас визнавалася необхідність ілюстрування навчального матеріалу, адже матеріал, відділений безпосередньо від життєвого значення для учня, стає для нього мертвим і нудним. Вважалося, що спостереження особливостей форми, величини, кольору і розташування частин не можуть відбуватися самі по собі і не повинні здійснюватися задля цілей навчання; вони мають бути фактором при вирішенні виниклих труднощів і при здійсненні поставлених цілей. Коли учень зацікавиться процесом кровообігу у зв'язку із питанням



про підвищення життєдіяльності організму, він може ретельно і наполегливо вивчати будову серця і розташування кровеносних судин, але простий розгляд особливостей анатомічної будови організму не зрушить енергію його думки і творчу роботу його психіки в цілому. Визначаючись життєвою метою, процес роботи викликає стан пошуку, який тільки й може бути джерелом активного знання. Процес цей наштовхує на низку робочих гіпотез щодо матеріалу, знаядь, співвідношення їх і до мети роботи, до їх загального значення з-поміж інших речей і в діяльності людини. Будучи перевіреними в процесі роботи, ці гіпотези перетворюються на знання або положення, придатні для всіх наступних однорідних випадків. Такі знання будуть мати найвищий ступінь прозорості не лише тому, що будь-яка праця передбачає і включає в себе чуттєву наочність, але здебільшого тому, що вони вносять повну виразність і систематизованість у думки, емоції, імпульси, рішення й вчинки. Такі знання матимуть і вищий ступінь активності, адже в кожному вчинку ідеї є ближчими до дій, а образи ближчими до почуттів і стимулів, ніж у простому спостереженні над явищами та чужими діями.

В основу усієї системи викладання було покладено так званий краєзнавчий ухил, який потребував, щоб основна схема програм була наповнена місцевим змістом.

О. Євстігнеєв-Беляков пояснював це так: «Світ дитини ще не великий. Широкі горизонти прийдуть у свій час. Тому в дитячому садочку та на перших роках навчання в трудовій школі I ступеня виробниче спрямування орієнтується на основі локальності. Локальний — місцевий, пристосований до обставин — у даному випадку виробничих — певної місцевості. Виробниче життя родини, будинку, в якому знаходиться дитячий садок, вулиці та дільниці, потім кварталу або села — ось послідовні етапи локально-виробничого спрямування...

Збагатившись безпосереднім враженням при локально-виробничому спрямуванні, а також здійснюючи потім екскурсії, залежно від спрямування, у найбільш високі за рівнем техніки господарські підприємства області (а інколи й безпосередньо працюючи на підприємствах...), учень, перетворившись з дитини на підлітка, має достатньо конкретно-виробничого матеріалу і для використання в освітньому процесі книжних та інших джерел, і для усвідомлення виробничого життя, принаймні в межах спрямування, таких країн, як Америка, Західна Європа тощо, які йому безпосередньо, скоріше за все, ніколи й не доведеться відвідати.



Ось такими, загалом, є організаційні шляхи, якими слід керуватися в трудовій школі при виборі того чи іншого виробничого спрямування» [61, с. 20–22].

Унаслідок того що школа I ступеня обмежувалась елементарною метою дати можливість дитині орієнтуватися в навколишньому середовищі, сама зовнішня ситуація міста та села накладала різкий відбиток на внутрішній лад та зміст шкіл того чи іншого типу. На цілком слушну думку О. Калашникова, крім змісту, для цієї школи повинні бути характерними ще чотири особливості: 1) зв'язок з життям; 2) активний метод; 3) внутрішній лад та самоврядування учнів; 4) керівництво педагогів, налаштоване на знання психології юнацького віку [310, с. 49].

Першим і досить важливим зрушенням був сам перелік освітніх дисциплін, що увійшли до програми єдиної трудової школи, а також питома вага кожної з них. Якщо порівняти навчальні плани дореволюційної школи із навчальними планами ЄТШ, то абсолютно очевидним є те, що основний осередок роботи зрушився від гуманітарних та формально-словесних предметів до наук природничих. Як зазначав М. Пістрак, «ми викинули за борт не лише закон божий, стародавні мови, достатньо значні шматки старих програм з історії, але й розширили та поповнили програми, переважно, природознавства, фізики та хімії» [37, с. 136–137].

У межах суспільствознавства стали викладатися й основи правових знань. Як писав О. Стражев, «питання радянського права займають значне місце в наших програмах. Уже на 5-му році навчання учні знайомляться з організацією місцевих органів радянської влади, від сільради та міськради до губернських та обласних виконкомів, знайомляться з їхнім складом, функціями та суспільно-політичною роллю (загалом з усією структурою радянської влади учні познайомилися на I ступені). Разом з тим вони отримують інформацію про правові норми щодо праці, профспілкових організацій, землекористування, суспільних класів тощо. Основна настанова вивчення радянського права: на низці життєвих явищ, близьких, відомих учням, показати класову пролетарську сутність радянської влади, захист нею інтересів трудящих та протиставити її шляхом порівняльно-історичних характеристик старій буржуазно-дворянській державі Росії.

На 7-му році після певної історичної підготовки учні з'ясовують у більш теоретичному плані поняття держави як знаряддя класового панування та зіставляють дві державні системи – буржуазну

демократію та диктатуру пролетаріату. Разом з тим надається детальний аналіз конституції СРСР. І, нарешті, наприкінці 7-го року учні знайомляться з вченням про комуністичне суспільство.

На другому концентрі II ступеня доводиться ще раз повернутися до цих питань, щоб надати більш глибоке теоретичне обґрунтування у вигляді систематичного викладення вчення Леніна про державу пролетарської диктатури» [37, с. 220].

Отже, фактично ми можемо подати радянську систему освіти як поєднання чотирьох рівнів: початкового (I ступінь), середнього (I концентр II ступеня), підвищеного (II концентр II ступеня) та вищого (ВНЗ). При цьому, за словами Р. Харитонової, в основу системи підвищеної та середньої освіти, що будується безпосередньо над системою початкової освіти, закладена та сама єдність, яка робить кожен тип школи, з одного боку, певною мірою, завершеним цілим, а з іншого – ланкою, що органічно пов'язує різні типи цієї системи. Школа-семирічка – сільська, фабрично-заводська, міська – повинна в подальшому стати школою масової елементарної освіти [37, с. 60].

Виходячи ж із державних потреб, школа, виконуючи державні установи, здійснювала освітньо-виховну роботу в жорстких рамках, жорстких програмах, поєднуючи їх певною мірою з інтересами дитини, з її життєвими прагненнями. Такий метод впливу на дитину вважався шкільним, на відміну від позашкільного, який орієнтувався на відображення життя.

Дослідивши єдину трудову школу, радянські педагоги звернули увагу на таке:

1. У трудових школах творча фізична праця та дослідницька робота є основними чинниками або полем розумового розвитку.
2. Під фізичною працею тут розуміються мускульно-моторні переживання, що являють собою не лише роботу органів руху, але й роботу органів чуття, що дуже тісно пов'язані з процесами міркування.
3. Під дослідницькою роботою розуміється самостійне опрацювання учнем матеріалу після з'ясування доцільності роботи та отримання чітко сформульованого завдання й плану роботи. Таке самостійне опрацювання навчального матеріалу приводить учня до самостійних висновків та відкриттів.
4. При вивченні кожного явища або предмета учень засвоює його зміст за допомогою: спостереження та дослідження, експериментування та конструювання, вимірів та обчислень, малювання та

креслення, випису та гри, користуючись приладами, інструментами, усіма можливими матеріалами, займаючись вдома та на дворі, у школі та на вулиці, на природі та в класних приміщеннях, у лабораторіях та шкільних майстернях, музеях, кабінетах і бібліотеках, на фабриках та сільськогосподарських ланах.

5. Ознаки, що характеризують трудові методи: моторність, активність, самодіяльність та самостійність при опрацюванні матеріалу, колективність при опрацюванні отриманих результатів, а також самоорганізація та самоврядування.
6. Самоорганізація розвивається на основі почуття відповідальності учнів за процес самостійної роботи і за отримані результати; діяльне, відповідальне індивідуальне та групове опрацювання навчального матеріалу та його колективне опрацювання закладають у шкільному житті учнів і елементи самоврядування.
7. Викладач, будучи організатором праці учнів з самостійного здобуття знань, лише на початку виявляє свою особистість і сильними промовами, і художніми оповіданнями, і цікавими демонстраціями прагне зацікавити учнів навчальним предметом, а потім поступово передає опрацювання матеріалу, ведення уроку та облік цієї роботи самим учням.
8. При запровадженні елементів самоврядування у викладання роль вчителя у класному житті та роботі є менш помітною, але більш значущою: вчитель залишається керівником та радником, побудником та натхненником, другом та помічником в усій самостійній роботі учнів.
9. Крім робіт та занять у шкільних майстернях і лабораторіях, трудова школа повинна ознайомити учнів з методами найрізноманітніших форм праці, почасти на шкільних городах, сільськогосподарських ланах, почасти на фабриках та заводах.
10. В умовах трудового виховання та навчання кожен метод слід проаналізувати й з'ясувати, наскільки він відповідає дитячому та юнацькому дослідницькому інстинктові, творчому запиту учнів, наскільки він сприяє інтелектуальному, вольовому, емоційному розвитку учнів, наскільки даний метод залучає до вивчення саме життя, живу природу та виробництво.
11. У сучасному опрацюванні методології такими методами можна вважати: лабораторний (дослідницький) метод, графічний метод, малювання, ручна праця, практичні заняття нелабораторного

- типу, драматизація та ін. (організація виставок, шкільних свят, рефератів, рефератних та інших зібрань).
12. Нетрудові методи – розповідь вчителя, класна бесіда, читання, декламація, вирішення завдань, письмові роботи – не виганяються зі школи, але вони є лише додатковими до лабораторного, екскурсійного та інших трудових методів.
  13. У трудовій школі знання та вміння становлять єдине ціле. Набуття знань та вмінь і їх дієве використання є основними методами роботи трудової школи [355, с. 19–20].

Методологічно ж «трудова школа» спиралася на низку методів, які, за словами В. Шульгіна, необхідно було «переробити, щось вилучити, змінити», а потім «приспосувати до вирішення наших завдань» [374, с. 4]. Б. Ігнат'єв зазначав щодо цього: «Розвиток методу в школі відбувався від догматичного до наочного, далі – до евристичного методу, потім перейшов до дослідницького методу та методу проєктів» [74, с. 18]. Сутність та цінність останнього полягала в тому, що він, на думку його прихильників, ставив завданням школи знайти для дитини справу, що може викликати її зацікавленість та увагу, справу, яка, у принципі, відповідає її силам і в процесі роботи надає корисні знання та навички і, крім цього, саме по собі містить зародки нового завдання та поштовх для його виконання [96, с. 8–9].

Проте історично першим був комплексний метод.

Передбачалося, що в початковій школі цей метод сприятиме поступовому розширенню розумового кругозору учня від часткового до загального. Однак шкільна дійсність була, як правило, далека від задуманого в кабінетах Наркомосу. Наведу цитату з плану навчального заняття одного педагога з комплексного методу в 4-й групі школи І ступеня (комплекс «СРСР і світ»), щоб проілюструвати хоча б фрагментарно зміст викладання за цим методом:

«Педагоги (суспільствознавець, словесник, математик і натураліст) спільно визначають загальний зміст комплексу, потім кожен педагог у своїй частині йде самостійно (відокремлюючи іноді в окремий предмет). Моя частина комплексу – фізична географія і природознавство. У той час як суспільствознавець розгортає картини економічної географії, історії боротьби селян з поміщиками, робочих з капіталістами, мені слід розгорнути той ландшафт, ті природні багатства, на тлі яких ці події відбуваються. Потім суспільствознавець переходить до Жовтневої революції, завдань соціалістичного будів-

ництва (Держплан, Інтернаціонал, імперіалізм). Мені необхідно навести низку фактів, що забезпечують розуміння можливостей оволодіння людиною природи, збільшення її продуктивних сил, піднесення техніки, що також має дати матеріал і для наступних комплексів: „небо і земля” і „успіхи сільського господарства” (які вирішено було об’єднати в один комплекс: „що може дати людині наука і техніка») [288, с. 101].

Щодо методу проєктів, то, за словами Ф. Новоселова, це — такий метод, за якого робота здійснюється над вирішенням цілісних життєвих проблем і притому так, як її стали б вирішувати не в школі, а в житті. Робота відбувається так, що вона цілковито спрямована на вирішення поставленого завдання. Вирішуючи його в процесі роботи, на цій роботі учень розвиває цілу низку цінних здібностей, набуває необхідних знань та навичок (наприклад, при виконанні трудових проєктів відбувається знайомство з матеріалами, інструментами, формується досвід володіння інструментами тощо)...

Проєкт — це той цілісний процес, коли вся робота визначається єдиною метою — організувати гарячі сніданки. І там була діяльність, яку, за старою класифікацією, ми відносимо до арифметичної — різноманітні підрахунки: скільки нам необхідно продуктів, скільки потрібно засобів, розподіл коштів між батьками тощо. Під час такої роботи діти, звісно, тренувалися в арифметичних підрахунках. Але ці заняття цілковито визначалися загальною метою проєкту: робилися лише ті підрахунки і тільки в тих межах, як це було потрібно для визначеної мети [191, с. 36—37].

На думку Ф. Новоселова, поставлену проблему діти вирішують або індивідуально, або колективно. Це залежить насамперед від характеру проблеми. Якщо вона є цікавою для всього колективу (групи, класу, школи), якщо вона не може бути вирішена індивідуально та потребує колективної праці, виникає колективний проєкт. Якщо ж завдання захоплює одного, може бути виконане індивідуально, то створюються індивідуальні проєкти. Яскравим прикладом індивідуального проєкту в Коллінгса є проєкт праскової дошки, типом колективного проєкту — викладений вище проєкт організації гарячих сніданків у школі...

Залежно від змісту роботи проєкти бувають: дослідницькі, виробничі, проєкти розваг, проєкти суспільних робіт. Залежно від того, хто їх виконує, проєкти бувають колективні та індивідуальні [191, с. 39—40].

Залежно від мети Ф. Новоселов розрізняв два типи проєктів – суспільно-корисні та індивідуально-корисні [191, с. 41].

Віддала належне методу проєктів й Н. Крупська. На її думку, ко- лосальні переваги цього методу відразу кидаються у вічі, адже він:

- 1) розвиває ініціативу;
- 2) привчає до планової роботи;
- 3) створює вміння зважити всі обставини, урахувати усі труднощі;
- 4) створює вміння розрахувати сили, визначити час, потрібний для роботи;
- 5) вчить спостерігати, перевіряти себе під час роботи;
- 6) вчить правильно звітувати;
- 7) розвиває енергію, наполегливість при досягненні мети;
- 8) привчає до самостійності [311, с. 64].

Як же відбувається робота з методу проєктів? Б. Ігнат'єв [75, с. 49] наголошує на досить складній його внутрішній структурі (табл. 2).

Ілюстрацією методу проєктів було методичне препарування ма- теріалів п'ятирічного плану (у масштабі СРСР, Московської об- ласті та свого району) щодо комплексних тем-проєктів кожного року навчання для їх практичної переробки. Це препарування з

**Таблиця 2.** Структура методу проєктів

Характер роботи	Стадія роботи	Форми обліку
I. Планування	1. Підготовка, яка складається з визначення завдання та формування загального плану роботи	I. Облік попередній
II а. Накопичення необхідних за темою знань та навичок	2. Орієнтування в місцевих умовах 3. Складання часткових планів роботи та визначення відповідної форми самоорганізації, соцзмагання та обліку 4. «Що говорить наука» з даного питання 5. Тренування необхідних навичок (навчальних та виробничих)	II. Облік паралельний
II б. Перевірка теорії практикою	6. Складання плану задуманих практичних заходів з урахуванням реальних можливостей 7. Реалізація задуманих практичних заходів	
III. Облік	8. Підбиття підсумків, узагальнений та світоглядний матеріал; результати соцзмагання	III. Остаточний облік результатів

кожного питання п'ятирічки здебільшого мало відобразити такі три моменти:

- 1) оброблення цифрового матеріалу;
- 2) створення картографічного матеріалу;
- 3) закріплення живих образів п'ятирічки в літературно-художній формі.

Конкретно це виглядає так. З матеріалів п'ятирічки добираються основні цифрові показники, що характеризують зростання видобутку та споживання різних видів сировини й палива (бавовна, нафта, вугілля, чавун тощо), електроенергії, зростання кількості підприємств за окремими галузями виробництва (металургія, текстиль тощо) і т. д.

Продумуються та створюються диференційовані мапи з питань п'ятирічки щодо програм кожного року навчання, розпочинаючи з третього року, які зображують географію великих робіт, з одного боку, як у масштабі СРСР, Московської області та свого району (диференціація за територіальною ознакою), так і, з іншого боку, за основними галузями народного господарства (диференціація за типом виробництва).

За окремими гігантами соціалістичного будівництва, з газетних та журнальних вирізок, з фотокарток, малюнків, картин і т. ін. формуються літературно-художні збірки, альбоми та плакати [97, с. 8].

У межах методу проектів кожен учень отримував персональні завдання, які фіксувалися на відповідних картках. Не без гумору згадує П. Блонський: «Коли ми запровадили ці картки учнів (один бік розграфляється на предмети та тижні, і вертикальна лінія кожної графі графічно виражає кількість витрачених на даний предмет годин на певний тиждень; на зворотному боці пишуться завдання), трапилося непередбачуване лихо. Виявилось, що з одного з предметів було задане настільки складне завдання, що інструкція до нього зайняла всю велику картку. Спочатку було поставлено питання про збільшення розміру карток, але скоро ми здогадалися не давати таких складних завдань, і в нас склалася приказка: „якщо не вміщується на картці, не вміститься й в голові”» [311, с. 140].

Крім методу проектів, В. Шульгін виділяв також так званий «Дальтон-план» [374, с. 4]<sup>1</sup>, основоположником якого була американська педагог Х. Паркхест.

---

<sup>1</sup> За назвою міста Dalton (Долтон) в американському штаті Масачусетс.

На відміну від комплексного, цей метод не відміняв традиційних предметів, але змінював їх викладання в школі. Кожному учневі надавалося право самостійно вибирати той чи інший предмет навчання, визначати індивідуальний темп вивчення дисципліни. Дальтон-план не встановлював жорстких термінів вивчення предмета, і по одній дисципліні учень міг йти з випередженням, а за іншими – з відставанням. Тільки він сам міг регулювати свій індивідуальний темп відпрацювання матеріалу, виходячи з інтересу й особливостей сприйняття. Вивчення того чи іншого предмета складалося з низки контрактів на певну роботу, причому кожен контракт тривав близько місяця. Усі уроки присвячувалися одній темі. Власне, уроками це важко було назвати, оскільки традиційного розкладу занять, як і дзвінків, не було. Учні виконували завдання (контракти) не в закріплених за класом аудиторіях, а в кабінетах (лабораторіях), закріплених за предметами. Учителі не читали лекцій, а відповідали на запитання учнів; старші і більш підготовлені школярі допомагали тим, хто не встигав.

За словами Х. Паркхерст, сутність «Дальтонського лабораторного плану» полягає в тому, щоб надати можливість кожному учневі просуватися своїм темпом, тому що лише тоді матеріал вивчення засвоюється ґрунтовно. Кожному учневі дозволяється налагодити роботу своїм методом» [228, с. 36]. Дальтонівський план набув у російській школі досить великого поширення. На думку О. Баркова, це трапилось «не випадково і не за капризом чи неусвідомленою симпатією шкільних працівників», а тому, що його «основні принципи – розвиток широкої самодіяльності та ініціативи учня, можливість планувати роботу та час за його бажанням, і обирати свій темп роботи, виховання почуття відповідальності учня за свою роботу, можливість гармонійного поєднання індивідуальності та колективізму – усе це найбільш повно відповідає завданням нової школи; у розкріпаченні учня та вчителя від ланцюгів минулої шкільної системи і полягає, за висловом М. Штейнгауз, головна причина успіху нового плану в нашій школі» [14, с. 116].

Х. Паркхерст визначила два базові принципи Дальтон-плану: «...свобода – найперша принципова обставина Дальтонського лабораторного плану. Дитині має бути надана повна свобода безперервно займатися певним предметом, що її захоплює; коли вона зацікавлена, її розумові сили загострюються, стають більш спроможними подолати будь-які труднощі, що виникають у процесі її діяльності. За нового плану немає дзвінків, ніщо не нагадує учневі, що ось настав



час полишити цікаве заняття і перейти до іншого предмета та іншого вчителя. Це позбавляє від марного витрачання енергії. Звичайна умовна зміна предметів – втрата часу та сили і тому не економічні. Поки дитині не надана можливість сприймати знання її власним темпом, вона ніколи нічого не вивчить досконало. Свобода – це власний темп дитини. Темп когось іншого – для неї рабство.

Другий принцип, покладений в основу Дальтонського лабораторного плану – кооперація або, як я це називаю, взаємодія в житті групи» [228, с. 19].

Цю думку цілком поділяє й Дж. Д'юї у своїй праці «Демократія та освіта»: «Суспільство, що надає рівні умови для всіх своїх членів, які гнучко пристосовуються до суспільних інституцій у різних сферах співжиття, будемо вважати демократичним. Таке суспільство мусить забезпечувати також освітою, яка б орієнтувала індивідуальні інтереси в русло соціальних взаємин, скеровуючи особу, її звички та мислення на захист суспільних змін, але не на хаос» [52, с. 82].

Цікавим також було ставлення Х. Паркхерст до навчальної літератури: «Підручники з усієї школи поділяються по лабораторіях, відповідно до предмета лабораторії. Безперечно, важливо, щоб необхідні книги та підручники були доступними кожному учневі: у лабораторії природознавства має бути певна кількість книг з природознавства, в історичній лабораторії – книги з історії тощо. Найзручніше було б добрати певну кількість гарних підручників і якомога більше книг довідникового плану. Нічого боятися, якщо до шкільної лабораторії потраплять книги, призначені для дорослих, або книги, що частіше зустрічаються вдома. Жодна книга не може бути занадто гарною для дитини. Сухість звичайних шкільних посібників, позбавлених літературних достоїнств, значною мірою сприяла тому, що в середнього учня сформувалася відраза до навчання. У школі наші діти повинні ознайомитись із літературним скарбом людства. При підході до книги як до джерела знань можливість порівнювати різні погляди різних авторів на предмет вивчення допомагає розвитку учня» [228, с. 38].

Узагалі на еволюцію навчальної літератури звертали увагу й радянські дослідники. Зокрема, Б. Ігнат'єв зазначав, що «книга змінювалась за своїм змістом та застосуванням. Якщо в умовах наглядного методу можна було говорити про книги з картинками, а потім при вдаємося до книг лабораторних практичних завдань за

евристичного методу, до робочої книги та довідника – при роботі дослідницьким методом чи методом проєктів» [74, с. 19].

Досить цікавою специфікою Дальтон-плану є заперечення необхідності розкладу. Х. Паркхерст з цього приводу зазначала: «Серед перешкод справі виховання можна відзначити шкільний розклад уроків, – Дальтонський лабораторний план безжально знищує розклад. Розклад уроків є жахом і для вчителя. Завідувачі школами постійно скаржаться на труднощі рівномірного розподілу уроків, щоб жоден з предметів не був у занедбанні. У результаті розклад уроків здебільшого більше відповідає інтересам інструктора, ніж учня. Для дитини розклад фактично є прокляттям! Знищення розкладу, у принципі, є першим кроком до звільнення учня.

Припустимо, що в якійсь школі лабораторним є час з 9 до 12 кожного ранку. Ці три години відведені для самостійного заняття основними предметами – географією, історією, математикою, природознавством, англійською та французькою мовами. Перш ніж розподілити свій час, кожен школяр обговорює це з учителем свого класу, який, за нового плану, стає фахівцем з певного предмета або радником-експертом. Разом з інструктором учень розбирає підряд і ділить усі предмети на дві категорії: до однієї групи входять предмети, на яких він розуміється, а до іншої – предмети, в яких він має істотні прогалини. Предмети, які подобаються учневі, зазвичай опиняються серед «легких». Інші ж предмети – серед «важких». Здебільшого це відбувається через те, що він погано їх розуміє чи засвоює, або, можливо, тому, що він не має можливості приділяти їм достатнього часу» [228, с. 38–39].

«Дальтон-план» був найбільш пристосованим для шкільних занять за дослідницького методу. Як зазначав С. Боголюбський: «Впроваджуючи дослідницький метод у нашій школі, ми її рішуче перетворюємо на новий тип. Школа класів поступається місцем школі студій, де робота відбувається в її різних куточках, заповнених роботами учнів. Найбільш пристосованим для шкільних занять за такого методу є так званий Дальтон-план, відповідно до якого розклад занять не заважає вільній праці в школі для виконання окремих та групових завдань. Крім того, встановлюється більш тісний зв'язок між предметами, який раніше даремно намагалися налагодити. Адже як потребує природознавство малювання та ручної праці. А об'єкти, які ним досліджуються, надають значний масив матеріалу для робіт з математики та рідної мови. Інша важлива перевага Дальтонівського пла-

ну полягає у відсутності класу з різноуспішними учнями. Адже за нього кожен одночасно виконує свою індивідуальну роботу і вчитель судить не за окремими моментами, а за її цілісним виконанням» [19, с. 82–83].

Як уже зазначалося, за Дальтон-плану істотно змінюється й роль викладача.

Зокрема, у звичайній школі він є власне викладачем, тобто джерелом (у більшості випадків єдиним) усіх знань, з якими учень повинен знайомитися в школі. Його призначення – викладати та пояснювати ці знання: у цьому він зазвичай і вбачає сутність свого викладання. Викладач, як правило, працюючи в класі, майже завжди дуже багато говорить, і він не може робити інакше, адже він – центр, від якого чи через який учні отримують свої знання. Немає викладача – немає знань. Викладач у класі відсутній – і клас не працює, адже під «роботою» класу розуміється засвоєння учнями знань за допомогою викладача. Педагог з мовним дефектом не може терпітися в звичайній школі, адже він, навіть будучи талановитим, не може виконувати своїх функцій.

За Дальтонського плану викладач не викладає. Він узагалі, принципово, говорить дуже мало. Він не роз'яснює і не прагне зацікавити учнів своїм вмінням викладати предмет красиво, точно та ясно, адже не в цьому полягає його функція у школі. За Дальтонського плану він – організатор самостійної роботи учнів; у крайньому разі він – лише інструктор, а не вчитель. Цю нову функцію педагог може виконати лише через завдання, яке й розглядається в Дальтонському плані як чинник, що організовує та спрямовує всю роботу учня в школі [293, с. 5–6]. Як зазначав П. Блонський, «не просто давати освіту учням, але вчити їх самих будувати свою власну освіту – ось завдання вчителя» [311, с. 143].

Викладачеві певною мірою необхідно було познайомитися з історією своєї науки, з її життєвим трудовими корінням, з життєвими умовами, що рухали уперед її розвиток і висували необхідність нових побудов у ній, нових узагальнень, законів, позицій. Разом з тим викладачеві необхідно ознайомитися з методологією своєї науки, оскільки ті шляхи, якими наука йде до своїх побудов і висновків, розкривають її дійсну, життєву функцію. Коли і чому описова історія змінилася на прагматичну, а ця остання – соціологічну, якими прийомами і способами історична наука відновлює факти минулого, а потім здійснює їх наукове опрацювання, встановлюючи закони

історичних явищ, яка реальна значущість цих законів, – відповідь на ці питання дасть можливість викладачеві безпосередньо підійти до життєвого значення своєї науки, встановити її справжню роль у культурному зростанні й пристосуванні людства. Як фізика від кількох фантастичних побудов давнини поступово наближалася до реальних відносин явищ, як з неї крок за кроком виганяли елемент анімізму і факти говорили самі за себе, як під впливом критичної роботи думки розтанула нерухома річ і переміг принцип функціональної залежності, якими методами фізика отримує свої висновки, будує свої теорії, – відповіді на ці питання полегшать викладачеві можливість підійти впритул до трудових засад своєї науки, правильно окреслити її освітнє значення, влити її теоретичний зміст природним шляхом у життя і роботу школи. Поглиблення в методологію науки забезпечує єдність у розумінні ролі знання, єдиність наукового методу, який проникає в саму дійсність явища, у його справжній життєвий сенс. Ця єдність наукового методу згладжує розрізненість та роздробленість, що вносяться окремими предметами [177, с. 19].

Виступаючи на організованій Науково-педагогічним інститутом методів шкільної роботи конференції з приводу методу проєктів, що відбулася у Москві 16 по 18 травня 1930 р., Н. Крупська також приділила увагу Дальтон-плану: «Візьмемо, наприклад, метод, що нині став непопулярним – Дальтон-план. У чому сенс Дальтон-плану? Чому ми свого часу його проповідували? Сутність Дальтон-плану – це формування звички працювати за певним планом і перевіряти результати своєї роботи. Оскільки це має колосальне значення, через те ми й захищали Дальтон-план. Звісно, на практиці у нас Дальтон-план перетворився не на те, чим він повинен був би стати. Питання плановості, обліку проведеної роботи набували суто зовнішнього боку і не ставилися належним чином. Але якщо ми правильно підійдемо до Дальтон-плану, так, як ми свого часу ставили це питання, що нам важливо, щоб дитина від самого початку навчилася працювати планово та враховувати результати своєї праці в процесі роботи, то зрозуміло, що в цьому сенсі Дальтон-план жодним чином не відмінється методом проєктів, а що він увійде до складу методу проєктів.

Особливим у методі проєктів є те, що ставиться певна мета і потім дитячий колектив працює, так чи інакше підходячи до мети та реалізуючи її. Цільова настанова відіграє в методі проєктів вирішальну роль, і від цієї цільової настанови залежить, наскільки метод проєктів, який ми будемо застосовувати в нашій педагогічній роботі,

буде пов'язаний із комуністичним вихованням та комуністичною освітою, які ми будемо надавати молодому поколінню. Усе питання у меті. Звісно, сам по собі метод проектів не є чимось новим. Уся людська діяльність є методом проектів. Нам потрібно, можливо, як герою Мольєра, який дивувався, що він розмовляє прозою, визнати, що, по суті, ми в житті працюємо за методом проектів, уся комуністична партія – це є метод проектів. Але в метода проектів буває не лише світла мета, бувають цілі буденні і навіть негідні. Скажімо, безпритульник прагне витягнути з кишені портмоне; він також діє за методом проектів. Він бачить товстуна, який проходить повз нього. Це – 1-ша фаза спостереження. Він робить висновок, що це – досить сита людина і, вочевидь, у неї в кишені повинні бути гроші. 2-га фаза – як напасти на цю людину. Коли людина проходить, між ними пусте досить широкий простір, безпритульник розраховує: він може розігнатися. Він біжить і б'є головою в живіт товстуна. А 3-тя фаза – якомога швидше витягти з кишені розгубленої людини портмоне. Ось вам також метод проектів. Усе питання в тому, яку конкретну мету ми матимемо на увазі в наших проєктах. Це має вирішальне значення» [131, с. 7–8].

Досить оригінальне вирішення завдань, що також були пов'язані із запровадженням Дальтон-плану, являла собою робота 98-ї Радянської трудової школи II ступеня м. Ленінград.

19 вересня 1924 р., після триденних вступних занять, три старші класи (II, III і IV – 7, 8 і 9 року навчання) цієї школи перейшли на новий план роботи – Дальтон-план. До такої реформи школа підійшла не відразу, а поступово, проводячи велику підготовчу роботу ще задовго до того, як у Росії дізналися про Дальтон-план [161, с. 9].

При цьому відразу ж довелося звернути увагу на організаційні питання, адже, як здавалося, що, якби не була проведена робота з класом, з групами, що покращувала методи класної роботи, організуючи дитяче середовище, – вона не давала б належного ефекту, якби не була пов'язана з індивідуальною роботою з кожним нашим учнем. За словами М. Лопатнева, можливість індивідуального підходу розумілася нами лише в умовах невеличких чітко сформованих класів та груп. Дати можливість кожному розвиватися згідно зі своїми силами та здібностями в умовах правильно організованого середовища – ось остаточна мета, яку ми прагнули досягти тоді і яка вже вказувала нам на методи нашої роботи.

Попередні форми шкільної організації нас не задовольняли і, перш за все, ми вирішили відмовитися від системи річних курсів на I ступені та від роботи в постійних класах на II ступені.

Унаслідок значного розширення школи довелося зайнятися її переобладнанням, і II ступінь ми вирішили обладнати як низку спеціальних кабінетів для роботи в них за окремими предметами. Відсутність палива уповільнила темп організації кабінетів, і лише в 1921 р. ми рішуче переходимо у II ступені до системи предметних кабінетів. Це вже мало значні переваги. З одного боку, навчальні посібники, зібрані в спеціальних приміщеннях та позбавлені необхідності переноситися із класу в клас, мають більше шансів залишитися неушкодженими; з іншого боку, ті самі посібники були завжди під рукою у викладача і завжди могли бути використані. Крім того, на кабінетну систему ми дивилися, як на першу пробоїну в класно-урочній організації школи. Ми тоді мріяли про більш рухливі, на кшталт американських, групи дітей, що дало б можливість мати більш підібрані групи, з якою могла вестися більш інтенсивна робота.

Одночасно на I ступені ми провели дослід організації роботи за семестровою системою. Значна кількість паралельних груп зумовлювала необхідність більш детального згрупування учнів за їх знаннями, віком та здібностями. Після детальної перевірки з пристосування програм до особливостей семестрової системи і з розподілу учнів на групи, у нас на I ступені були запроваджені піврічні курси. Семестрова система дала певні позитивні результати, перш за все в продуктивності шкільної роботи. Однак ця система протрималася у нас недовго, усього лише протягом двох років. З'ясувалося, що існувати ізольовано в одній школі вона не може, — необхідно, щоб на цю систему перейшли всі школи міста або, принаймні, одного його району.

Кабінетна система у нас була сприйнята. Вона мала своїм прямим наслідком культ у школі лабораторного методу як на лабораторних, практичних заняттях, переважно з біології, хімії та фізики, так і в гуртковій роботі з математики та гуманітарних предметів; причому й заняття в лабораторіях, і робота в гуртках зайняли другу половину навчального дня після закінчення занять обов'язкового мінімуму, тобто відбувалися під час так званого «продовженого дня».

У 1923–1924 рр. школа вперше отримала кошти на організацію занять «продовженого дня» і мала можливість зміцнити та значно систематизувати роботу, що розпочалася роком раніше і будувалася на безплатній праці співробітників школи.

Того самого 1923–1924 року школа провела одну досить важливу, на наш погляд, реформу. Після відмови від традиційних класних приміщень, перенесення роботи до лабораторії та предметних кабінетів, ми вирішили реорганізувати й нашу виховну роботу у тих самих II–IV класах. З учнів цих класів було організовано шість «виховних груп»; причому кожна з груп складалася з учнів усіх трьох старших класів у кількості 40–43 особи. Таке об'єднання учнів було викликане цілою низкою міркувань, що виникли з досвіду виховної роботи попередніх років. Найголовнішими серед них були: 1) створити взаємодопомогу між старшими та молодшими, слабкими та сильними як у навчальному, так і фізичному та економічному плані; 2) створити спадковість між тими, хто закінчив II ступінь та тими, хто переходить туди з молодших класів, а також зберегти найкращі досягнення та традиції у сфері самоврядування та виховної роботи; 3) підібрати більш однорідний за індивідуальностями колектив учнів та найбільш відповідного для них керівника з метою якнайкращого виховного впливу; усі ці три завдання були неможливими для реалізації за класного згрупування учнів. Робота виховних груп у 1923–1924 рр. показала правильність такої постановки виховної справи. Отже, клас перестав існувати у нас і як громадська одиниця – його місце зайняла виховна група. За класом поки що залишалося лише значення навчальної групи.

Ще одним істотно важливим нововведенням було запровадження в нашій школі практики узагальнювальних уроків. Запроваджені замість існуючої раніше репетиційної системи ці уроки органічно пов'язані з роботою класу, являли собою звичайну в умовах класно-урочної системи шкільну роботу, але проведену за особливим планом, особливим методом. Після того як матеріал, призначений для певного розділу програми, було опрацьовано на окремих уроках, природною є підсумкова робота над ним: цей матеріал слід об'єднати, поєднати з раніше опрацьованими розділами, на основі усього цього матеріалу висунути нові, більш загальні та істотні питання, по можливості, пов'язати опрацьоване з питаннями сучасного життя. На такій роботі кожен учень відчує результат своїх зусиль, усвідомить цінність ним отриманого.

Ось на таких умовах наша школа постала перед новим планом організації школи. Ми мали вже готові кабінети та лабораторії, у яких відбувалися заняття учнів з усіх предметів; ми розпочали нову організацію учнівського середовища, яка спиралася не на клас, що



відмирає, а на групу; ми мали досить розроблену практику обліку у вигляді узагальнювальних уроків.

План Х. Паркхерст йшов назустріч нашим давнішнім прагненням, даючи нам зручну форму, у якій могли вільно поєднуватися і найкращі методи шкільної роботи, і можливість вільних об'єднань учнів у самому процесі роботи та так необхідна робота з кожним нашим учнем» [161, с. 10–13].

Проповідувалися й інші методи. Зокрема, значної популярності набула ідея об'єднання предметів – перехід від предметного викладання до класного, практичними прийомами якого були синтетичні теми, загальні екскурсії, використання матеріалу з одного предмета на уроках іншого, об'єднання предметів навколо спільної роботи, навколо краєзнавства, навколо якогось фаху учня і, нарешті, акордне викладання.

Проф. М. Покровський у вступі до програм ДВР'у 1923 р. вказує приблизно такі етапи в еволюції та сутності трудової школи в Росії з часів революції: теза (1918) – лише трудовий метод; без книги, без програми; вивчення безпосередньої дійсності та навколишньої природи; в основу покладена ручна праця в майстернях або навчання учнів на фабриці. Невдачі та розчарування на цьому шляху призводять до реакції, до антитези (1921): відновлюються попередні книжкові програми; навчання на практиці не має нічого спільного з трудовим методом; учня завалено книжковим та навчальним матеріалом; створюються програми-мінімум, які виявляються більшими за будь-який максимум. На його думку, лише пройшовши через цю антитезу, можна підійти до синтезу: в основу програми трудової школи покладено вивчення трудової діяльності людини взагалі та навколишнього суспільства зокрема. І природа, і суспільство, і навколишнє середовище вивчаються у найтіснішому зв'язку з працею, причому для міських шкіл ця праця розглядається в індустріальному сенсі, а для сільських – у сільськогосподарському [293, с. 9–10].

Аналогічної думки дотримується й О. Калашников: «Росія – країна робітників і селян; тому на першій стадії аналізу цікавого для нас питання ми дійдемо до висновку, що нам потрібні дві групи шкіл: школа індустріальна – міська, оскільки індустріалізм сконцентровано в містах, така, що готує робітників для фабрично-заводської промисловості та експлуатаційної служби, і школа селянська – сільськогосподарська для нашого села, яка готує нових працівників землі. Ці дві основні групи намічаються нами за територіальною ознакою, і



відмінність між ними в контексті змісту та організації стають вже істотними безпосередньо після дитсадочка, починаючи зі школи I ступеня» [310, с. 49].

Говорячи про школу селянської молоді, А. Луначарський наголошував, що вона «має той особливий, цікавий характер, що вона ставить собі за мету створення культурних селян із великим ухилом убік кооперації. З'ясувалося, що молодь, яка йде до цих шкіл селянської молоді та навчається там надзвичайно практичним речам (адже все викладання там ставиться там на достатньо практичні ноги, ближче до землі, ближче до селянського господарства), — ця молодь виявляє надзвичайну активність. Ледь-ледь чомусь навчившись, вона починає вчити все оточуюче населення. Рівень сільського господарства селянина є настільки низьким, що ученя, який ледь-ледь піднявся над ним, стає провідником вищої культури. І ми бачимо, що ті чи інші школярі запроваджували нові методи в цілі великі палестини шляхом застосування шкільного досвіду на дослідних ланах та городах чи то в родинному господарстві» [165, с. 26].

Трудова школа характеризувалася значним виховним потенціалом. Крім комуністичної ідеології, школа закладала певні засади патріотизму, наріжним каменем чого служив культ Червоної армії. Зокрема, школярам пояснювалося, що соціалістичне будівництво є можливим лише під захистом Червоної армії, яка «пильно охороняє наш Союз від буржуїв. Діти повинні допомагати Червоній армії, а в разі війни бути готовими до бою; для цього слід навчитися надавати допомогу пораненим, хворим, вступити до гуртка першої допомоги.

У бесіді про Червону армію необхідно розповідати про її роль у справі колгоспного будівництва (організації червоноармійських колгоспів, підготовці тисяч організаторів колгоспу тощо)» [372, с. 34].

Культ Червоної армії, поміж іншим, спирався на художню літературу. Зокрема, А. Гайдар зображує її як непереможну силу, з якою не спроможні упоратися «Сорок царів і сорок королів» [40, с. 22].

Іншим, не менш важливим виховним чинником є його антирелігійна спрямованість, адже «релігія, церква заважає будувати краще життя». При цьому, на відміну від сьогодення, яке передбачає неділю як вихідний день, у той період наголошувалося на необхідності запровадження безперервного тижня, який, поміж іншим, «знищує усі релігійні свята» [372, с. 35].

Подібний тиждень було закладено ще в жовтні 1929 р., коли в усіх школах була запроваджена «п'ятиденка», що автоматично анулювало

можливість вшанування усіх побутових і релігійних свят не тільки в стінах шкіл, але нерідко й поза ними. Як згадує В. Пирожкова, весняні канікули «далеко не завжди припадали на Великдень. Неділі зовсім не було, була шестиденка, вихідний і підвихідний дні потрапляли на різні дні тижня» [232, с. 34]. Є. Замятін з цього приводу писав: «Спробуйте запитати радянського школяра: „Який сьогодні день?“ — три чверті вам не дадуть відповідь на це запитання: дні тижня, саме слово „тиждень” у радянській школі забуті, замість тижнів — там „п’ятиденка”, „шестиденка”, замість неділі — п’ятий або шостий день» [69, с. 568].

26 серпня 1929 р. постанова РНК СРСР визнала за необхідне з 1929/30 господарського року розпочати до переведення підприємств і установ на безперервне виробництво. Перехід на «безперервку», що стартував восени 1929 р., був закріплений навесні 1930 р. постановою спеціальної урядової комісії при РТО. Тиждень-«безперервка» в СРСР в 1929–1930 рр. складався з п’яти днів, при цьому всі робочі були поділені на п’ять груп, названих за кольорами (жовтий, рожевий, червоний, фіолетовий, зелений), і кожна група мала свій власний вихідний (неробочий) день протягом тижня. Постановою РНК СРСР від 21 листопада 1931 р. п’ятиденний тиждень з 1 грудня 1931 р. замінено на шестиденний тиждень («шестиденку») з фіксованим днем відпочинку, а саме: в 6, 12, 18, 24 і 30 числа кожного місяця (1 березня використовувалося замість 30 лютого, кожне 31 число розглядалося як додатковий робочий день). Сліди цього видно, наприклад, у титрах фільму «Волга-Волга». З 1 грудня 1931 р. кількість днів у місяці також було повернуто до колишнього вигляду. Повернення до семиденного тижня відбувся 26 червня 1940 р. в відповідно до указу Президії Верховної Ради СРСР. Спочатку (в 1940-і роки) тиждень в СРСР починалася з неділі, а в більш пізні роки — з понеділка [288, с. 165].

У червні 1935 р. М. Пістрок написав: «За 4 роки, що минули від історичного рішення ЦК ВКП (б) «Про початкову і середню школу», радянська школа досягла величезних успіхів.

Виконуючи вказівки тов. Сталіна і рішення ЦК, школа у своїй роботі настільки змінилася, що стан її зараз значною мірою навіть не можна порівняти з тим її станом, в якому вона перебувала в 1930–1931 рр.

Осннову увагу школа зосередила на ліквідації «корінного недоліку» — поганой, низької якості знань. У цьому плані успіхи школи

досить значні, хоча і тут є низка досить сильно відсталих ділянок, що вимагають ще дуже і дуже наполегливої та напруженої праці.

Однак, необхідно сказати, що завдання ліквідації «корінного недоліку» школа зрозуміла вузько і формально або ж не засвоїла, що питання комуністичного виховання утворюють єдиний вузол з усіх елементів навчально-виховної роботи. Вся справа часто зводилася тільки до формального набуття знань. У результаті школа дуже відстала щодо виховної роботи» [233, с. 4].

Були й інші недоліки. Зокрема, перспектива здобути середню освіту на практиці була реальною переважно для непролетарських дітей [288, с. 68]. Протириччя ж між нормами соціально-класової політики і практиками їх реалізації в радянському суспільстві в 1920-х роках били «дуплетом» по школярах з різних соціальних верств. Декларована владою фаворитизації учнів з пролетарських верств міста і села припинювала – як мінімум, психологічно – статус непролетарських дітей, особливо дітей «позбавленців» і «колишніх людей». З іншого боку, непролетарські батьки часом спритно обходили нормативні бар'єри для вихідців з «чужих» класів, всіма способами забезпечуючи благополучне майбутнє своїх дітей. У свою чергу, це зменшувало шанси учнів-пролетарів продовжити освіту на більш високому рівні, що призводило їх до розчарування в радянській владі та зневіри в справедливість [288, с. 73].

Покажемо у цьому сенсі була ситуація зі вступом колишніх школярів до вищих навчальних закладів. Зокрема, як згадує М. Епштейн, «дані 1927 р. про результати прийому до вищих навчальних закладів свідчать: серед прийнятих ті, хто закінчив робочі факультети, становлять 28,7%, випускників технікумів – 9,5%, профшкіл – 1,5%, дореволюційних навчальних закладів – 5%, шкіл дорослих і т. п. – 9%, а шкіл II ступеня – 46,5%. Не будь встановленої броні за робочими факультетами, питома вага шкіл II ступеня як підґрунтя для ВНЗ, зрозуміло, значно збільшилася б» [37, с. 27].

Його доповнює голова Державної вченої ради М. Покровський: «Перш за все – декілька цифр. У 1918 році в російських вищих навчальних закладах нараховувалося, круглим числом, 60 000 слухачів обох статей. У 1922 році їх нараховувалось 130 000: збільшення аж вдвічі. До цього слід додати, що слухачі 1922 року – значно реальніші слухачі, ніж в 1918-му. Тоді багато записувалося до Університету заради тих вигод, які він тоді давав: щоб врятуватися від «тилового ополчення», отримати право проживання в Москві тощо. Тепер у цьому

сенсі Університет не може бути використаний, і якщо людина туди йде, то тільки для того, щоб вчитися. Отже, справжня кількість студентів збільшилася, ймовірно, навіть не вдвічі, а вчетверо» [237, с. 27].

Цю позицію поділяє й П. Парибок: «Якщо уважно ознайомитися з низкою статистичних матеріалів, що характеризують сучасний стан наших шкіл, то можна констатувати, що відсоток дітей робітників та селянської бідноти, які навчаються, зазвичай падає наприкінці останніх років навчання. Це підтверджує, що економічні умови ще не завжди дозволяють дітям робітників та сільської бідноти послідовно та нормально проходити крізь систему навчання всіма її щаблями. Тому питання ставиться не лише в площині створення сприятливих умов проходження курсу для цієї категорії учнів, а й створення таких умов, за яких школа дійсно була б доступною для дітей робітників і селян.

Саме звідси бере свій початок переважне право на вступ до школи II ступеня дітям пролетаріату і селянства (бідноти та середняків), дітям інших категорій трудящих – працівників освіти, бійців та командирів Червоної армії, наукових працівників, трудової інтелігенції тощо» [37, с. 123–124].

Виявила свої недоліки й практична реалізація Дальтон-плану, у результаті чого виходила подвійна шкода: 1) від примусової і обов'язкової роботи бригадами результати знеособлювалися і не враховували індивідуальних якостей окремого учня; 2) від відсторонення вчителя від керівництва роботою. Універсалізація бригадно-лабораторного методу не могла мати іншого результату, ніж як поверхнові знання, часто помилкові, що не виправлені своєчасно учителем (вони за такого методу виявлялися або занадто пізно, або зовсім не виявлялися), як знеособлення в роботі і безвідповідальність учня, який ховається за бригадою [234, с. 157].

У 1929 р. відбулася нарада, яка засвідчила всі зазначені вище недоліки, виходячи із численних даних, поданих безпосередньо громадянами СРСР.

Зокрема, думку робітників на конференції з питань народної освіти Ленінградського Виборзького району виразив дехто Саламонов. «Без сумніву, – говорив він, – II ступінь є потрібним, адже лише з кращою освітою та з кращими знаннями наше життя може покращитися. Цього, зрозуміло, ніхто не може заперечувати. Чому ж питання так загострюється? Тому що людина, яка закінчила II ступінь та втратила при цьому час, нікуди не може потрапити. Щоправда, тут не вина II ступеня, з II ступеня виходять достатньо підготовлені

учні, але при цьому вони не можуть потрапити до ВНЗ. Вищі школи у нас переповнені, їх мало, ось тут наростає, перш ніж казати, що потрібен II ступінь, повинна казати про те, що слід водночас розширити хоча б паралельні курси вищих навчальних закладів, паралельні – я кажу для того, щоб учні могли туди потрапити» [368, с. 8].

Прямим та широким шляхом зі школи II ступеня, за словами робітників, була лише біржа труда. Миритися з цим, звісно, робітники ніяк не могли, а звідси й більший відсоток відрахування їхніх дітей зі школи.

«Інколи це пояснюється тим, що все ж таки після дев'ятирічки дитина, яка закінчила школу, йде на біржу. Природно, що батьки прагнуть забрати її зі школи, щоб вона в 15 років вступила до ФЗУ. Тут, звісно, потрібно додатково працювати, щоб насправді після ФЗУ або відповідної кваліфікації вона могла отримати роботу, але не йти на біржу», – говорить громадянин Ліфанов, виступ якого повністю підтримує й Кузнецов. «У нас учні, що закінчили II ступінь, – говорить він, – змушені йти світ за очі. Зазвичай вони реєструються на біржі праці, яка посилає їх на фабрику чи завод, не до станка, звісно, а возити візки, а інколи посилає з віником, як тут вже казали».

«Що ми бачимо?» – запитує ленінградський робітник Північка-белю Новиков. «Закінчує мій син 9-річку, а далі що? Зазвичай так: закінчує 9-річку і потрапляє на біржу, а який розумний господарник зажадає звідти рахівника чи машиністку?» [368, с. 9].

Робітники хотіли, щоб школа II ступеня мала нормальне професійно-технічне завершення.

У резолюції зібрання робітників заводу ім. Леніна (Саратов) ми читаємо:

«Точно визначити цільові установки останнього концентру школи і відповідно до цього прикріпити школу до виробничого підприємства чи організації, забезпечивши учнів старших груп виробничою практикою».

Ще більш чітко про це говорилося в наказі Мосраді від робітників Автомобільного парку і заводу Артматресту:

«Встановити, – читаємо ми в ньому, – професійний ухил спецкурсів відповідно до потреб у кваліфікованій робочій силі, і осіб, які закінчили спецкурси, відправляти на роботу на тих самих засадах, що й осіб, які закінчили професійно-технічний навчальний заклад».

Селяни ж це питання хотіли б вирішити в такий спосіб. На Тульському губз'їзді рад селяни казали про необхідність реорганізації всіх

шкіл II ступеня на селі в сільськогосподарські технікуми. Новгородський же окружний з'їзд рад встановив для нового складу Окрвиконкому завдання: «При відкритті шкіл підвищеного типу взяти курс на подальшу організацію шкіл селянської молоді».

Про перетворення сільських 7-річок в ШСМ йшлося й на окружній нараді з питань народної освіти міста Владивосток у виступі представника Ханкайського району.

Однак частіше за все доводиться мати справу з прагнення робітників подолати всі недоліки школи II ступеня, про які зазначалося вище, шляхом перетворення «словесної» школи на справді трудову [368, с. 10–11].

На місцевих з'їздах рад, що відбувалися навесні 1929 р., неодноразово ставилося питання щодо витриманості класової лінії в справі народної освіти.

Делегати зазначали, що «соціальний склад учнів залишає бажати кращого», що «з соціальним складом учнів справи кепські».

В Астраханському окрузі делегати заявили, що в школах II ступеня «немає дітей батраків та бідноти».

На волосних з'їздах Рязанської губернії чутні голоси проти відкриття шкіл підвищеного типу. Делегати боялися, що «до цих шкіл потраплять не діти бідняків та вдовиць, а діти, чужі у класовому сенсі (діти куркулів, представники релігійних культів)» [368, с. 14].

Громадянин Козлов на спільному засіданні робітників заводу «Геофізика» з колегією НКОсу зазначав:

«Приїхала до мене на канікули моя племінниця та попросила допомогти їй написати доповідь про дизелі й турбіни. Я вже 40 років прожив на світі і слюсар я непоганий, але про дизелі й турбіни нічого не знаю. Перш, ніж давати дітям такі теми, слід розповісти їм про більш прості речі. Між іншим, дівчинка не знає навіть, що таке зубило та напилок».

Громадянин Абрамов з заводу «Червоний металіст» критично поставився до запровадженого школою в Ленінграді екскурсійного методу. Він зазначав: «Вчиться мій син ще в III класі 219 школи. Приходить додому втомлений, брудний – ходили на екскурсію. Ходили по ринку й рахували, скільки у ньому ларьків. Що може дати така екскурсія? Абсолютно нічого» [368, с. 23].

Звісно, вже тоді фахівці намагалися усвідомити природу наведених недоліків. Зокрема, П. Блонський наголошував на тому, що «наша школа занадто захопилася аналізом. На своїх заняттях вона

все «розкладає» та «розбирає», забуваючи, що потрібно не лише розкладати, але й складати. Школа повинна давати низку певних знань, але насамперед – єдиний цільний світогляд. Вона повинна випускати людей з певним світосприйняттям: без цього всі ці окремі розрізнені знання створюють, врешті-решт, лише кашу в голові» [311, с. 56].

Проте були й інші недоліки, пов'язані із загальною ситуацією в країні. Зокрема, саме в цей період розпочинається черговий етап пошуку ворогів: на місце «контри» як уособлення збройної боротьби проти революційних змін та перетворень приходять більш нейтральне «ворог». Поміж іншим, це відображається й на рівні школи: «Надзвичайно важливо було б зібрати матеріал за темою „Друзі та вороги п'ятирічки”. Тут мають бути вказані установи, підприємства, організації та окремі особи, які наполегливо та вдало виконують п'ятирічний план або ж заважають і навіть зривають його; крім того, у кожній школі слід організувати куточок на тему „Наші друзі та вороги п'ятирічки”» [97, с. 9].

4 липня 1936 р. вийшла Постанова ЦК ВКП (б) «Про педологічні перекручення в системі Наркомпросу». Педологія була оголошена «хибним напрямком в науці» [38, с. 4], а фактично – першою лженаукою.

ЦК ВКП (б) засудив «теорію і практику сучасної так званої педології». Він наголосив, що і «теорія, і практика так званої педології базуються на лженаукових, антимарксистських положеннях. До таких положень належить, перш за все, головний «закон» сучасної педології – «закон» фаталістичної обумовленості долі дітей біологічними та соціальними факторами, впливом спадковості і якогось незмінного середовища. Цей глибоко реакційний «закон» перебуває в кричущому протиріччі з марксизмом і зі всією практикою соціалістичного будівництва, що успішно перевиховує людей в дусі соціалізму і ліквідує пережитки капіталізму в економіці і свідомості людей» [93, с. 402].

При цьому ЦК ВКП (б) ухвалив:

1. Повністю відновити в правах педагогіку і педагогів. Ліквідувати ланку педології в школах і вилучити педологічні підручники.
2. Запропонувати Наркомосу РСФРР і Народним комісаріатам освіти інших союзних республік переглянути школи для важковиховуваних дітей, перевівши основну масу дітей в нормальні школи.
3. Визнати такими, що є неправильними, постанову Наркомосу РСФРР про організацію педологічної роботи і постанову РНК



РСФРР від 7 березня 1931 року «Про організацію педологічних роботи в республіці».

4. Скасувати викладання педології як особливої науки в педагогічних інститутах і технікумах.
5. Розкритикувати в пресі всі теоретичні книги нинішніх педологів, що вийшли на сьогодні.
6. Охочих педологів-практиків перевести в педагоги.
7. Зобов'язати наркома освіти РСФРР через місяць подати до ЦК ВКП (б) звіт про хід виконання цієї постанови [93, с. 403].

Що ж саме засудив ЦК ВКП (б)?

Педологія — наука про віковий розвиток дитини в умовах певного соціально-економічного середовища [18, с. 11].

Педологія була напрямом у науці, що ставив собі за мету об'єднати підходи різних наук (медицини, біології, психології, педагогіки) до розвитку дитини. На педологію покладалися обов'язки комплектування класів, організації шкільного режиму, напрямок усього навчального процесу з погляду педологізації школи і педагога, визначення причин неуспішності школярів, контроль за політичними поглядами, визначення професії тих, хто закінчує школу, видалення зі шкіл невстигаючих тощо [190, с. 24].

Спочатку ЦК ВКП (б) своєю постановою про школу дав вичерпні вказівки про шляхи та прийоми педагогічної роботи в дитячих установах, вимагаючи вікового підходу до програм, методів викладання, до обліку роботи. Проте віковий підхід до педпроцесу фактично був педологічним підходом, адже «кожен вік має свої своєрідні особливості, які й повинні бути покладені в основу педагогічної роботи. Педагог повинен знати особливості того віку, з яким він веде роботу. На основі цих особливостей він повинен будувати режим дітей та розклад занять; виходячи з цих особливостей, він повинен організувати для дітей середовище, що найбільш відповідає своєрідності їхніх інтересів та можливостей. Прийоми педологічного впливу, тобто пояснення, навчальні посібники, книги, дидактичний матеріал, перш за все, повинні враховувати вікову своєрідність тієї дитячої групи, для якої вони призначаються» [230, с. 4].

Фактично це означало, що педагог повинен був оволодіти педологічною культурою, серйозною педологічною грамотністю, адже ніяким «педагогічним відчуттям» він не замінить цієї педологічної культури; за допомогою «відчуття» він може лише «здогадатися» про ті



зміни, які викликає в дітей його робота; між тим педологія повинна була йому допомогти науково усвідомити ці зміни та збудувати пед-процес на основі наукових знань про дитячий розвиток та дитячу поведінку [230, с. 5].

7 травня 1933 р. колегія Наркомосу РСФРР у своїй постанові про стан і завдання педологічної роботи наголосила на таких напрямках практичної та науково-дослідної педологічної роботи:

#### I. Практична педологічна робота...

1. Відповідно до завдань, що стоять перед школою, педологічна робота в масовій школі повинна охопити такі основні розділи:
  - а) вивчення учнів у школі з метою підвищення якості освітньої та виховної роботи та зміцнення свідомої дисципліни;
  - б) робота з «проблемними дітьми» та робота з профілактики дитячого виховання;
  - в) робота з ознайомлення з основами педології педагогів, піонервожатих та батьків («педологічна азбука»);
  - г) профорієнтаційна робота.
2. Дослідження учнів у школі мало вирішувати такі завдання:
  - а) комплектування шкільних класів на основі вивчення рівня навчальної підготовки учнів, рівня розвитку розумових здібностей, суспільної спрямованості та організованості, вивчення соціально-побутових умов та даних про фізичний розвиток і стан здоров'я дітей.

#### II. Науково-дослідна робота.

2. У сфері педологічного дослідження змісту, методів та форм організації навчальної роботи найактуальнішими є такі проблеми:
  - а) приведення у відповідність до вікових особливостей навчальних програм з основних дисциплін шкільного навчання: з математики, рідної мови, історії, природознавства та з політехнічної праці;
  - б) педологічні засади створення методів та форм поточного й підсумкового контролю шкільної успішності та організація перевірних і випускових іспитів;
  - в) специфічні програмно-методичні особливості в роботі дошкільних установ та підготовчих класів школи у зв'язку з віковими особливостями дітей;
  - г) педологічні засади дозування навчального навантаження учнів (домашнє завдання, додаткові уроки тощо).

3. У сфері виховної роботи до найсуттєвіших питань мало було віднесено таке:
- а) питання формування світогляду учнів;
  - б) педологічні передумови формування свідомої дисципліни учнів [18, с. 13–15].

Поступово педологія стає важливим чинником як соціального виховання, так і системи освіти взагалі.

Л. Виготський писав: «За відомим правилом, якщо ми хочемо вивчити рослину, ми повинні взяти цю рослину разом із корінням, яким вона прикріплене до ґрунту. Ботаніки радять взяти коріння разом із землею, в якій росла ця рослина. Так і кожне явище в розвитку дитини потрібно брати разом із корінням, на яких воно виросло, а це коріння слід брати разом із землею, в якій вони були вкорінені. Це означає, що кожне явище в розвитку дитини може бути зрозумілим не інакше, як у взаємодії із навколишнім для неї середовищем.

Отже, педологія вивчає не лише дитину як ціле, але ще ширше — дитину в її взаємодії із навколишнім середовищем» [39, с. 18].

Більше того, як зазначав П. Парібок, саме «питання комплектування учнів значною мірою є й педологічною проблемою. Одним з основних ускладнень в роботі сучасної школи підвищеного типу є неоднорідність складу її груп з погляду підготовленості, розвитку та віку учнів. Лише нещодавно викорінені програмні та методичні відмінності в роботі окремих шкіл першого ступеня, часті відхилення початкових шкіл від норми програмних вимог щодо знань та навичок, індивідуальні, врешті-решт, особливості учнів, які значною мірою створюють відмінності в розумовому віці учнів однакового паспортного віку, — усе це зумовлює надзвичайну різноманітність складу вступників до шкіл підвищеного типу. І ця обставина висуває, в плані організаційно-педагогічних заходів завдання дослідження складу дітлахів в перші періоди їх перебування в школі.

На сьогодні існує низка достатньо перевірених та підтверджених досвідом способів вивчення розумового розвитку дітей, визначення їх розумового віку, їхньої обдарованості; сучасний стан педагогічної та педологічної науки вже створює передумови для поступового переходу від традицій стихійного, анархічного прийому учнів за допомогою різних раптових, короткострокових, приголомшливих для дітей іспитів, які до того ж надають спірні та суперечливі результати, до системи об'єктивного вивчення учнів, вивчення їхнього освітянсь-

кого «профілю». До такої системи комплектування наша школа й розпочинає поступово переходити. Завданням шкільного керівництва є організація цієї роботи: розроблення конкретного плану, проведення підготовчої роботи з викладачами, підготовка матеріалів, регулювання ходу роботи, підбиття її підсумків, отримання висновків.

Ті «ножиці», які існують у більшості випадків між основними прошарками шкільної групи (дітьми вище середнього рівня, середнього рівня, зниженого рівня та глибоко відсталими), є істотним гальмом нормального просування шкільних груп, є разом із тим лихом, бичем для дітей, які перебувають на «полюсах» (вище середнього рівня та відсталих). Практика роботи кожного педагога містить достатню кількість прикладів, що це підтверджують. На долю керівника школи та її педагогічного колективу припадає робота зі встановлення раціональної системи поділу учнів на однорідні групи за об'єктивними показниками успішності. Сучасна педагогіка знає низку способів вирішення проблеми однорідності в складі шкільної групи: виділення в групі окремих підгруп, які об'єднують учнів з однорідною підготовкою та однаковою успішністю, створення окремих груп-паралелей, кожна з яких об'єднує більш-менш однорідний склад учнів; побудова системи піврічних періодів роботи з «переведенням» учнів після кожного півріччя; створення системи роботи різних типів і різної тривалості за єдиною програмою (наприклад, створення паралельних річних курсів з однієї й тієї самої програми для різних учнівських груп) тощо. Широкі можливості в контексті індивідуального темпу роботи учнів, створює лабораторний план.

Робота школи із забезпечення нормального розвитку шкільного самоврядування є відповідальною ділянкою роботи шкільного керівника. Школа підвищеного типу містить у собі в плані цього колосальні можливості. Вище зазначалося, що низка господарських робіт, суспільно корисна та навчальна робота, спостереження за санітарним станом здоров'я, чергування в лабораторіях, кабінетах, бібліотеках, чергування в межах спостереження за внутрішнім розпорядком у школі та ін. — усе це є змістом роботи дитячого колективу, яка організовує громадські навички учнів. Основним завданням педагога-керівника є знаходження тієї «рівноваги» між суспільними потребами дітей та їх розумовими, віковими особливостями, за якої дітлахи не перевантажувалися б організаційними функціями, разом із тим становлячись в умови максимального розгортання закладених у них потенційних громадських задатків» [37, с. 124–126].

Дехто намагався навіть порівняти педологію із евгенікою. Проте, як цілком слушно зазначав Л. Виготський, «з теоретичного та принципового боку евгеніка як наука про покращення людського роду шляхом заволодіння механізмом спадковості, безперечно, є досягненням сучасної наукової думки, що має у своєму розпорядженні значний масив експериментальних даних, отриманих в процесі схрещення тварин та вивчення в них різних явищ спадковості.

Однак якщо ми перейдемо до практичної евгеніки, тобто до практичних заходів з покращення людського роду, як вони застосовуються та проповідуються нині, здебільшого, в Америці, ми побачимо, що тут відбувається змішання одного та іншого виду спадковості. Так, насправді практична евгеніка вдається лише до двох заходів: 1) стерилізації, тобто обезпліднення злочинців, психічно хворих та інших людей «з дурною спадковістю»; 2) до покровительства шлюбам нащадків добрих сімей, що забезпечують гарні якості майбутніх нащадків. Ці обидві форми практичної евгеніки в сучасному класовому суспільстві підпадають під вплив двох моментів, які неминуче призводять до повного визнання наукової неспроможності цієї евгеніки» [39, с. 11].

Утім, сильний перекис діяльності педологічних лабораторій в напрямку сортування учнів на основі їхніх інтелектуальних якостей не узгоджувався з лінією комуністичної партії на рівноправність всіх представників робітничого класу в отриманні освіти, не узгоджувався і з ідеологією загальної рівності, який втілюється в практиці «групового навчання» [190, с. 24].

Загалом же можна констатувати, що радянська школа за слабкої матеріально-технічної бази, тодішнього складу педагогів і ставлення до вчителя в суспільстві, в обстановці перманентного експериментування з програмами і методами навчання, в принципі, не могла підготувати грамотне покоління учнів.

Проте поступово ситуація почала змінюватися. Після смерті А. Луначарського у 1929 р. народним комісаром освіти РСФРР став А. Бубнов.

Надзвичайно цікавий сам факт призначення наркомом освіти вихідця з вищого керівництва Червоною Армією. Багатьом згадується призначення міністрами освіти царських генералів і адміралів: Є. Пуятіна, П. Ванновського, В. Глазова. За них, як за соломинку, хапалися тоді, коли ситуація в освітньому господарстві здавалася вибухонебезпечною. Історія повторилася. Звичайно, А. Бубнов ніколи

не був бойовим генералом, але в ті роки в керівництві Червоною Армією мало хто міг похвалитися дійсно офіцерською долею. Безперечно, він був людиною, яка звикла до армійської дисципліни, до армійської жорсткості централізованого управління. Для наукової громадськості це призначення здавалося несподіваним, у А. Бубнові не бачили професіонала. Енергійна людина, яка цікавиться всіма проблемами, здатна працювати мало не цілодобово, він швидко заробив авторитет у своїй адміністрації [190, с. 12].

І хоча на початку все ще здавалося, що саме в трудових школах виробляється нова людина, проте поступово ситуація в країні стала змінюватися. Епоха експериментів минала. Необхідне було більш дбайливе ставлення до досвіду, накопиченого століттями, були необхідні умови для творчої політики «збирання каміння». У велику моду увійшло «освоєння класичної спадщини» (не в останню чергу і в педагогіці). І А. Бубнов сприйняв зміни в настроях еліти і планах Й. Сталіна із завзятістю гарного службиста. Він став затятим прихильником навчальної школи і заклав її основи, які діють і донині.

Установки ж шкільної політики 1920-х років на виховання свідомості і поведінки «борця і будівельника соціалізму» в умовах соціально-класового розшарування суспільства і примітивної матеріально-технічної бази виробництва були замінені новим партійно-державним замовленням на «поголовну» грамотність, підготовку кадрів для здійснення індустріалізації народного господарства країни [190, с. 13–14].

Як зазначав П. Блонський, «...індустріальне суспільство створює й індустріальну школу» [310, с. 34].

Отже, на межі 1920–1930-х років влада дедалі жорсткіше демонструвала свою рішучість у наведенні «порядку» в країні в цілому і в школі зокрема. У 1931 р. ЦК партії прийняв рішення про скасування шкільних педагогічних експериментів 1920-х років, введення формального порядку і жорсткої дисципліни в школі. У підготовленій за ініціативою та участю Й. Сталіна Постанові ЦК ВКП (б) «Про початкову і середню школу» від 5 вересня 1931 р. не лише різко засуджувався «метод проектів» як такий, що впливає з «антиленінської теорії відмирання школи», а й містився заклик до рішучої боротьби проти «легковажного методичного прожектерства» [190, с. 20–21]. Відтепер справою учня повинні стати не заняття з учителем, а беззаперечна слухняність, не вміння самостійно мислити, а зубрячка певного набору фактів і цитат з промов партійних вождів, щоб зуміти повторити

їх на іспиті. Ніхто тепер не мав права виходити поза межі дозволеного рівня знань [111, с. 24–25]. Педагогічні експерименти, короткочасний і відносний демократизм і плюралізм думок 1920-х йшли в небуття. У країні наступала епоха аскетизму і ригоризму. Для вирішення нових завдань з небаченої переробки суспільства потрібно було вже інше покоління молоді [288, с. 192].

Дещо інакше відбувався розвиток народної освіти в Україні, де освітянська ситуація сформувалася ще в XVI ст., коли С. Оріховський-Роксолан, називаючи школи і гімназії оселями «мудрості самої держави», закликав короля: «...де їх немає — засновуй, де занепали — відновлюй. Хай навчається там молодь твоєї держави гуманності й мудрості» [221, с. 134].

Першим вищим навчальним закладом в Україні вважається заснована князем Костянтином Острозьким у м. Острозі на Волині Острозька колегія, яка поєднала в собі традиції освіти Київської Русі та досягнення західноєвропейських університетів [103, с. 259].

На думку ж інших вчених, ним була створена в 1632 р. Києво-Могилянська колегія, яка стала результатом об'єднання братської школи в Києві зі школою Печерського монастиря. У 1658 р. вона перетворюється на академію і стає першим вищим навчальним закладом усіх східних слов'ян [103, с. 260].

У період перебування України в складі Російської імперії ситуація з вітчизняною освітою істотно погіршилася.

Першою трагічною подією для України новітніх часів був розгром Кирило-Мифодіївського братства 1847 р. — українського культурно-політичного осередку в Києві, створеного чільними представниками української патріотичної інтелігенції. Через деякий час царський уряд завдав чергового тяжкого удару українському народові заборонаю Валуєва 1863 р. видавати українські книжки для школи і народної освіти. Протиукраїнську позицію уряду, що тоді відбувалася завершено заборонаю української мови в школах, закриттям недільних шкіл, а також ліквідацією «Тимчасової педагогічної школи» в Києві.

Та найбільшим, по суті, ударом для української національності під Росією був наказ заборони друкувати українською мовою бідьякі книжки (у тому числі й підручники), крім історичних документів та «красного письменства». Наказ про заборону підписав 30 травня 1876 р. цар Олександр II [24, с. 3].

Ця заборона шкільних підручників українською мовою тривала аж до першої революції в Російській імперії 1905 р. Викладання ж

українською мовою в школах, починаючи з народних, було заборонено аж до революції 1917 року [24, с. 4].

Саме тоді російський Тимчасовий уряд запровадив українізацію школи. Зокрема, у березні 1917 р. він погодився на «допущення в школах Київської шкільної округи навчання всіх предметів українською мовою» за умови забезпечення меншості учнів не-українців викладання російською мовою. Через деякий час міністр освіти Тимчасового уряду О. Мануйлов видав розпорядження щодо української школи, яке, поміж іншим, містило такі положення: 1) у народних школах розпочинається викладання українською мовою при забезпеченні прав національних меншин; російська мова стає обов'язковим предметом з другого року навчання; 2) в учительських семінаріях та інститутах України створюється наука української мови, літератури, історії та географії; 3) у вищих школах створюються кафедри української мови, літератури, історії і права [24, с. 9].

Звісно, подібне ставлення російської держави до мовних прав національних меншин не могло не викликати певного спротиву.

Зокрема, в Україні цей спротив був організований наявним громадянським суспільством. Так, протягом 1910–1914 рр. цю боротьбу очолював журнал «Світло», який, на думку багатьох дослідників, став авангардом боротьби за рідну школу, оформив та визначив основні напрями для розбудови та розвитку народної освіти в Україні та сприяв пробудженню національної свідомості широких верств пригнобленого українського вчителства [24, с. 5].

Після Лютневої революції 1917 р. цю роль перебрало на себе українське громадське «Товариство шкільної освіти», яке було сформоване найкращими українськими педагогами задля вирішення справ народної освіти. Очільниками Товариства стали І. Сташенко та П. Холодний. Вже 18 березня 1917 р. об'єднання за власні кошти та з невеликою фінансовою допомогою відкрило першу українську ім. Т. Шевченка гімназію в Києві. У квітні 1917 р. ним було проведено перший Всеукраїнський з'їзд українських учителів та професорів, а в травні організовано літні учительські курси для підготовки лекторів. Товариство також займалося виробленням української термінології з різних галузей науки, формуванням українського правопису та виданням шкільних підручників, необхідних для українізації освіти. Улітку 1917 р. спеціальна комісія Товариства розробила план єдиної школи в Україні, який було розглянуто на другому Всеукраїнському учительському з'їзді в серпні 1917 року [24, с. 8].

Утім, реальні успіхи у сфері організації освіти розпочалися лише після запровадження в Україні державних інституцій.

Так, у червні 1917 р. Центральна Рада сформувала перший автономний уряд України – Генеральний секретаріат, у якому пост Генерального секретаря освіти обійняв І. Стешенко – голова Товариства шкільної освіти. Його помічником став П. Холодний. З цього часу Генеральний секретаріат освіти перебрав на себе керівництво освітніми справами в Україні, і після затвердження російським урядом 17 серпня 1917 р. «Тимчасової інструкції для Генерального Секретаріату» усі шкільні справи на території Київської, Харківської та Одеської губерній формально перейшли під його юрисдикцію.

Незадовго до цього, 9 липня 1917 р. Генеральний секретаріат видав декларацію, у якій, поміж іншим, зазначалося: «У справі народної освіти Секретаріат має на меті насамперед об'єднати у своїх руках все керування шкільною освітою, а власне: догляд за проведенням на місцях українізації школи, організація видання підручників, відшування і приготування учителів для шкіл та поміч у згуртуванні їх у професіональні товариства» [24, с. 11].

Невдовзі після набуття незалежності створене на місці Генерального секретаріату освіти відповідне міністерство на чолі із І. Стешенком ухвалило постанову про народне навчання, згідно з якою, в «Українській Народній Республіці всім дітям шкільного віку повинна бути забезпечена можливість одержати безплатну освіту в добре zorganizованій загальноосвітній школі» [24, с. 12].

Відмовившись від закриття російських гімназій, міністерство сприяло заснуванню українських. Усього їх було відкрито близько 150. Це й була лише шоста частина від загальної кількості навчальних закладів цього типу. Навряд чи є підстави говорити про певний паритет, однак і подібний підхід слід визнати суттєвим кроком до становлення системи національної освіти. Проявлялася також турбота й про навчальні заклади національних меншин. На державне утримання було взято 35 єврейських і 12 польських гімназій [27, с. 95].

За часів правління Центральної Ради було сформовано мережу народних університетів у Києві, Житомирі, Чернігові, Херсоні, Полтаві, Вінниці, Кременчуці та деяких інших містах. Утім, лише Київський український народний університет мав науковий характер і був максимально наближеним до типу класичних університетів на кшталт Одеського або Харківського, які, утім, функціонували в Україні як російські [68, с. 204].



Особливо при цьому відзначився міністр освіти В. Прокопович, відомство якого розробило план університетського будівництва, відповідно до якого планувалося: 1) в усіх російських вищих школах України запровадити обов'язкову лектуру української мови і кафедри українознавства; 2) розпочати поступову українізацію всієї вищої освіти країни, ураховуючи чисельність українських вчених і можливості старої професури оволодіти українською викладавкою мовою; 3) активно взятися за підготовку кадрів української професури; 4) започаткувати мережу державних вищих шкіл України, першим осередком якої стане Київський український народний університет, перетворений «в національний з державними правами і за державні кошти»; 5) відкрити нові українські університети: державний — у Кам'янці-Подільському, народні — у Києві, Харкові й Одесі; 6) мобілізувати з-за кордону українських вчених для викладацької роботи на Батьківщині [57, с. 399].

Протягом п'яти років до виконання посад ординарних та екстраординарних професорів могли бути обрані українські та російські вчені, які мали ступінь доктора одного із зарубіжних університетів та були відомими своїми науковими працями і педагогічною діяльністю в тих самих вищих навчальних закладах. З дозволу міністра освіти дисципліни можна було викладати російською мовою.

На історико-філологічному факультеті Кам'янець-Подільського державного українського університету засновувалися на загальних підставах кафедри польської та єврейської літератури й історії [68, с. 206].

Утім, реалізація усіх цих планів наштовхнулася на перепони політичного характеру, коли П. Скоропадський силоміць усунув від влади українську Центральну Раду.

Проте на розвиток освіти це майже не вплинуло.

Після утворення Гетьманату нова влада також звернулася до розбудови в Україні університетів. Зокрема, новопризначений міністр освіти М. Василенко отримав схвалення гетьманом своєї програми, відповідно до якої передбачалося не лише українізувати всі типи шкіл, а й заснувати чотири українські університети та Академію наук [247, с. 45].

Низку важливих законів було ухвалено також і в галузі шкільної освіти.

Зокрема, з 1 травня 1918 р. були ухвалені нові штати вищих початкових шкіл, а на утримання вже існуючих та відкриття 400 нових шкіл було спрямовано майже 21 000 000 карбованців [265].

У серпні 1918 р. Рада міністрів своїм законом [268] прирівняла до єдиного типу двокласні й однокласні сільські школи, парафіяльні школи та інші початкові школи. Зрівнювалися в правах і вчителі зазначених шкіл. Встановлювалися документом й норми річної державної допомоги та надбавки вчителям. У грудні було прийнято Закон «Про скасування органів керування колишніми школами Найсвятішого Синоду і про остаточну ліквідацію справи передачі міністерству народної освіти та мистецтва і місцевим самоврядуванням названих шкіл і їх майна» [275]. Згідно з цим актом, окружні та єпархіальні шкільні ради та їхні повітові відділи зобов'язувалися в місячний термін завершити справу передачі до міських і земських управ церковнопарафіяльних, двокласових та церковно-учительських шкіл. Визначалися й правила такої передачі.

Запроваджувалося обов'язкове викладання української мови, літератури, історії та географії України в усіх загальноосвітніх, професійних та комерційних школах, а також в учительських і духовних семінаріях та інститутах.

Згодом новим законом [269] було визначено кількість годин викладання та освітній ценз учителів. Для цього влітку 1918 р. окремим законом було закріплено фінансування роботи курсів українознавства для вчителів з усієї країни [254]. Була розпочата діяльність тримісячних курсів для вчителів польських шкіл у Києві, Вінниці та Житомирі [252].

Низкою законів Рада міністрів асигнувала кошти на допомогу та розвиток шкільної та позашкільної освіти в Україні.

Зокрема, у вересні 1918 р. Міністерство освіти та мистецтва, через своїх губернських, повітових та міських інструкторів розпочало допомогу земським та міським органам влади в роботі зі створення вечірніх шкіл, бібліотек-читалень, різноманітних клубів, виставок та екскурсій, а також облаштування дитячих садків, ясел і майданчиків [134, с. 244].

Низкою законів були створені вищі навчальні заклади. Зокрема, у серпні 1918 р. Рада міністрів затвердила закон, відповідно до якого ще з 1 липня 1918 р. в м. Кам'янець-Подільський розпочав свою діяльність державний університет (КПДУУ) у складі чотирьох факультетів [263]. Звісно, у 1918 р. було відкрито лише два з них – історико-філологічний та фізико-математичний. При цьому останній існував у вигляді двох відділів – математичного та природничо-історичного.

З урахуванням того що питання його внутрішньої організації та діяльності не були ще законодавчо врегульовані, він мав організовуватися на основі статуту й штатів російських університетів 1884 р. Окремою нормою була закріплена вимога викладання українською мовою. Закон визначав, що перший ректор, декани та професори призначаються міністром освіти. На історико-філологічному факультеті передбачалася робота двох кафедр з польської та єврейської історії і літератури. Ще одним законом [259], виданим у листопаді, з 1 липня засновувався богословський факультет у складі 20 кафедр. Для організації його роботи асигнувалося понад 139 000 карбованців.

У серпні 1918 р. Київський народний український університет відповідним законом [271] перетворювався на Київський державний український університет (КДУУ) у складі чотирьох факультетів – історико-філологічного, фізико-математичного, правничого і медичного. Звісно, його статут і штати визначалися на зразок російських університетів, а дисципліни викладалися українською мовою.

Окремим законом [274] Ніжинський історико-філологічний інститут князя Безбородька було реорганізовано на «Державний історико-філологічний інститут кн. Безбородька в м. Ніжині». Колишні російські університети – Київський св. Володимира, Харківський та Новоросійський – також отримали статус державних університетів України. Водночас такі інститути, як Катеринославський гірничий, Харківський технологічний та Харківський ветеринарний, а також Київський політехнічний, згідно з законом Ради міністрів від 16 вересня 1918 р. стали українськими державними вищими школами [273].

При цьому 28 вересня 1918 р. Рада міністрів Української держави відповідним законом ратифікувала відкриття в Харківському і Новоросійському університетах з 1 липня 1918 р. на історико-філологічних факультетах кафедр історії України, історії української мови і історії українського письменства, а на правничому факультеті – кафедри західно-руського права [256]. Ці курси стали обов'язковими для всіх студентів зазначених університетів, а для їх викладання були закладені дві ординатури та дві екстра-ординатури [134, с. 241].

У серпні було законодавчо затверджено Статут Київської духовної академії [320] як вищої богословської науково-освітньої установи, що мала своїм завданням розробку православної теології у зв'язку з суміжними галузями знань та викладання богословських й інших навчальних дисциплін для отримання слухачами академії вищої

богословської освіти. Цей Статус містив 15 розділів, що визначали не лише загальні засади духовної інституції, а й її керівництва – Правління, права та обов'язки ректора, проректора та його помічників, права та обов'язки студентів, склад, порядок роботи, об'єднані у п'ять груп дисципліни викладання, правила прийому до академії, утримання студентів, розклад навчання тощо.

6 жовтня 1918 р., відкриваючи Київський державний український університет, гетьман П. Скоропадський, поміж іншим, закликав професорсько-викладацький колектив перебороти «вузьку національну нетерпимість», збагачувати українську культуру та поширювати досвід європейських і російських вчених, а студентство – правильно розуміти добу соціальних реформ, що на той час переживала Україна, аби уникнути «нечуваних страхіть», «руїни культури та цивілізацій» та «певного знищення свободи особи». Крім того, глава держави зазначив, що «тільки на основах науки, на основах державності та принципі індивідуальної свободи можливий соціальний поступ людності». Розраховуючи на підтримку молоддю своїх поглядів та ідей, П. Скоропадський висловив надію: «Твердо вірю, що в стінах цього університету ви станете на цих основах і, вступивши в життя, ви зробитеся дорогоцінними оборонцями законності і справжньої свободи і діяльність ваша послужить для процвітання та добробуту народу українського й нашої дорогої України» [44].

Звісно, у цей період переважна більшість професорів були українцями, однак не всі вони добре володіли українською мовою викладання, а дехто взагалі не вважав себе українцем і повинен був вивчати українську мову разом із професорами-росіянами [68, с. 208]. За свідченням В. Зіньковського, «вчених, які володіють українською мовою і можуть викладати українською, було взагалі небагато. Про себе, зокрема, скажу, що я зовсім не міг би читати лекції українською мовою. У такому ж становищі, як я, перебувала ще низка професорів, які брали участь у Народному Українському Університеті. Створення особливого державного Українського Університету зі штатними кафедрами надавало можливість запрошення на штатні кафедри тих вчених, які погодилися б протягом певного терміну перейти на українську мову – і це відкривало можливість запрошення серйозних учених» [70, с. 232–233].

Оскільки згодом виникла б проблема залучення до справи українськомовних професорів, восени 1918 р. 33 молоді та перспективні в науковому плані українці були прийняті на посади професорських

стипендіатів для підготовки до майбутньої викладацької кар'єри [290]. Цьому також була присвячена низка актів гетьмана П. Скоропадського, зокрема, «Про заснування 20 стипендій у розмірі від 5000 до 7200 карбованців для підготовки професорів вищих навчальних закладів України з викладанням українською мовою», «Про право писання і захисту дисертацій на присудження вчених ступенів в усіх вищих навчальних закладах України українською мовою» або «Про зміну умов отримання звання приват-доцента в державних університетах України» [68, с. 209].

У Кам'янець-Подільському університеті процес формування професорсько-викладацького складу відбувався значно складніше. Справа в тому, що, крім П. Бучинського, який працював тут після завершення роботи в Новоросійському університеті, в університеті взагалі не було професури. Щоб вирішити цю проблему, довелося запрошувати на роботу науковців не лише з Києва, а й з Харкова, Катеринослава, Львова, Ніжина та деяких інших українських центрів освіти.

До того ж після ухвалення закону про заснування, на вимогу українських священників Подільської єпархії [68, с. 205], на богословському факультеті КПДУ виникла потреба залучити до викладання фахівців-теологів. Однак заповнення вакансій тут відбулося лише після завершення першого семестру [68, с. 209].

Отже, за часів правління П. Скоропадського українська національна університетська освіта, по-перше, дістала державно-правовий характер, по-друге, оформилась у початкуючу функціональну систему. Гетьман дав принципову згоду на заснування українських університетів як осередків національної культури, затвердив закони, на базі яких створювалися університетські заклади та заповнювалися їхні штати, сприяв ректорам у розв'язанні складних матеріально-технічних проблем. За підтримки гетьманської держави і громадськості обидва українські університети отримали навчальні площі, привели їх у належний стан, сформували здебільшого українські професорсько-викладацькі корпорації, контингент студентської молоді, у якому переважали українці – майбутнє поповнення інтелігенції титульної нації. Нерозв'язаними проблемами залишалися недосконалі правила прийому студентів, відсутність українських університетських статутів, практика російськомовного викладання частини навчальних дисциплін, незадовільний стан із забезпеченням навчального процесу україномовною літературою тощо. Утім, усе це ніяк не може

применшити величезного значення появи вперше на освітній карті України і світу українських університетських закладів [68, с. 212].

Після повалення П. Скоропадського ситуація дещо погіршилася, хоча 24 лютого 1919 р. в Рівному Директорія й затвердила закон про управління освітою. Згідно з цим законом управління народною освітою децентралізується, тобто передається колегіальним органам з представників трьох елементів — землі (представники місцевого самоврядування), влади (комісар народної освіти) та зорганізованого учительства (виборні представники учительських спілок). Отже, заснування шкільних рад при земствах та фактичне запровадження в шкільні управи членів земських управ мало своїм завданням міцно пов'язати шкільне управління із самоврядуванням. З іншого боку, введення комісарів освіти до складу членів шкільних управ та призначення їх головами останніх давало міністерству освіти можливість постійного контролю над місцевими освітніми установами. Зазначений закон також утворив при міністерстві освіти як дорадчий орган Головну шкільну раду у складі 21 особи [24, с. 18].

За радянських часів освітянські установи були повністю підпорядковані централізованій державній владі. Проте невеликий період 1920-х років, який отримав назву «українізації» або «коренізації», сприяв розвитку української культури та освіти.

Справа в тому, що в радянській Україні до її входження у 1922 р. до складу СРСР Народний комісаріат освіти УСРР, який не був пов'язаний деклараціями про єдину трудову школу, став рішучим прихильником проведення професійної освіти з більш раннього, ніж в РСФРР, віку, і фактично виступив за перегляд освітньої політики Російської республіки [64, с. 171–172]. 1920-й рік сприяв цьому: після закінчення громадянської війни господарський фронт, що відкрився на всю широчінь, вимагав значної кількості кваліфікованої робочої сили. Система народної освіти в УСРР, теоретиками якої виявилися нарком освіти республіки Г. Гринько та його заступник Я. Ряппо, складалася під безпосереднім впливом монотехнічної системи освіти, прийнятої в Західній Європі і Америці, — так звана «американська система». Надалі завдяки ленінської критичі і партійним рішенням, українські монотехністи відмовилися від ідеї «дитячого будинку як єдиної системи соціального виховання, що спочатку захищалася ними, і визнали значення політехнічної освіти. Але одна з центральних ідей їхньої концепції — заперечення загальноосвітньої середньої школи як самостійного ланки системи народної освіти —

залишалася ключовою і була покладена в основу будівництва освіти в Україні в 1920-ті роки [64, с. 172]. Справедливо критикуючи недоліки шкіл II ступеня за їх слабкий зв'язок із життям і потребами виробництва в перше десятиліття радянської влади, українська система освіти вустами Г. Гринька найрадикальнішим способом висловилася за їх знищення і перетворення на професійно-технічні школи: «Треба дощенту зруйнувати той мертвий острів зі сліпим маяком, який урочисто іменується другим ступенем трудової школи, а на практиці є старою середньою школою» [45, с. 20].

Разом з питаннями професійної освіти не менше актуальним залишалося й питання про навчання і виховання дітей молодшого віку. І тут мали місце два абсолютно протилежні підходи. Завдяки сформованим у Росії соціально-економічним умовам Народний комісаріат освіти РСФРР базувався на єдиній трудовій школі, маючи на увазі підхід «шкільний». Український Народний комісаріат освіти в умовах повністю зруйнованих громадянською війною промисловості і сільського господарства і за наявності мільйонного фактично безпритульного дитячого населення, висунув на перший план соціальне виховання дітей. Його кредо стала «Декларація соціального виховання», прийнята на початку 1920 року: основним завданням в Україні того часу визнавалося не навчання, а охоплення вихованням («дитячий будинок») всіх дитячих вікових груп (від чотирьох до п'ятнадцяти років включно): I концентру школи II ступеня в РСФРР в Україні відповідав II концентр школи-семирічки, а II концентрові в Україні відповідала профтехшкола, над якою знаходився технікум, який вважався закінченим професійним вищим навчальним закладом (а не ступенем для вступу до інституту). Інститути (включаючи університети) в Україні були вузами «з більш теоретичними курсами навчання, ніж технікуми». Передбачалося, що вони готують (термін навчання 4–5 років) висококваліфікованих працівників-організаторів для народного господарства [64, с. 172].

Скориставшись тим, що в перші роки радянської влади відповідно до конституцій окремих радянських республік системи народної освіти в них могли відрізнитися одна від одної, Народний комісаріат освіти УСРР відразу ж після III Всеросійського з'їзду профспілок (1920) розпочав рішуче впровадження в життя ідеї соціального виховання дітей віком від чотирьох до п'ятнадцяти років і розроблення системи єдиної професійної і спеціально-наукової освіти для юнаків з п'ятнадцятирічного віку. За цією системою завершенням будь-якого



початкової освіти були школи, над якими, починаючи з сімнадцятирічного віку, мислилася тільки вища освіта. Остання давалася у двох типах установ — технікумах та інститутах, причому технікуми і інститутами стояли поруч як абсолютно рівноправні вищі навчальні заклади. Завданням навчального закладу першого типу була підготовка працівників вузької спеціальності, рядових керівників і середніх працівників для виробництва. Другий тип навчальних закладів був призначений для підготовки працівників з широким науковим кругозором і знаннями, які охоплюють ширші галузі народного господарства і державного будівництва.

Відповідь на питання, який зміст вкладався в схему побудови народної освіти на Україні, знаходимо в одного з творців цієї системи освіти, заступника наркома освіти УСРР Я. Ряппо: «Сучасна техніка, безперечно, є основою культурного будівництва, бо індустріальна праця — це вища форма суспільної праці. Ми повинні відмовитися від думки, що для сучасного культурного будівництва існує ще якась галузь освіти, відокремлена від індустрії... Індустріально-технічній освіті належить панівне місце. Окремі галузі освіти: соціально-економічна, педагогічна, художня — є похідними і повинні орієнтуватися здебільшого на індустріально-технічну освіту» [295, с. 70].

Я. Ряппо характеризує українську систему освіти як монотехнічну, як систему єдиного професійної освіти і спеціально-наукової. Уся система її ПРОФОСу базувалася на двох засадах — індустріально-технічному (переважно у містах) і сільськогосподарському (на селі). Звідси й дві основні галузі профосвіти — індустріально-технічна і сільськогосподарська.

«У 1921 році, — говорить Я. Ряппо, — ми дійшли до реалізації єдиної монолітної системи матеріалістичної школи, яка ставить собі за мету і завдання підготовку до матеріального виробництва, а через нього й до суспільного життя. Науки вносяться в цю схему настільки, наскільки вони потрібні для організатора суспільного життя» [295, с. 81].

Соціальна освіта (СОЦОС) в українській системі мала на меті «створення людини нового типу, органічно пов'язаної з народжуваним комуністичним суспільством», методом же цього виховання було «колективне виховання, засноване на єдиному активно-творчому процесі». Для виконання цього завдання засновувалися: дитячі садки (для дітей від чотирьох до восьми років) і трудові школи (від восьми до п'ятнадцяти років).



Основними завданнями професійної освіти (ПРОФОС), що охоплює вік від п'ятнадцяти до вісімнадцяти років, були: підготовка всіх видів кваліфікованої робочої сили, необхідної для відновлення народного господарства і соціалістичного будівництва; спрямування всієї культурно-просвітницької роботи «ідеологічними шляхами північного класу – пролетаріату».

Перше із зазначених завдань здійснювалося встановленням системи професійної освіти, яка, «на противагу старій словесній школі створювала нову школу», пристосовану до певних життєвих завдань, і готувала людей до певної професії; застосуванням нових методів викладання, побудованих на зв'язку виробничих процесів («практики») з науковим і навчальним узагальненням цих процесів («теорії»); систематичною «індустріалізацією та агрономізацією» школи з тим, щоб учні і вчителі не відокремлюватися від «дійсно суспільно необхідної праці» та набували навички, гармонійно виробляючи і поєднуючи звичку до розумової праці з фізичною.

Друге із зазначених завдань здійснювалося «пролетаризацією» школи шляхом створення відповідних організаційних форм «робочої школи» (школи робітничої молоді, робочі курси, вечірні робочі технікуми і робфаки) та прийому до цих шкіл учнів за визначеною розверсткою профспілок, Червоної Армії, компартії і «шляхом впровадження в шкільну систему профосвіти політико-освітніх дисциплін та інших форм політичного виховання». Здійснення всіх цих завдань забезпечувалося встановленням єдиної соціалістичної системи професійної освіти, узгодженої у своїй організації і методах до потреб народного господарства і державного будівництва.

На базі основних галузей народного господарства і державного будівництва в Україні були створені такі галузі («вертикалі») профосвіти (вік – від дев'ятнадцяти до двадцяти трьох років): індустріально-технічна, сільськогосподарська, соціально-економічна, медична, педагогічна і художня. Кожна вертикаль профосвіти розпадалася на гілки: індустріально-технічна – на механічну, електричну, гірську, хімічну, будівельну, транспортну, кустарно-промислову та ін.; сільськогосподарська – на агрономічну, садово-городню, лісівничу, зоотехнічну, меліоративну, землевпорядну; соціально-економічна – на адміністративно-організаційну, оперативно-господарську, статистичну, кошторисно-фінансову, юридичну; медична – на одонтологічну (стоматологія) і хіміко-фармацевтичну; педагогічна – на гілки соцвиховання, профосвіти і політосвіти; художня – на музичну

і гілку образотворчого мистецтва, а також театральну-сценічну та літературну.

Крім зазначеної основної системи «вертикальної побудови», була організована з позашкільної освіти «горизонтальна» особлива мережа навчальних закладів, що об'єднувала всі види профосвіти зайнятих на виробництві дорослих робітників, а також робітників-підлітків. Їх завданням було загальне підвищення культурного рівня робітничого класу, його кваліфікації, соціалістичне виховання й професійна освіта робітничої молоді на базі заводського учнівства, а також підготовка адміністративно-технічного персоналу з робітників. Профосвіта робітників у кожній своїй структурі мала «вертикальне розчленування», відповідне основними категоріями профспілок.

Над усіма «вертикалями» для планомірної організації наукової праці та підготовки молоді професури в українській схемі освіти стояла Федерація наукових установ, науково-дослідних кафедр і асоціацій, об'єднаних в адміністративно-організаційному плані Науковим комітетом, а в науковому — Академією наук.

Отже, вся система профосвіти в УСРР здійснювалася у зв'язку з характером і напрямком господарського та соціального життя і природними багатствами окремих областей України за принципом раціоналізації: при встановленні і розвитку шкіл в окремих районах в основу було покладено виробничу ознаку, найбільш характерну для кожного району [64, с. 183–184].

Утім, були й проблеми, найголовнішою з яких, безперечно, був стан справ із процесами українізації, який мав супротивників як у середині України, так і поза її межами — у Росії, про що свого часу писав ще проф. С. Смолинський: «Робота за методом проектів в Україні ведеться уже декілька років, організована вона в нашому районі під керівництвом дослідної педологічної станції. Про наші певні дослідження, щоправда, дуже незначні, вже зазначалося в книжці Петрової, у 1-й збірці «На шляхах до методу проектів», але більш за все про них друкувалося в українській місцевій пресі. Справа в тому, що ми, зайняті будівництвом української школи, усі пишемо українською мовою і, як не дивно, перекласти російською не вистачає часу. Тому й природно, що в Москві мало знайомі про стан справ в Україні. Щоправда, останнього часу ми надсилаємо до вас наші українські книги та отримуємо рецензії на них» [309, с. 92].

Як бачимо, Російська Федерація того періоду на побутовому рівні далеко не завжди визнавала українців як окрему націю, вивчення мови якої має бути обов'язковим.

Досить цікаві спогади про це залишив народний комісар освіти УСРР М. Скрипник: «Уже тепер, а ще більше в майбутньому, напевно, зукраїнізується Сталіно. Опір, однак, ще великий. Ще минулого року, коли я приїхав сюди восени, то я виявив, що в м. Сталіно була лише одна українська трудова школа, та й то 4-річка, причому тут характерне таке явище. У російських трудових школах тоді українська мова не викладалася, а в українській школі російської мови навчали, а, крім російської мови, ще ввели викладання есперанто. І тов. Фофанів цілковито прав, що це є новаторство, і до того ще в єдиній українській школі. Отже, до останнього часу в трудшколах не було українізації, а була есперантизація» [303, с. 187].

Звісно, подібне ставлення до есперанто було викликане певними об'єктивно-ідеологічними обставинами, адже в очікуванні швидкого приходу світової революції в ті роки покладалися великі надії саме на есперанто як універсальний засіб міжнародного спілкування. Були навіть спроби Наркомосвіти замінити викладання іноземних мов в школі на есперанто [288, с. 111].

З метою подолання зазначених розбіжностей російські освітяни з 31 грудня 1920 р. по 4 січня 1921 р. у Москві були змушені провести нараду народних комісарів освіти союзних республік РСРР, на якій була прийнята відповідна резолюція:

1. ...Дошкільні установи охоплюють дітей з 3–8-річного віку і встановлений в Україні законом прийом дітей в дошкільні установи з 4-річного віку зумовлюється не принциповими розбіжностями з РСФРР, а міркуваннями практичного сенсу.

2. Встановити, що соціальне виховання в обох системах народної освіти охоплює вік від 8 до 17 років. При цьому: а) вік від 8 до 12 років охоплюється в РСФРР школою I ступеня, у системі УСРР – 1-м концентром семирічки; б) вік від 12 до 15 років в системі РСФРР охоплюється 1-м концентром школи II ступеня, у системі УСРР – 2-м концентром семирічки; в) вік від 15 до 17 років охоплюється в системі РСФРР 2-м концентром II ступеня, у системі УСРР – профшколою, що перебуває у віданні профосва.

3. На даний момент типом масової школи, що реалізується, в РСФРР є школа I ступеня і в УСРР – 1-й концентр семирічки, при цьому нормальним типом цієї школи слід вважати чотирирічку...

4. Школа I ступеня РСФРР та 1-й концентр семирічки в УСРР є достатньо однотипними школами, мають за мету дати дітям уміння писати, читати, рахувати та знання й уміння, які дозволяють їм орієнтуватися в навколишній трудовій діяльності людей, у явищах природи та суспільного життя.

5. 1-й концентр школи II ступеня в РСФРР та 2-й концентр семирічки в УСРР є так само однотипними і мають на меті дати вже більш повне знайомство з трудовою діяльністю людей та її організацією, з силами та законами природи і суспільним життям, зробити з учня свідомого громадянина Радянської республіки. Ці типи шкіл повинні бути тісно пов'язані з якоюсь галуззю виробництва, яку учні вивчають і практично, і теоретично, і яка служить базисом для вивчення загальноосвітньої частини програми цих шкіл.

6. На селі під масовою чотирирічною школою для 12–15-річного віку (за обсягом знань) формується школа, що базується на сільськогосподарській основі та орієнтується на селянське господарство. Ця школа реорганізується в РСФРР з 1-го концентру II ступеня та в УСРР з 2-го концентру семирічки або виникає самостійно. У Грузії, Білорусії та інших республіках цей тип шкіл уже існує як нормальна школа сільської місцевості...

10. ...В УСРР та Білорусії 2-го концентру II ступеня не існує, і місце його займає профшкола, яка виконує функції, з одного боку, соціального виховання і, з іншого боку, професійної освіти.

Таким чином, у цій частині слід констатувати розходження між системами РСФРР та УСРР.

ЦК РЛКСМ має з цього питання особливу думку.

11. Професійна освіта як у системі РСФРР, так і в системі УСРР може розпочинатися, зазвичай, лише в 14–15-річному віці.

Однак в окремих типах профосвіти необхідно констатувати розходження в системах.

У системі РСФРР школи охоплюють підлітків з 14–15-річного віку, за обсягом загальноосвітніх знань будується на чотирирічці, мають 3-річний курс навчання і на них бронюються загальноосвітні знання в обсязі 1-го концентру школи II ступеня. Згодом, із загальним зростанням культурного рівня країни, профшкола повинна будуватися над 1-м концентром II ступеня.

Профшкола готує рядових кваліфікованих робітників і почасти майстрів.

У системі УСРР профшкола, охоплюючи той самий вік, будується на семирічці, має 2-річний курс і створює всім, хто її закінчив, усі передумови, необхідні і достатні для того, щоб швидко стати у відповідному виробництві рядовими кваліфікованими працівниками.

Школа фабзавучу і в тій, і в іншій системі розглядається як профшкола для учнів, які працюють на виробництві, вона повинна була б будуватися над семи роками загальноосвітньої школи, але на сьогодні змушена базуватися на чотирирічці. У ній бронюються загальноосвітні знання в обсязі 1-го концентру школи II ступеня РСФРР та 2-го концентру семирічки УСРР. Тривалість курсу школи фабзавучу 3–4 роки.

Це стосується також школи сільськогосподарського навчання в РСФРР та школи батрацької молоді в УСРР.

Технікум в системі РСФРР охоплює вік, починаючи з 15 років, має тривалість навчання 3–4 роки, у ньому бронюються загальноосвітні знання в обсязі 2-го концентру школи II ступеня. Технікум готує фахівців середньої кваліфікації для різних галузей народного господарства та державного будівництва.

Для робітників, які працюють на виробництві, існують вечірні технікуми, як особливий методологічний тип навчального закладу, що дозволяє робітникові, не відриваючись від виробництва, піднятися на ті вищі щаблі кваліфікації, яких найбільше потребує промисловість.

Фахівців же вищої кваліфікації в системі РСФРР готує лише один тип навчальних закладів — вищі навчальні заклади різних спеціальностей, які базуються вже над дев'ятирічною школою.

12. До організаційних форм, що надають вищу кваліфікацію взагалі, у системі УСРР належать такі вищі навчальні заклади (ВУЗ'и):

- а) технікуми (денні) — для молоді від 17-річного віку, з 3-річним курсом навчального закладу вузької спеціалізації, що готують практика-майстра, рядового керівника, який може, шляхом практичного стажу, стати інженером-практиком, агрономом чи економістом вузької спеціальності;
- б) вечірні робочі технікуми — для висококваліфікованих робітників різного віку, які продовжують одночасно працювати на виробництві, з 4-річним курсом, надають на 1-му концентрі кваліфікацію майстра, а на 2-му концентрі — кваліфікацію інженера-практика вузької спеціальності;

- в) вищі 3-річні педкурси, відповідають рівню технікумів, готують рядового працівника для молодших груп созвуху;
- г) інститути – навчальні заклади широкої галузі народного господарства та державного будівництва, з курсом 3–4 роки, що вивчають виробництво та трудову діяльність не лише щодо техніки, а й економіки, і політики, стосовно усіх зв'язків і взаємовідносин, і готують організатора (інженера, агронома, економіста, лікаря, педагога, художника).

13. Для підготовки дорослих робітників від станка та селян від сохи до вступу до ВУЗ'ів в обох системах існують робфаки [310, с. 94–97].

Утім, зазначена специфіка України залишалася й у подальшому. Зокрема, як зазначав М. Скрипник, «взьмімо другий приклад – загальне початкове навчання. Це питання ми вже поставили давно, 10 років тому, але до цілковитого його переведення такими темпами, як ми його проводили, нам ще далеко. Але прийшла реконструктивна доба й поставила перед нами руба й гостро, як неминуче питання, питання про загальне початкове навчання. Ми мусимо підготовлювати нові кадри не тільки для цього п'ятиріччя, але також і для майбутніх п'ятиріч, для 2-ого, 3-ого. Звідси перед нами стоїть завдання обов'язково розв'язати питання про трудову школу, про охоплення трудовою школою всього дитинства. Не так давно на Раднаркомі ми обговорювали п'ятирічний план підготування висококваліфікованої сили – інженерів, агрономів, лікарів, педагогів тощо. Під час обговорення ми виявили, що для подальшої репродукції висококваліфікованої сили середня ланка, профшкола, за попередніми підрахунками, вимагатиме для прийняття за 5 років 750 000 чол., а трудшкола – 7-мирічка при теперішньому охопленні дітей дасть лише 450 000 тих, хто закінчить її. Як бачите, питання про трудову школу стоїть у неминучій сув'язі з питанням кадрів, із завданням реконструктивної доби. Звідси й нові настановлення в питаннях освітньої роботи трудшколи. Звідси наше завдання перенести тепер уже, негайно центр ваги по робітничих районах у лінії загальної освіти не на 4-річку, а на 7-річку, з тим, щоб наша робітнича молодь виходила в життя із знаннями не за 4-річку, а щоб 7-річкою були забезпечені всі. Це завдання продиктоване сучасною добою» [304, с. 208–209].

Приділяли увагу освітянським проблемам й націоналістичні сили України. Зокрема, після II Світової війни у своїй програмі ОУН закріпила: «В основу шкільництва ляже система національної держав-

ної обов'язкової єдиної школи, яка дасть підстави всебічного розвитку української людини. Навчання в державних школах буде безоплатне. Приватні освітні та виховні установи будуть дозволені, але будуть підлягати державному контролю» [280, с. 10].

Сучасна ж ситуація в Україні характеризується подвійним статусом навчальних закладів. І якщо школи на сьогодні здебільшого є об'єктом права комунальної власності, то ВНЗ мають державний статус.

## 1.2. Державні органи як елемент державного апарату

Щодо державного органу, то під ним розуміється структурно організований колектив державних службовців, наділений владними повноваженнями та необхідними матеріальними засобами для здійснення завдань, пов'язаних з реалізацією тієї чи іншої функції держави.

Для державного органу притаманною є низка ознак.

*Орган держави* – частина єдиного механізму держави, міцно пов'язаний з іншими. Пам'ятаєте, у к/ф «Втікач» з Гарісоном Фордом у головній ролі, коли його герой втікає з в'язниці, його переслідує герой Томі Лі Джонса – судовий виконавець. У цьому й полягає єдність механізму держави: суддя (судова влада) виносить вирок, а судовий виконавець (виконавча влада) його виконує.

*Орган держави складається з державних службовців.* Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу», державним службовцем визнається «громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті)..., одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби». Під посадою розуміється «визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками» [258].

Передтечою державних службовців було так зване «чиновництво», історія якого нараховує багато тисячоліть.

Уперше чиновництво як окремий інститут виник у Стародавньому Єгипті.

Основу давньоєгипетського чиновництва склали писарі. Як вдома, ними завжди були чоловіки із заможних сімей. Основним місцем їх роботи був двір фараона, храм і військові підрозділи. Навички роботи писарів передавалися в спадок. Сини в таких сім'ях з раннього віку виховувалися й навчалися з розрахунком, що незабаром займуть місце батька.

Професія писаря була дуже шанованою і престижною в давньоєгипетському суспільстві. Більшість писарів були наближені до влади країни. І, звичайно, мали привілеї: звільнялися від служби в армії і від сплати податків. В одному з папірусів знайдено такий запис: «Будь писарем! Це звільнить тебе від податей, захистить тебе від всяких робіт, віддасть тебе від мотики... І не будеш вже носити кошик... Не будеш ти під владиками багатьма і під начальниками численними» [352, с. 106]. Досить відомим було й «Повчання Ахтоя», автор якого переконано заявляв: «Немає посади, де б не було начальника, крім посади писаря — бо він сам начальник» [353, с. 53].

Писарі були інтелектуальною елітою, які брали участь в адміністративному управлінні і економічній діяльності держави. Багато з них виконували функції бібліотекарів, зберігаючи й примножуючи літературні пам'ятки прадавньої цивілізації. При цьому хранитель бібліотеки фараона одночасно був і наставником спадкоємця престолу.

Незважаючи на, здавалося б, високі цілі, що ставилися перед чиновниками Стародавнього Єгипту, прості люди боялися їх, оскільки будь-яка їхня поява тягла за собою або конфіскацію скромного майна, або биття палицями. Звичайно, не всі чиновники були такими жорстокими по відношенню до бідних верств населення. Зокрема, відомий візир Птахмес залишив після себе запис такого змісту: «Я робив те, що подобається людям і чого хочуть боги. Я давав хліб голодному. Я годував того, хто нічого не мав» [179, с. 256].

У стародавні часи вважалося, що єгипетська адміністрація була найбільш грамотною і професійною [361]. Писарі часто залишали свої імена з перерахуванням своїх титулів на багатьох предметах за допомогою циліндричних печаток. У Єгипті існувало безліч посад і титулів, перелік і опис яких дійшли до нас завдяки довіднику єгипетської ієрархії, написаному за часів Рамзесидів. Відомий французький єгиптолог П. Монте його описував так: «На чолі стоять боги, богині і другорядні божества, далі панує фараон, його дружина, божественна



мати фараона і царські діти. Потім йдуть судді та радники, серед яких візир і призначений фараоном перший радник, і все сановники, що мають щастя жити біля «сонця», великі воєначальники, писарі царської бібліотеки, керівники, глашатаї, носій парасольки, носій опакхала, царські писарі, начальники «білого дому», головний писар верховного суду, писарі — податківці.

У другому списку перераховані представники фараона за кордоном, у «колоніях» і містах, царські посланці, хранитель печатки «будинку моря», відповідальний за гирла каналів. Одних спеціальних посад — леґіон! Кожен з цих вищих чиновників мав у своєму розпорядженні власний численний штат. Правителі номів намагалися жити у своїх резиденціях, як фараон у своїй столиці, і мали масу служителів за прикладом царського двору. Такий бог, як Амон, володів незліченними багатствами, які перебували у віданні жрецької адміністрації з жорсткою ієрархією. У першого жерця були керуючий будинок, «камергер», хранитель покоїв, писарі, начальник моряків і начальник слуг. Другий жрець теж мав штат чиновників, представлених до його персони. Навіть четвертий жрець відчував себе найнещасним зі смертних, якби на всіх виходах його не супроводжує маленька свита. Далі слід перерахувати цілу низку керівників, вищих чиновників і писарів, які розподіляли між собою обов'язки по виконанню рішень Вищої ради жерців. Головні серед цих чиновників — хранителі і писарі казначейства, хранитель друку храмової скарбниці, хранитель друку будинку Амона. Не настільки всемогутній і прославлений, як Амон, але все ж владика ІПУ (Ахмім) і Коптоса, бог Мін мав, крім численних жерців, значний адміністративний апарат — його писарів, начальників робіт, які відповідали за стада, за ткацькі майстерні, за транспорт, а крім того, комірників і рахівників. Як і в усіх країнах, чиновницьке плем'я прагнуло розмножитися, а не скоротитися. Рамзес III за тридцять один рік свого правління збагатив усіх богів Єгипту, і кожному розширенню їх володінь відповідала поява нових посад. Було потрібно все більше писарів, щоб збирати податки, стежити за перевезенням, наглядали за рабами, утримувати в належному стані канали та дороги, набережні і склади» [179, с. 251–252].

Важливими завданнями, які вирішувалися чиновниками фараонів, були: проведення перепису населення (проводив з чіткою періодичністю), складання земельних кадастрів, здійснення обліку всіх матеріальних ресурсів. В одному із знайдених документів так описувалися обов'язки писаря: «Обліковує всю країну перед його

величністю [і] творить огляд ока кожного (тобто всіх людей) і чисельність війська, жрецтва ... хему царя (царські робочі), усіх майстрів всієї країни цілком (а також великої рогатої) худоби, птиці [і] дрібної худоби за все, писар війська...» [361].

Перепис мав ще одне значення — під час нього, юнаки, які отримали гарну освіту, розподілялися за видами діяльності: частина ставала чиновниками (писарями), частина — майстрами, частина — воїнами, а решта перетворювалася на царських землевласників.

Звісно, відомості про давньоєгипетських чиновників уривчасті й відтворюються за збереженими джерелами (настінні ієрогліфічні написи, папірусні сувої). Одним з таких джерел є «Життєпис вельможі Уни» — ієрогліфічний напис, викарбуваний на кам'яній плиті в некрополі міста Абідоса.

Уна (в іншій транскрипції — Уні) був давньоєгипетським вельможею-чиновником, який жив в епоху так званої VI династії (у XXV ст. до н. е.). З тексту випливає, що Уна був намісником Південного (Верхнього) Єгипту і наближеним до царя в правління Пепі I (VI династії). Служив суддею в Нехені, працював на будівництві дороги для царя, керував орендарями царських земель (хентіуше), був писарем. Під час військового походу в «країну жителів пісків» був призначений воєначальником. Після успішного завершення воєнних дій виконував доручення царя по благоустрою піраміди Меренра.

Як свідчить «Життєпис Уни», добробут окремих представників панівного класу цілком залежав від їх місця в ієрархії державної влади, від тієї посади, яку їм вдалося отримати, просуваючись службовими сходами: «[Я був юнак], оперезаний поясом [зрілості] при його величності Теті, причому посада моя була — начальник будинку шена (майстерні або комори). Я був наглядачем палацових хенто-ше (орендарі царських земель)... Старійшина палацу при його величності Піюпи. Його величність звів мене в сан друга і доглядача жерців міста при своїй піраміді. Коли посаду мою було... його [величність призначив мене] суддею і устами Нехена (суддівська посада), оскільки він покладався на мене більше, ніж на будь-якого іншого свого слугу... П'ять разів Його величність посилав мене водити [це] військо і втихомирювати країну бедуїнів щораз, як вони повставали... Коли я був палацовим ачетом і носієм сандалій [фараона], цар Верхнього і Нижнього Єгипту Меренра, мій пан, який так живе вічно, призначив мене місцевим князем і начальником Верхнього Єгипту від Елефантини на півдні до [Афродітопольської області] на півночі, тому

що я користувався повагою його величності, тому що був угодний його величності, тому що його величність покладався на мене».

Посада, рівна за рангом завідувачу коморами (шена), належала до низових ц загальній ієрархії. Як правило, низові чиновники комплектувалися зі стану скриб-писарів. Тільки від 2 до 5% єгиптян вміли читати і писати. Це були писарі, які служили у великому сільсько-господарському департаменті й бюрократичному уряді. Коли урядовці відвідували якийсь район з метою інспектування зерносховищ, перевірки збору податків, проведення судових засідань у кримінальних справах, відкриття нового храму, перевірки відновлення дамби або каналу, нагляду за ходом будівництва, то їх супроводжувала ціла юрба писарів, які ретельно все записували.

Писарі завжди були затребувані й повністю завантажені роботою. Вони були своєрідною сполучною ланкою, що об'єднувала Єгипет. Талановитий, амбітний писар міг навіть вибирати собі більш цікаву роботу – при дворі царя, у штаті візира, у професійної гільдії або в маєтку високопоставленого чиновника. Писар також міг працювати на будівельному майданчику, записуючи хід робіт і витрату матеріалів, у храмі, копіюючи релігійні тексти, або ж міг навчати учнів. Крім того, писар міг готувати ієрогліфічні тексти для різьбярів по каменю і художників, які працювали над прикрасою гробниці або обеліска.

Єгипетські інженери, архітектори, астрономи, математики та лікарі спочатку були писарями.

Саме вони керували рухом торгових суден, іригаційними системами, спостерігали за будівництвом доріг, каналів і громадськими роботами. Вони могли супроводжувати торговельні та брали участь у геологічних експедиціях в Нубії, Лівані або на Синайському півострові, вести торговельні переговори і щоденники експедицій, виконувати топографічні роботи. Писарі також могли входити до складу дипломатичних місій, складати договори і торговельні угоди.

Як правило, писарі були чоловіками. При цьому посада зазвичай переходила від батька до сина. Проте бували випадки, коли тямущого селянського хлопчика могли відібрати для навчання в школі при храмі.

Зазвичай писарі не платили податків (навіть, навпаки, з них комплектувалися і такі чини, як податківці). Вони користувалися щедрою підтримкою уряду і храмів. Писарям надавали житло, їжу і гарний одяг. Їх не залучали до важкої фізичної праці. Іноді писар працював самостійно і часто керував важливими проектами. Писарів

все шанували і ставили в приклад молоді. Однак високий статус писаря передбачав також велику відповідальність. Від нього вимагалася бездоганна поведінка. Писарі користувалися такою пошаною і повагою, що багатії часто замовляли статуї, що зображували їх у вигляді писарів.

Під час свого навчання писар повинен був вивчити ієрогліфічне письмо в усіх його аспектах. Потім вивчалися закони, адміністративні інструкції, правила ділового листування. Зверталася увага писарів-новачків й на те, як слід звертатися до царя, джати, придворного чиновника або підлеглого.

Після багаторічного навчання писар займав місце серед місцевих чиновників або знаті, з числа яких вибиралися члени адміністративних рад і судів.

Кожен писар намагався будувати кар'єру, намагаючись зайняти більший щабель у державній ієрархії. Найпростішим варіантом цього була можливість стати Сару – місцевим чиновником вищого рангу. Зокрема, саме на цьому наголошував фараон Аменемопе у своєму повчанні: «Пиши своєю рукою, читай вголос своїми устами, запитуй тих, хто мудріший тебе; так ти обіймеш посаду Сару і отримаєш цей пост, коли постарієш. Щасливий писар, який здатний до своєї служби» [181].

Сару згадуються ще в текстах Стародавнього царства. Вважається, що вони є наступниками старійшин з первісних племен. В епоху Стародавнього царства Сару проводили збори, входили до місцевих рад (кенбетів) і брали участь у судах.

Сару розглядали майнові договори, питання розподілу земельних ділянок, відносини купівлі-продажу, інвентарні реєстри, списки худоби і людей. Вони визначали статус селян і ремісників, видавали грамоти звільненим особам, вели облік збору податків і в межах виконання царських указів на місцях видавали постанови адміністративного значення. В епоху Середнього Царства, за деякими даними, кенбети злилися з судами. Такі ради вирішували адміністративні питання місцевого рівня, кримінальні та цивільні справи.

Існування й функціонування кенбетів не становило конкуренції царській адміністрації – вони діяли паралельно.

Регіональні чиновники, які служили на всій території Єгипту і в завойованих провінціях, підпорядковувалися візиріві. Одним з наймогутніших регіональних чиновників був намісник Нубії («царський син Куша»). Він керував завойованою Нубією, контролював армію і

прикордонні фортеці, охороняв південні торговельні шляхи. У розпорядженні намісника Нубії також був великий штат чиновників, він правив самостійно, перебуваючи далеко від нагляду центральної влади. Зазвичай цей пост також передавався від батька до сина.

Єгипет був поділений на 42 номи (провінції): 22 – у Верхньому Єгипті, 20 – у Нижньому Єгипті. Протягом всієї історії Єгипту номи були основними адміністративними одиницями. Межі номів склалися ще в давнину, а номархи були нащадками вождів племен додинастичного періоду. Номарх був губернатором ному, головним суддею і верховним жерцем місцевого бога або богині. У кожному місті була рада старійшин, яка підпорядковувалася номархові.

Про посади середньої ланки в «Життєписі Уні» сказано багато. Зокрема, сам він обіймав посади доглядача жерців міста, судді. При цьому, за свідченням Уні, йому доводилося зміщувати несправних чиновників, які перебували в нього в безпосередньому підпорядкуванні: «Я відсторонив чотирьох начальників палацових хентіуше, які були там. Я діяв так, що викликав схвалення його величності, організовуючи охорону та готуючи шлях царя і організовуючи стоянку. Я робив все так, що його величність хвалив мене за те надзвичайно» [352, с. 21–22]. Остання фраза наголошує, що сам Уна протиставляє себе відстороненим.

На суддівській посаді Уні, за його власним свідченням, доводилося вирішувати скрутні справи, а іноді й справи, які, як правило, не доручають чиновникам середньої ланки. «Потай велася справа в царському гінекеї проти дружини царя Уретхетес. Його величність велів мені спуститися, щоб вести самому допит, причому там не було ні жодного головного судді – верховного сановника, ні жодного [іншого] сановника, крім мене, адже я користувався прихильністю і подобався його величності, так його величність покладався на мене. Це я вів запис наодинці з одним суддею і вустами Нехепа, причому посада моя була [тільки] начальника палацових хентіуше. Ніколи раніше людина мого стану не слухала таємні справи царського гінекею, але його величність велів мені слухати, адже я користувався прихильністю його величності більше, ніж інший його сановник, більше, ніж будь-який інший його вельможа, більше, ніж будь-який інший його слуга» [352, с. 22]. Його здивування мало місце й тому, що найбільш важливі судові справи, а особливо ті, що стосувалися царських дружин і придворних, розбиралися самим фараоном або його першим візиром – джаті.

На ранніх етапах існування цієї посади джаті був верховним жерцем єгипетської столиці. Одночасно він був главою палацового управління, яке здійснювало контроль над канцелярією і відало придворним церемоніалом. У період Нового царства (1580–1070 рр. до н. е.) повноваження джаті вже далеко вийшли поза межі царського палацу. Він фактично перетворився на першого міністра, який діяв на основі інструкцій фараона. Основна сфера діяльності джаті — адміністративна. Володіючи титулами «управителя всієї країни» і «дійсного начальника всіх вельмож», він здійснював контроль над усіма органами управління, у тому числі й тими, які були пов'язані зі здійсненням господарсько-регулятивних функцій (розпорядження земельним фондом і системою водопостачання, організація громадських робіт тощо). Оскільки в умовах Стародавнього Єгипту адміністративна діяльність була нерозривно пов'язана із судовою, джаті мав і судову владу: очолюючи систему вищих судових установ держави, він попередньо розглядав усі скарги, які надходили до фараона, доповідав йому про найбільш важливі судові справи, а потім контролював неухильне виконання всіма нижчими інстанціями вказівок і розпоряджень фараона у сфері правосуддя. Значними були й військові повноваження джаті: він контролював набір армії, керував прикордонною службою, командував флотом.

Посада джаті була дуже відповідальною, тому спочатку вона заміщалася найближчими родичами фараона (нерідко його синами). Перехід на певний час цієї посади в руки представників інших знатних родин розглядався сучасниками як відхилення від звичайного порядку речей, а тому як симптом певного знесилення центральної влади в даний період.

Джаті був вищим царським урядовцем, своєрідними «очима» і «вухами» царя, його правою рукою, виконавцем волі та головним радником. Проте за часів Уни він був перш за все головним жерцем. Хоча джаті насолоджувався величезним особистим багатством, владою і престижем, він разом з ним ніс важку ношу відповідальності.

Джаті щодня обговорював з царем важливі питання і рішення. Саме він планував розклад царя, наймав і звільняв тих, хто обслуговував царя, керував царськими охоронцями. Як зберігач державних архівів, джаті перевіряв і схвалював урядові документи, надавав дозвіл на отримання продукції з царських комор, розсилав палацових гонців і дипломатів. Будучи головним суддею, розбирав справи, пов'язані зі спорами на землі. Джаті керував переписом худоби, раз в

кілька місяців здійснював поїздки по країні, інспектуючи канали, резервуари і дамби. Стежив за вирубкою дерев і курирував будівництво кораблів. Відповідав за постачання і гарний стан прикордонних фортець, організовував оборону і здійснював контрзаходи проти загарбників, які порушували кордони.

Джати мав особистий штат писарів, помічників, кур'єрів, охоронців і слуг. У багатьох царів було два джати — один відповідав за порядок у верхньому Єгипті, інший — в Нижньому. У період правління ранніх династій джати зазвичай був родичем царя. Ця посада могла переходити від батька до сина. Царям радили призначати джати тільки дуже багатих людей, оскільки вони навряд чи стали б брати хабарі.

Джати видавав укази і розсилав їх з гонцями, які отримували необхідну інформацію і звітували безпосередньо перед джати. Але йому підпорядковувалися не тільки царські чиновники — він міг використовувати учасників кенбетів для роботи в адміністрації. Коли виникала проблема, місцевий кенбет пропонував джати винайняти одного з його членів для отримання певної інформації. Такого уповноваженого так і називали — «уповноважений чиновник». При цьому рішення щодо цього міг прийняти тільки сам джати. За Рамзесидів один або кілька судів, іменованих Великий кенбет, засідали в Геліополі, Мемфісі та інших містах. Головував на цьому верховному суді джати. Судові позови та інші питання, які спрямовувались до місцевих кенбетів, могли бути потім надіслані до Великого кенбету, рішення якого, підтримуване авторитетом джати, було остаточним.

Слід зазначити, що навіть в умовах надмірної централізації влади, зосередженої в руках царя, місцеві кенбети і Великий кенбет перебували під владою джати. У автократичних монархіях відносно незалежні місцеві інститути іноді коригують помилки надмірної централізації. Мабуть, у цьому і полягала роль, яку відігравали зібрання Сару відносно джати та інших чиновників фараона. Вони давали можливість людям брати участь в управлінні державою навіть в умовах давньоегипетської Східної деспотії. В епоху XVIII династії обов'язки джати настільки були ускладнені, що його посада була розділена на кілька посад. Так, у певні періоди часу існували джати Нижнього Єгипту в Мемфісі, джати Верхнього Єгипту в Фівах, намісник Нубії, якого називали «царевичем Куш».

Ці впливові діячі вже не обиралися царем з числа своїх родичів, як в епоху Стародавнього царства. Вони просувалися до цих посад кар'єрними сходами, подібно до номархів. З іншого боку, згідно з



правилами, посада джати могла передаватися у спадок. Зокрема, відомим є факт існування родини з Фів, що жила в епоху Нового царства, з якої вийшло кілька джаті (Усер, Рехмар) і така сама сім'я з Мемфісу. Як у період Стародавнього царства, джати керував «Містом», тобто царської резиденцією – Фівами на півдні, Мемфісом і Пер-Рамзесом – на півночі. У гробницях фіванської сім'ї джати було знайдено кілька копій вельми інструктивних написів, що стосуються обов'язків джати. За словами А. Море, ці написи частково пошкоджені, а тому є нечіткими, хоча й інформативними. Зокрема, у написах говорилося, яка при розгляді справи, що стосується обробки землі, джати викликав до себе позивача, попередньо вислухавши Начальника Полів. Якщо земельна ділянка знаходиться в провінції Нижнього або Верхнього Єгипту, справа розбиралася протягом двох місяців. Якщо ж вона знаходилася в межах столиці, то справа повинна була бути розглянута протягом трьох днів. Вислухавши позивача, джати викликав до себе членів кенбету провінції і заслуховував їх. Джати отримував всі необхідні «інвентарні описи», скріплював їх своєю печаткою і розподіляв земельні наділи між членами сім'ї.

Джати сповіщаються про всі скарги, що надходять до царя, у тому разі, якщо вони подані в письмовому вигляді. Він направляє царських посланців до номархів та намісників для отримання всієї необхідної інформації щодо справи.

Джати призначає уповноважених до Верхнього, Нижнього і Центрального Єгипту. Кожні чотири місяці вони звітують перед ним стосовно усіх розглянутих ними справ, а також передають йому всі документи, які надходять від Начальника Полів відповідного округу.

Джати збирає війська, щоб супроводжувати царя, коли той вирушає вгору або вниз по Нілу. Він приймає всіх командирів та інструктує їх.

Джати наглядає за вирубкою дерев, яка здійснюється за велінням царя. Він спрямовує кенбети округів на будівництво гребель по всій країні. Він направляє номархів і намісників орати землю і збирати урожай. Він приймає звіти номархів та намісників. До джати надсилаються всі звіти, що стосуються фортець Верхнього Єгипту і всіх арештів за грабіж. Він підтримує порядок в усіх номах країни. Він збирає ескорт для царя з воїнів і писарів. Він засновує посади, здійснює нагляд за власністю храмів і затверджує кожен контракт.

Джати змушує кожного говорити, вислуховує кожну заяву, коли людина приходиться зі своїм супротивником.



Джати контролює всі прибутки і збитки храмів і оподатковує доходи храмів. Великі збори звітують перед ним з усіх питань, пов'язаних з податками. Він наглядає за всіма справами, що розглядаються в суді. Він відкриває двері Золотого Будинку з Хранителем Печатки. Він проводить перепис всієї великої худоби, кожні десять днів інспектує резервуари з питною водою, а також перевіряє запаси провіанту.

Джати заслуховує всі справи, передані до суду. Номархи, намісники і приватні особи звітують перед ним щодо сплати податків. Джати ж надаються відомості про розлив Нілу і про дощі. Джати направляє місцевій владі укази про будівництво укріплень. Він обкладає податком кожне вантажне судно.

Джати відправляє гонців з царського палацу. Він керує Двома Землями, коли цар на війні зі своєю армією. Він звітує про стан справ в країні його величності. До нього стікаються всі звіти кенбетів — від першого до останнього. Він скріплює печаткою кожен указ царя.

Таким чином, посада джати була вищою ланкою в кар'єрі давньогипетських чиновників.

Під безпосереднім контролем джати діяли керівники спеціалізованих управлінських структур; як правило, цими керівниками були члени царського дому. Важливе місце серед вищих сановників належало головному скарбнику, який був керівником фінансово-податного відомства, управителем царських та храмових господарств. Оскільки державні податки стягувалися переважно натурою (зерно, худоба, злитки металу тощо), головний скарбник завідував державними сховищами, де зосереджувалися податкові надходження. У написах і папірусів того часу він образно іменувався «завідувачем усім тим, що дає Небо, виробляє Земля і приносить Ніл». Будівництво іригаційних та інших великих споруд, що мають загальнодержавне значення і здійснюються в порядку трудової повинності населення, очолював «начальник робіт». Військове відомство називалося «будинком зброї». Сановник, який стояв на чолі цього відомства, належав до вищої знаті держави; його головні обов'язки лежали у сфері безпосереднього управління збройними силами (комплектування, спорядження, матеріальне забезпечення армії; будівництво оборонних споруд, підтримання в повній бойовій готовності прикордонних фортець, організація в них гарнізонної служби тощо). Таким чином, у системі центральних державних органів Стародавнього Єгипту чітко простежується присутність всіх тих основних відомств (фінансове, військове, громадських робіт), які визначали специфіку давньосхідної

деспотії. Кожне з цих відомств мало свій штат і структурні підрозділи, очолювані помічниками керівника відомства. Так, головному скарбнику, який був керівником царських та храмових господарств, підпорядковувалися «начальник царських угідь», «завідувач царськими виноградниками», завідувачі каменоломнями, мідними та срібними рудниками й інші чиновники. Крім того, кожне відомство мало право безпосереднього примусу, а для цього мало власний каральний апарат. Призначення на вищі посади здійснювалося з урахуванням принципу спадковості.

Щодо самого Уни, то наступні його посади належали до вищих: воєначальник та палацовий ачет (і за сумісництвом – носій царських сандалій). За свідченням Уни, ця посада була придумана під нього:

«...Його величність хвалив мене за пильність і за охорону, організовану мною на місці стоянки, більше, ніж будь-якого іншого свого сановника, більше, ніж будь-якого свого вельможу, більше, ніж будь-якого іншого свого слугу. Ніколи раніше ця посада не давалася жодному іншому слугі. Я був начальником Верхнього Єгипту йому на радість, так що ніхто в ньому не заподіював зла іншому. Я робив усі роботи; я накладав усе, що підлягає обкладенню на користь резиденції тут, у Верхньому Єгипті, двічі, і всі повинності, що підлягають обкладенню на користь резиденції, тут у Верхньому Єгипті, двічі. Я виконував посаду сановника зразково тут, у Верхньому Єгипті. Ніколи раніше не робилося подібного тут, у Верхньому Єгипті» [352, с. 23]. Уна також вказує, що відповідав за будівництво, особливо культових споруд, суден і каналів: «Його величність послав мене прорити п'ять каналів у Верхній Єгипті і побудувати три вантажні і чотири перевізні судна з акації Уауата. При цьому правителі Ірчет і Меджі поставляли для них дерево» [352, с. 24].

Звісно, Уна називає далеко не всі верховні посади. Зокрема, як відомо, головний дворецький, головний конюший, головний писар і керівник робіт також підпорядковувалися джаті, як і номархи – губернатори 42 єгипетських провінцій (які називалися номами). Хранитель царської печатки спостерігав за збором податків, торгівлею, вирішував економічні питання. Хранитель скарбниці стежили за надходженням данини, військових трофеїв і різних товарів. Керуючі коморами стежили за збором врожаю і зберіганням зерна.

Хранитель печатки був головним скарбником. Він контролював потоки сировини і промислових товарів, що надходили до царської казни як прибутки і залишали сховища як платежі. У його компетен-

цію входив нагляд за палацовими витратами, перевірка рахунків на оплату утримання двору. Турбота про царські скарби – тобто управління скарбницею – була справою непростого. Щодня хранитель печатки надавав джаті звіт про економічний стан. Обов'язки останнього були досить великі, оскільки він контролював всі служби і ставив печатку на всі документи, необхідні для розподілу земельних ділянок, найрізноманітніших занять і адміністративних посад, включаючи військові та храмові. До джаті стікалися звіти від номархів, іменованих «намісниками і правителями резиденцій», а також звіти всіх інших чиновників: «начальник будинку зброї», який керував військовим відомством, відповідав за озброєння, за постачання армії, будівництво фортець тощо, «завідувач тим, що дає небо, земля видає і приносить Ніл» – головний хранитель державних комор і складів, «начальник робіт», який відповідав за велике будівництво тощо.

Звісно, особливості уявлень єгиптян про владу відображалися і в особливостях управлінського апарату давньоєгипетської держави, який, незважаючи на свою численність, був слабко диференційований. Майже всі чиновники Єгипту були одночасно пов'язані з господарською, військовою, судовою і релігійною діяльністю. Причому якщо з часом прямий зв'язок царських чиновників з діяльністю тих чи інших господарських підрозділів зростала, то їхня роль у релігійній сфері падала. У Новому царстві релігійні функції зосереджуються в руках замкнутої касты жерців, яка інколи навіть протистояла царським чиновникам. Усе більше посилювалася роль армії, військових начальників у сфері господарського управління.

Слабка диференціація окремих ланок управлінського апарату, їх нерозривний зв'язок з релігійно-господарською діяльністю в Стародавньому Єгипті визначили існування тут особливих груп осіб, які отримали в XVIII династії назву «послухів призову». Кожна з цих груп не була однорідною ні зі станового, ні з класового погляду. В одну з цих груп могли входити лише великі сановники, придворні фараона, в іншу – разом з вільними і раби, у третю – тільки раби. Ці групи осіб займали певне місце і у виробництві, і в управлінні давньоєгипетським суспільством.

«Послухи призову» – це ті, хто міг безпосередньо вислухати і повинен був виконати наказ свого повелителя. Одна й та сама особа могла мати «послухів призову» і діяти в групі «послухів призову» свого пана, начальника вищого рангу. У системі органів управління особливу роль відігравала група «великих послухів призову царя» –

придворних, великих вельмож, державних діячів, охоронців царя. Частину своїх управлінських функцій представники цієї групи могли передавати своїм «послухам призову». Вони часто поєднували низку посад, отримуючи за кожен з них особливе посадове земельне володіння. «Великі послухи призову царя» очолювали всі вищі відомства в державі, в яких служили їх «послухи призову».

Так, наприклад, особливо численну групу складали працівники «білих будинків», центрів з переробки, зберігання і розподілу продуктів сільського господарства і ремесла, будинки «царських скарбів» — своєрідного податкового відомства. Стародавні написи говорять про «начальника послухів призову будинку його величності», який, скоріше за все, видав, палацовим господарством, про «начальника послухів призову, які супроводжують його величність», про «начальника послухів призову місця перебування царя», тобто власне палацових слуг тощо. Особливу групу «послухів призову богів» становили працівники храмових господарств, поминальних храмів померлих єгипетських фараонів. Їхня діяльність очолювалася особливими начальниками. Весь цей складний комплекс служб, господарських підрозділів так чи інакше був пов'язаний із трьома головними галузями управління, з трьома головними відомствами: військовим, податковим та відомством громадських робіт (які виражалися в будівництві іригаційних споруд або царських гробниць).

Існував закон, за яким норовливого чиновника позбавляли посади і суворо карали, і не тільки його, а й дітей його позбавляли привілеїв і зводили до стану простих ремісників або слуг. Однак з цих текстів зовсім не випливає, що після смерті батька відповідальна посада, яка вимагає знань і великих здібностей, відразу ж переходила до сина. Насправді діти чиновників приходили на службу після закінчення школи і піднімалися по службовими сходами залежно від своєї старанності і таланту, а також від могутності покровителів.

У добу Середньовіччя особливо складну бюрократичну систему побудувала Візантійська імперія. І тоді, як у західних провінціях, римські закони і порядок управління з приходом варварів стали замінюватися германськими, Візантія зберегла і законодавство, і адміністративний устрій попередньої епохи. На Заході римське право стало витіснятися германськими звичаями, у Візантії продовжувалась законодавча діяльність держави, хоча, звичайно, і на ній позначався вплив нових умов життя. У Візантії зберіглося й управління країною за допомогою чиновництва, яке призначалося центральною владою і

цілком їй підпорядковувалося. Чиновництво було поділене на класи з різними титулами, і вся система управління відрізнялася великою складністю. Загалом не втрималася лише реформа Діоклетіана, який у провінціях відділив цивільне управління від військового. З плином часу візантійські імператори повернулися до старої римської системи з'єднання в одних руках і військової, і цивільної влади, тобто в кожній області цивільні чиновники були підпорядковані тій самій особі, яка на цій території стояла на чолі розташованого в ній війська (пізніше він називався стратигом).

В основу ієрархії візантійської знаті були покладені не особисті права й родовитість, а службове становище, що, загалом, відповідало вертикальній мобільності візантійського суспільства. Слід також зазначити, що у Візантії не існувало чіткої функціональної відмінності між державною і придворною службою: особи, які обіймали суто придворні посади, виконували й найважливіші державні доручення.

На протигагу Візантії, в середньовічних західноєвропейських державах формування чиновницьких структур зайняло тривалий період, що розтягнувся на кілька століть.

Першими відомими чиновниками, скоріше за все, були майордами. На думку відомого історика А. Спаського, спочатку майордом завідував усіма чиновниками, які особисто служили королю, та його економічним господарством, так що його посада відповідала нинішній посаді міністра двору [314].

Отже, як бачимо, спочатку управлінський апарат виник на основі господарства палацу, що було відмінною рисою патримоніальної системи управління. При цьому чиновники набиралися з числа особистих слуг правителя, що також було характерно для патримоніальних режимів. Проте в подальшому виявилися деякі специфічні риси, які відображали своєрідність історичного розвитку країн Західної Європи.

Середньовічний центральний апарат управління мав справу лише з двома основними видами діяльності.

Так, поряд із відправленням правосуддя, тобто діяльності, що приносила прибуток завдяки захисту встановлених в державі прав і привілеїв, чиновництво було зайнято забезпеченням права власності правителя відповідно до феодалного династичного принципу.

Водночас стосовно здійснення ним влади з метою особистого збагачення роль правителя в суспільстві в цілому була дещо другорядною. Як і будь-яке приватне володіння, королівство в цілому

управлялося, виходячи з особистих інтересів володаря. Уявлення про владу як власність викликало неминуче змішання державних і приватних справ, у результаті чого держава не відрізнялася від спадкових «патримоніальних» володінь монарха.

Оскільки право власності, яке поширювалося насамперед на землю, було безпосередньо пов'язане з правом розпоряджатися людьми, які населяли її, ефективність державного управління була спрямована на посилення влади правителя в його власних володіннях. Розпоряджатися власним господарством, бути вільним у виборі, просуванні і звільненні чиновників свого двору, а також отримувати за їхньою допомогою максимальний прибуток від своїх володінь — такими були основні цілі здійснюваних монархами реформ.

Королівський двір залишався центром прийняття рішень, адже саме через нього здійснювалося управління справами короля (принца, князя, герцога). Унаслідок цього чиновники належали до тієї самої категорії приближених, що й слуги в палаці. Спочатку вони були підпорядковані волі свого пана, подібно королівським кухарам, конюхам і лакеям. Однак згодом вони утворили особливу групу палацового персоналу (секретарі, рахівники, ключники, судді, радники та ін.), яку відрізняли освіта, навички, відповідальні функції і виконавчі повноваження.

Королівства Європи XII—XIII ст., що проводили політику розширення династичних прав, виступали попередниками абсолютичних монархій. Але в інших відносинах доабсолютистські держави зберігали свій середньовічний характер. Центральна влада в такій державі залишалася значно обмеженою. Особисті якості феодалного правителя, як і раніше, мали вирішальне значення для ефективного управління.

У XIII ст. ситуація починає змінюватися. Зокрема, у Франції основною лінією розвитку державного апарату була поступова заміна служби за васальними обов'язками службою, яка оплачувалася державою і яку несли спеціально навчені чиновники — легісти, знавці законів, які часто походили з неблагородних родин. Інколи легісти навіть були членами королівської ради.

З кінця XIII ст. у Франції стає звичайною практика продажу посад, що викликає протести в генеральних штатах, здебільшого з боку привілейованих станів. Наприкінці XIV ст. і особливо у XV ст. з'являються нові тенденції, серед яких слід назвати тривалість кар'єри і родинні зв'язки, які готували суспільство до сприйняття в майбут-

ньому принципу спадковості посад. У другій половині XV ст. відбувається нове підвищення статусу чиновників. Вони починають отримувати привілеї дворянства. Головна з них – фіскальна привілея.

У міру формування абсолютної монархії кількість чиновників у Франції збільшувалася. І якщо на початку XVI ст. їх було близько 8 тис., то в середині XVII ст. – близько 46 тис. осіб [3].

З початком Нового часу чиновництво поступово трансформується в інститут державних службовців.

Ефективність державної служби визначає ефективність самого державного апарату. Зокрема, як відомо, одним із принципів державної служби Сінгапуру є здатність до реформування, згідно з яким державна служба Сінгапуру безперервно проводить реформи щодо поліпшення своєї діяльності. Старші посадові особи уважно стежать за тенденціями і нововведеннями в галузі державного управління, що з'являються в розвинених країнах світу, аналізують їх і впроваджують, з урахуванням політичних, економічних, соціальних параметрів країни, найбільш варті ідеї та методи. Державні службовці вищого рівня ставлять на перше місце необхідність реформування світогляду чиновників до сприйняття реформ, зацікавивши їх у змінах і в досягненні поставлених цілей. Тільки після цього можна переходити до реформування державної служби. При цьому не слід забувати, що лише постановка цілей не дасть результатів без постійного моніторингу процесу змін.

*Орган держави має внутрішню структуру:* управління, відділи тощо. Наприклад, у міністерстві внутрішніх справ є управління карного розшуку, паспортний відділ тощо.

*В органа держави є компетенція* – владні повноваження певного змісту та обсягу. Владні повноваження означають сукупність прав і обов'язків, яка дозволяє державним органам виконувати функції держави. Згідно з Законом України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу» до основних обов'язків належать додержання Конституції України, збереження державної таємниці тощо (ст. 8). Державні службовці мають право на оплату праці залежно від посади, на безпрістрасне службове розслідування, яке може довести невинуватість державного службовця тощо. Крім того, є ще безпосередні права й обов'язки: наприклад, право народного депутата на депутатський запит.

*Орган держави видає обов'язкові щодо виконання правові акти* і забезпечує їхнє виконання. Таким правовими актами є нормативно-



правові акти (наприклад, закони) і разові правові акти (укази президента про помилування тощо).

*Для здійснення своєї компетенції орган держави має свою матеріальну базу (будинки, споруди, автомобілі тощо) і фінансується з бюджету. При цьому є досить цікаві моделі фінансування державних органів і службовців.*

Як приклад можна знову згадати Сінгапур, де, за словами Лі Куан Ю, з 1994 р. розпочалося впровадження системи, згідно з якою «перегляд жалування міністрів, суддів і високопосадовців став би автоматичним і прив'язаним до суми податків на прибутки, що сплачуються приватним сектором» [159, с. 164]. При цьому, за його словами, «ця формула не означає щорічного автоматичного збільшення жалування, тому що прибутки приватного сектору то підвищуються, то знижуються. Коли в 1995 р. прибутки в приватному секторі знизилися, у 1997 р. було, відповідно, зменшене жалування всіх міністрів та високопосадовців» [159, с. 165]. Зараз оклади високопосадовців країни вираховуються залежно від середніх статків у бізнесі і доходять до 20–25 тис. дол. на місяць. Логіка вирішення даних проблем виявилася досить простою. Політичні лідери і посадові особи мають право отримувати адекватну винагороду залежно від важливості їх посади та отриманих результатів. Їхні прибутки повинні бути порівнянні із заробітною платою керівників відповідного рівня в інших сферах діяльності. Це обов'язкові умови чесного, непідкупного та ефективного уряду.

Тому в міру поліпшення економічної ситуації і виходу країни на стійкі темпи розвитку зарплата службовців стала збільшуватися через кожні кілька років, а постійне зростання економіки на 7–10% на рік протягом кількох десятиліть дозволило перейти на нову систему оплати праці. Вона автоматично пов'язує платню службовців із заробітною платою працівників порівнянного рангу в приватному секторі, збільшуючи або зменшуючи її залежно від доходів підприємців. Заробітна плата представників держсектору встановлена на рівні 2/3 доходу працівників приватного сектору [301]. Крім того, як «бонус» за ефективну роботу, чиновники можуть отримати значний «національний бонус», який призначається за результатами оцінки чотирьох показників по завершенні року (зростання реальних медіанних доходів у країні, зростання реальних доходів нижньої 20-перцентильної групи, рівня безробіття і реального зростання ВВП) [20].



*Орган держави активно бере участь у реалізації функцій держави.* Наприклад, прокуратура України реалізує охоронну функцію держави, здійснюючи від її імені «нагляд за дотриманням чинних на її території законів» [329, с. 128].

Саме державні органи утворюють державний апарат. Структура державного апарату досить мінлива, проте, на думку переважної кількості дослідників, до них обов'язково включаються органи управління і примусу.

До органів управління відносяться: вищі органи держави (представницькі, глава держави, уряд) та їх структури на місцях (виконкоми, губернатори, голови адміністрації, місцеві ради народних депутатів тощо).

До органів примусу належать: суд, правоохоронні органи, а також державні силові формування (армію, поліцію, безпеку), які виконують рішення вищих органів держави, використовуючи, у тому числі методи примусу.

Загалом державні органи вони класифікуються за різними ознаками: за способом виникнення, за обсягом владних повноважень, за широтою компетенції, за способом формування, за порядком прийняття рішення і за принципом поділу влади.

При цьому *за способом виникнення* органи держави можуть бути первинними і похідними. Первинні органи виникають у порядку спадкування або обираються (представницькі органи, глава держави). Народ безпосередньо обирає органи народного представництва (парламент, Верховну Раду України тощо) або главу держави (президента). Монарх же здобуває трон, успадковуючи його безпосередньо від своїх предків. На противагу цьому похідні органи створюються первинними. До похідних органів належать прокуратура, уряд тощо. Уряд в Україні (Кабінет Міністрів України) формується спільно Верховною Радою України та Президентом України (табл. 3).

*За обсягом владних повноважень* органи держави можуть бути вищими, центральними, місцевими і міжтериторіальними. Вищі органи поширюють державну владу загалом на територію всієї держави. Так, влада Президента України поширюється на всю територію України: його Укази мають силу на всій території нашої держави. На відміну від вищих, центральні органи поширюють державну владу на територію всієї держави лише в певній сфері. До таких органів в Україні належать міністерства, відомства, державні комітети тощо. У рамках місцевих органів державна влада поширюється на певну

Таблиця 3. Класифікація органів держави

Класифікація органів держави	За способом виникнення	первинні похідні
	За обсягом владних повноважень	вищі центральні місцеві міжтериторіальні
	За широтою компетенції	органи загальної компетенції органи спеціальної компетенції
	За порядком прийняття рішення	одноосібні колегіальні
	За способом формування	виборні призначувані
	За роллю в державному механізмі	основні допоміжні
	За принципом поділу влади	законодавчі виконавчі судові глава держави

місцевість (адміністративно-територіальну одиницю, населений пункт). Прикладом такого органу є виконком місцевої ради або державна адміністрація. Так, накази Сумської обласної державної адміністрації є обов'язковими лише на території Сумської області. Щодо міжтериторіальних органів, то вони мають свою специфіку. Справа в тому, що територія, на якій здійснюються владні повноваження такими органами, не збігається з адміністративно-територіальними одиницями. До міжтериторіальних органів належать митниця, управління залізниць тощо.

*За широтою компетенції* органи держави є органами загальної і спеціальної компетенції. Органи загальної компетенції правомочні вирішувати широке коло питань. При цьому можна виділити спрямовуючі та координуючі. Зокрема, в Україні спрямовуючим органом загальної компетенції є Верховна Рада України, адже саме до її повноважень належить «визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики» (п. 5 ст. 85 Конституції) [124; 257]. Так, Кабінет міністрів України забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та

податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки й культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування.

Органи спеціальної компетенції спеціалізуються на виконанні якоїсь однієї функції. При цьому органи спеціальної компетенції можуть бути керівними (міністерства, відомства, державні комітети та ін.) та координаційними (координаційні ради). Наприклад, Міністерство фінансів України, що спеціалізується лише на фінансовій, цінновій, інвестиційній та податковій функції, є керівним органом держави у сфері фінансів. Водночас фінська Рада з наукової та технологічної політики виступає координаційним органом у сфері наукових досліджень і конструкторських розробок.

Цей орган вже вплинув на розвиток фінансової та інтелектуальної складових інновацій, наголошуючи необхідність високоякісної університетської освіти та досліджень у сфері технологій, необхідність збільшувати інвестиції в дослідницькі роботи та дослідно-конструкторські розробки й необхідність заохочувати відкриту інноваційну культуру методами регулювання.

Робоча модель фінської Ради з наукової та технологічної політики є досить незвичною, як на думку інших держав. Справа в тому, що подібні ради існують в багатьох країнах, але лише в Фінляндії цей орган працює при прем'єр-міністрові, який також головує на засіданнях ради. Це не стереотипний комітет, який просто обговорює питання і «пише папери», а досить впливовий орган, до складу якого входять вісім провідних міністрів (міністри освіти та торгівлі й промисловості є заступниками голови ради) і 10 високопоставлених представників фінських університетів (ректори та провідні дослідники), промисловості (наприклад, до сучасного складу ради входить голова Nokia), Фінської Академії при міністерстві освіти, Фонду досліджень і розробок (Tekes), а також організацій роботодавців і працівників (на рівні директорів).

Загальне бачення проблем поширюється «зверху» на всі ключові організації, які беруть участь у роботі ради. Іншою важливою відмінністю фінської ради від аналогічних органів у світі, є те, що в Фінляндії проблеми науки і технологій розглядаються разом, в одній і тій самій Раді.

*За роллю в державному механізмі* органи бувають основними і допоміжними. Основні органи є компетентними в певній сфері. Допоміжні органи забезпечують діяльність основних. Зокрема, якщо

Президент України є основним органом, який, стоячи над поділом влади, правомочний вирішувати досить широке коло питань, то адміністрація президента має за мету «комплексне, фахове і всебічне забезпечення здійснення Президентом України конституційних повноважень» [71, с. 16].

Є й інші класифікації. Так, *за способом формування* органи держави можуть бути виборними (парламент) і призначуваними (уряд), а *за порядком прийняття рішення* – одноосібними (президент) і колегіальними (парламент).

Проте, найбільш поширеною є класифікація державних органів за принципом поділу влади.

У цьому разі зазвичай розрізняють представницькі органи, органи державного управління та органи правосуддя.

Представницькі органи – це колективні постійні або періодично діючі виборні органи державної влади, наділені правом представляти інтереси своїх виборців.

Представницькі органи можуть бути органами держави та органами місцевого самоврядування. Це впливає з того факту, що існує поділ публічної влади «на публічну державну владу, яка здійснюється народом через органи державної влади, та публічну недержавну (муніципальну чи самоврядну) владу, яка здійснюється народом через органи місцевого самоврядування» [48, с. 14].

Унаслідок того що досліджується механізм держави, представницькі органи місцевого самоврядування будуть залишатися поза предметом цього дослідження.

У свою чергу, представницькі органи держави залежно від терміну їх повноважень можуть бути постійними або періодично діючими. Так, Верховна Рада СРСР була періодично діючим представницьким органом, а сучасна Верховна Рада України – постійно діючий.

Постійно діючі представницькі органи держави ще називаються органами законодавчої влади або законодавчими органами. Їхні назви відображають національну специфіку тієї чи іншої країни: Верховна Рада, Федеральні збори, Конгрес, кортеси тощо. Проте найпоширенішою назвою вищих державних органів народного представництва став парламент.

Парламент – це «загальнодержавний, загальнонаціональний, представницький, постійно діючий (професійний) колегіальний орган державної влади, прерогативою якого є остаточне визначення змісту, суті і структури майбутнього закону (законотворення)» [308, с. 13].

Основними функціями парламентів є законотворча, контрольна та установча.

Законотворча функція передбачає прийняття як законодавчих (закони, білли, ордонанси, декрети, постанови), так і політико-правових (декларації, заяви, звернення) актів.

Контрольна функція — це здійснення контролю над органами державного управління та посадовими особами.

Установча функція передбачає формування спеціальних комісій та комітетів.

Існує декілька різновидів парламентів. На сьогодні найбільш поширеними варіантами парламентів є або однопалатний парламент (Всекитайські збори народних представників в КНР, Державні збори в Угорщині, Народні збори в Болгарії, Верховна Рада в Україні), або ж двопалатний парламент (Конгрес в США, Парламенту Франції, Генеральні кортеси в Іспанії, Федеральні збори в РФ).

Зазвичай чомусь вважається, що двопалатний парламент характерний виключно для федерацій. Проте, як бачимо, і такі унітарні держави, як Франція, Іспанія, Японія, Італія та Польща, мають саме двопалатний парламент. Отже, слід мати на увазі, що кількість палат не завжди залежить від форми державно-територіального устрою. Проте зазвичай складна (федеративна) форма зумовлює створення двопалатного парламенту.

Існують і інші варіанти парламентів. Так, парламент Сполученого королівства Великобританії та Північної Ірландії формально складається з трьох палат: палати громад, палати лордів та Його Величності Короля (або Її Величності Королеви).

За формою правління розрізняють чотири моделі організації парламентів. Зокрема, доктор юридичних наук В. Скрипнюк наголошує на такому: «До першої групи належать ті парламенти, де встановлено принцип парламентського правління. Причому це може бути як парламентська монархія (Люксембург, Нідерланди, Іспанія, Велика Британія, Данія, Бельгія), так і парламентська республіка (Німеччина, Італія, Ірландія, Греція, Естонія, Чехія, Словаччина). У цих державах місце і роль парламенту визначається тим, що від нього похідним є уряд, який формується парламентом і несе перед ним відповідальність. До другої групи належать парламенти тих держав, де встановлено принцип президентського правління (США, Бразилія, Венесуела, Мексика). Третю групу становлять парламенти держав зі змішаної формою правління (Франція, Росія, Україна). І, нарешті,

до останньої четвертої групи належать так звані «радянського зразка» (Соціалістична Республіка В'єтнам, Республіка Куба, КНР, КНДР), призначення яких здебільшого зводиться до формального схвалення прийнятих за їх межами політичних ухвал» [305, с. 277].

Органи державного управління зазвичай називаються органами виконавчої влади, або виконавчими органами.

Органи державного управління – це окремий вид державних органів, діяльність яких спрямована на організацію виконання законів та інших нормативних актів і здійснення державного управління.

У такому разі під державним управлінням розуміється певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер і полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сфері шляхом застосування державно-владних повноважень.

Зазвичай систему органів виконавчої влади утворюють уряди та виконавчі структури в центрі й на місцях.

Уряд – це орган, який «володіє виконавчою владою у державі та здійснює загальне управління державними справами згідно із правилами, передбаченими у законодавстві» [349, с. 12]. До центральних органів виконавчої влади належать міністерства, державні комітети, відомства тощо. До виконавчих структур на місцях – губернатори, префекти тощо.

У різних державах уряд має різні назви: кабінет міністрів (Великобританія, Україна, Узбекистан), рада міністрів (Франція, Італія, Польща), державна рада (КНР), власне уряд (Росія) тощо.

В Україні систему виконавчих органів складають вищі органи (Кабінет Міністрів України), центральні органи (міністерства, державні комітети та відомства), місцеві органи (обласні та районні державні адміністрації). Проте існують й інші варіанти структури органів виконавчої влади. Так, у Великобританії система виконавчих органів складається з вищого органу (Кабінет міністрів Великобританії – Уряд Її Величності), центральних органів (державних міністерств та відомств), місцевих органів (органів місцевого самоврядування) та державних корпорацій (Поштове відомство, Бі-бі-сі). В Угорщині система органів виконавчої влади складається з вищого органу (Рада міністрів Угорщини), центральних органів (міністерства, органи загальнонаціональної компетенції, міністерські відділи та автономні підрозділи центральних органів влади). На місцях (округи та населені пункти) діють муніципалітети. Досить специфічними є органи

виконавчої влади в межах федеративних держав. Так, у ФРН, крім федерального уряду (Кабінет міністрів на чолі з федеральним канцлером), діють кабінети міністрів окремих земель. Те саме існує в США, де, крім національного уряду (президент США та його адміністрація), діють уряди 50 штатів та уряд федерального округу Колумбія). У США, крім федеративного розмежування органів виконавчої влади існують також вертикальне розмежування на вищі органи (національний уряд та уряди штатів), центральні органи (13 міністерств та державний департамент, 60 агентств, урядові комісії), місцеві органи влади.

I, нарешті, органи судової влади, або судові органи. За загальним правилом, органи судової влади – це органи, на які покладено здійснення функцій правосуддя.

У даному разі під правосуддям розуміється діяльність суду з розгляду і вирішення у визначеному законом процесуальному порядку віднесених до його компетенції цивільних, господарських, кримінальних та адміністративних справ з метою охорони прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб та інтересів держави.

Історія судочинства на території сучасної України сягає багатьох століть.

На початку воно велося не лише від імені князя, а й самим князем.

Спеціалізовані ж судові органи виникли, коли українські землі увійшли до складу польсько-литовської держави.

Саме в цей період виникає й козацьке судочинство. За словами О. Лазаревського, козацьке судочинство «витворилося самим життям, природними потребами самого народу, без будь-яких штучних... регламентацій; і вказаний sudoустрій міг задовольнити народ доти, доки він залишався народним; допоки сам народ брав участь у його творенні, поки він брав участь у чиненні правосуддя... Витворений козацтвом лад був досить примітивно простим і, можна вказати, більше годився для воєнного табору, ніж для складного громадського життя» [140, с. 96].

Загалом, у межах Запорозьких Вольностей мало місце переплетення адміністративних та судових повноважень як колективних інституцій (січових рад), так і окремих посадовців (кошових отаманів, військових суддів, писарів, осавулів, довбишів, курінних отаманів і паланкових полковників).

Терміном «паланки» позначалася як фортеця, так і територія, яка їй підлягала, а також адміністрація цієї фортеці [103, с. 12].

Обраному в Січі кошовому отаманові, за козацьким звичаєм, належала вища адміністративна, військова, духовна та судова влада. Зокрема, його судові рішення стосувалися важливих цивільних справ щодо розподілу земель та угідь за конкретними куренями, грошового й матеріального жалування, здобичі, а також тих кримінальних справ, які не було вирішено в судах нижчих посадовців Січі.

Другим за значенням адміністративно-судовим посадовцем у Січі вважався військовий суддя, якого, як і іншу старшину, обирали на військовій раді. Загалом у січовому судочинстві військовий суддя був першою правничою інстанцією, куди зверталися курінні отамани з невіршеними справами своїх козаків або інші сторони, між якими виникав конфлікт. Д. Яворницький так характеризував повноваження та практику судочинства: «Суддя був охоронцем тих звичаїв предків та військових порядків, на яких тримався весь устрій козацького життя; у своїх рішеннях він керувався не писаним законом, якого зовсім не існувало у запорозьких козаків, а переказами або традиціями, очевидно, привнесеними із України в Запорозжжя, які передавалися із вуст в уста і були освячені багатьма віками» [378, с. 177].

У своїй повсякденній діяльності військовий суддя переважно розглядав кримінальні та цивільні справи, пропонував сторонам конфлікту свій варіант його розв'язання. У разі згоди сторін суддя оголошував свій вердикт, і справа припинялася. У протилежному разі козаків, що конфліктували, відсилали до останньої інстанції – суду кошового отамана, де справа вирішувалася остаточно.

Слід мати на увазі, що козацькі суди не розглядали справи всього населення, а зберігали становий характер [378, с. 174].

У період Визвольної війни стару систему земських, городських та підкоморних судів було ліквідовано. Збереглися міські, сільські громадські (копні), церковні, а частково й домініальні суди, однак зникли надстанові. Натомість усталилася ієрархія козацьких судів (сільський козацький суд, сотенний, полковий, генеральний). Як зазначали відомі історики права Я. Падох та О. Путро, для цього судоустрою було характерним поєднання виконавчої й судової влади в руках козацької старшини та завелика кількість апеляційних інстанцій, що призводило до судової тяганини [226, с. 25; 283, с. 54].

Структура судової системи козацтва складалася з чотирьох ланок.



Найнижчою судовою інстанцією був сільський козацький суд. Він очолювався сільським козацьким отаманом і складався з кількох місцевих козаків за вибором останнього; розглядалися справи лише козаків. Складні справи, справи про тяжкі злочини, справи сільської козацької старшини передавалися сотенним судам. Судовим виконавцем та слідчим був сільський осавул.

Сотенні суди склалися з сотника, городского отамана, сотенної старшини; могли також залучатися представники сотенного значного козацького товариства. Становий козацький характер сотенного суду, який поступово порушувався, призводив до реального існування змішаних козацько-міщанських судів, було застережено універсалом Данила Апостола в 1730 р. Сотенний суд був апеляційною інстанцією за рішенням та вироком сільських козацьких судів на території сотні. На свій розсуд сотенний суд міг передавати справи на вирішення полковому суду.

Полкові суди склалися з полковника, полкового судді та іншої полкової старшини, представників значкового знатного товариства. Вони були судами першої інстанції у справах сотенної та полкової козацької старшини, а також значкового товариства й одночасно апеляційною інстанцією для нижчих судів. Уже універсал Д. Апостола наголосив винятково становий характер польового суду.

Генеральний військовий суд складався з двох генеральних суддів та інших генеральних старшин, членів бунчукового знатного товариства. У 1728 р. цей орган було реформовано: його очолив гетьман, працювали шість суддів – три призначені гетьманом і три царським урядом.

Згідно з Конотопськими статтями 1672 р. та Переяславськими статтями 1674 р. Генеральний військовий суд був судом першої інстанції у справах генеральної старшини, полковників і бунчукових товаришів [87, с. 243, 255]. До юрисдикції Генерального військового суду належали також земельні справи. Важливо, що цей орган слугував апеляційною інстанцією не лише для нижчих козацьких, а й для магістратських міщанських судів.

За часів гетьмана Д. Апостола Генеральний суд стає самостійною установою.

У 1760–1763 рр. гетьман К. Розумовський здійснив реформу козацьких судів, знову запровадивши замість розглянутої вище системи, земські, гродські та підкоморні суди. Апеляційною інстанцією щодо цих судів був виборний Головний трибунальний суд.

Нова судова система була практично міжстановою, а отже, окреме козацьке станове судочинство суттєво звужувалося. Лише на рівні сотні залишилися козацькі станові суди.

З поширенням на Лівобережну Україну «Основного закону для адміністрації губерній Російської імперії» від 7 листопада 1775 р. царськими указами від 18 вересня 1781 р. особливий судоустрій Лівобережної України було ліквідовано.

Своя судова система на теренах України відродилася вже під час визвольних змагань 1917–1921 рр.

Зокрема, 8 липня 1918 р. Рада Міністрів прийняла закон «Про утворення Державного Сенату». Фактично цей закон визначав лише структуру державного сенату та вимоги до сенаторів і порядок їх призначення. Законом передбачалося створити замість Генерального Суду іншої вищої судової інстанції – Державного Сенату, «Президент Державного Сенату і Сенатори Загального Зібрання призначались наказами гетьмана, після попередньої ухвали кандидата Радою Міністрів». У свою чергу, Сенат поділявся на Генеральні суди: адміністративний, цивільний, карний. Зберігалися діючі до революції судові палати.

Ідея існування окремих судових органів, так само, як і їхня незалежність, стали предметом пильної уваги представників націоналістичної опозиції.

Зокрема, П. Чижевський наголошував на необхідності запровадження Генерального Федерального Суду [360, с. 59], до сфери діяльності якого належить як ухвалення постанов з приводу конституційності законів [360, с. 61], так і засудження членів Уряду [360, с. 62].

На незалежному статусі суду наполягали представники ОУН [280, с. 9].

П. Федун («Полтава») зазначав: «Я говорив також про певні компетенції Верховного Суду. Він, будучи уповноважений вирішувати долю партій, став би важливим і доволі всесильним фактором політичного життя країни. Чи можна знайти, одначе, більше компетентну інституцію для цієї справи? Вважаю, що ні. Як каже згадуваний мною Фаге, часом немає ради, і муситься в певних руках зосереджувати доволі широкі права. Йдеться про те, щоб ці руки були якнайбільше компетентними до користання цих прав. Вважаю, що вирішування того, чи цілі якоїсь партії є згідні з буквою і духом української конституції, є найбільше компетентний саме Верховний Суд України. Верховний Суд буде, мабуть, і найбільше безпристрасний у вирішуванні цього питання» [346, с. 430].

Звісно, більшу частину XX ст. Україна перебувала в складі СРСР, а тому її судова система була калькою із загальносоюзної, тобто існувала у формі так званого «народного суду», історія якого розпочалася 7 грудня (24 листопада) 1917 р., коли було оприлюднено «Декрет про суд», хоча, за словами проф. Б. Арсеньєва, «процес руйнування старої судової системи і створення радянських судів розпочався відразу після Жовтневої революції ще до видання будь-яких законів про суд» [84, с. 49]. Як пояснював цей процес лідер більшовиків В. Ленін: «Суд у капіталістичному суспільстві зазвичай був апаратом пригнічення, апаратом буржуазної експлуатації. Тому безумовним обов'язком пролетарської революції було не реформувати судові установи (цим завданням обмежувалися кадети та їхні підлабузники меншовики й праві есери), — а повністю знищити, зруйнувати вщент весь старий суд та його апарат. Це необхідне завдання Жовтневої революції виконала і виконала успішно. На місце старого суду вона почала створювати новий народний суд, точніше, Радянський суд, заснований на принципі участі трудящих і експлуатованих класів, — і лише цих класів, — в управлінні державою» [154, с. 162–163].

У процесі створення зазначених вище «народних судів» революціонери «експериментували» з різноманітними слідчими комісіями, тимчасовими революційними судами тощо. Так, у Петрограді суд Виборзького району, організований 6 листопада, складався з п'яти осіб, обраних від районної ради, профспілки, ради домових комітетів, фабрично-заводських комітетів та інших організацій. Суд громадського сумління в Кронштадті, організований 23 листопада 1917 р., складався із суддів, обраних місцевою радою, комітетом партії більшовиків, бюро профспілок, союзом селянських депутатів тощо. У Москві справи розглядалися судово-слідчою комісією Військово-революційного комітету. Інколи цей процес супроводжувався розробленням різноманітних положень та правил, якими «народні суди» повинні були керуватися. Проте, як зазначав Б. Арсеньєв, здебільшого вони керувалися «законами радянської влади та своєю революційною правосвідомістю» [84, с. 49]. Саме про це писав і В. Ленін, вказуючи, що «...революційні маси після 25 жовтня 1917 р., обрали правильний шлях і довели життєздатність революції, влаштувавши свої, робочі й селянські, суди ще до будь-яких декретів про розпуск буржуазно-бюрократичного судового апарату» [153, с. 197].

Процес ліквідації дореволюційної судової системи завершився прийняттям згаданого вище Декрету, згідно з яким, на місці чинних

на той момент мирових судів створювалися місцеві суди в складі місцевого судді та двох народних засідателів, які затверджувалися місцевими радами робочих, солдатських і селянських депутатів. При цьому самі мирові судді не позбавлялися можливості стати «народними», про що свідчить ч. III п. 2 означеного Декрету.

В умовах громадянської війни, що вже набирала обертів, судова система зазнала істотної спеціалізації: крім місцевих судів, які розглядали лише дрібні справи (наприклад, кримінальні справи, у яких підсудному загрожувало не більше двох років позбавлення волі або цивільні справи із сумою позову, що не перевищував 3 000 карбованців), стала складатися система революційних трибуналів, які діяли на підставі спеціальної інструкції Народного комісаріату юстиції. Відповідно до зазначеного нормативно-правового акту революційні трибунали розглядали справи про найнебезпечніші злочини, що загрожували «завоюванням революції, новому державному та суспільному ладу»: справи щодо контрреволюційних та посадових злочинів, спекуляції, приховування або пошкодження предметів масового споживання, а також грубе порушення розпоряджень радянського уряду.

Спочатку заходи покарання були досить м'які: грошовий штраф, оголошення суспільної догани, засудження до громадських робіт, висилання із столиці, з певної місцевості або взагалі із країни, позбавлення волі, позбавлення усіх або деяких політичних прав, конфіскація усього або частини майна і, нарешті, оголошення ворогом народу. При цьому остання міра покарання не тягла за собою автоматичного знищення злочинця.

Така ситуація стала можливою лише тому, що, крім більшовиків, у керівництві як Ради народних комісарів, так і безпосередньо Народного комісаріату юстиції, знаходилися представники партії «лівих есерів», які значно обмежували можливості трибуналів вести нещадну боротьбу із супротивниками панівного режиму. Проте через поразку «лівих есерів» під час повстання в липні 1918 р. їхні представники були позбавлені усіх посад, а зазначена інструкція втратила чинність.

7 березня (22 лютого) 1918 р. Всеросійський центральний виконавчий комітет (ВЦВК), який, згідно з резолюцією III Всеросійського з'їзду рад робочих, селянських та солдатських депутатів від 15 (28) січня 1918 р. був верховним органом влади між з'їздами рад, видає новий декрет про суд, яким поряд із місцевими народними судами створюється система окружних народних судів, а також облас-

них народних судів та верховного судового контролю. Утім, дві останні системи фактично не були створені.

Згідно з декретом, для окружного народного суду ставали підсудними справи, які перевищували підсудність місцевих судів. Сам же окружний суд, згідно зі ст. 3 Декрету приймав колегіальне рішення із цивільних справ у складі трьох постійних членів суду та чотирьох народних засідателів, а з кримінальних справ рішення приймалося колегією в складі 12 чергових народних засідателів та двох запасних під головуванням одного з постійних членів суду.

Поряд із подальшим удосконаленням системи народних судів розвивалася й система революційних трибуналів. 17 (4) травня 1918 р. РНК РСФРР видав відповідний декрет, згідно з яким були ліквідовані окремі революційні трибунали, що розглядали справи стосовно контрреволюції, стосовно саботажу та стосовно спекуляції: усі вони об'єднувалися в єдину систему революційних трибуналів. При цьому, крім контрреволюції, саботажу та спекуляції, до підсудності трибуналів переходили всі справи щодо погромів, хабарництва, підробки та неправомірного використання радянських документів, хуліганства та шпигунства.

29 (16) травня 1918 р. ВЦВК створює свій власний трибунал, який вже вирішував справи, що перевищували можливості місцевих революційних трибуналів. Цей орган формувався ВЦВК у складі голови та шести членів і у своїй діяльності керувався не лише відповідними декретами уряду та ВЦВК, а й загальними інструкціями революційним трибуналам, які видавав Народний комісаріат юстиції.

Саме революційний трибунал при ВЦВК повів безжалюбну боротьбу із супротивниками режиму. Це, поміж іншим, стало результатом відміни згаданої вище Інструкції НКЮ, яку здійснила Рада Народних Комісарів 3 червня 1918 р. У постанові НКЮ від 16 червня 1918 р. було зазначено, що у зв'язку із виданням декретів про революційні трибунали від 17 (4) травня та від 29 (16) травня 1918 р. всі раніш видані циркуляри та інструкції про революційні трибунали скасовуються, а також що революційні трибунали у виборі заходів боротьби з контрреволюцією, саботажем тощо не пов'язані жодними обмеженнями, крім тих випадків, коли в самому законі визначена міра покарання.

20 липня 1918 р. було видано третій декрет про суд, яким значно розширювалися підсудність місцевих та окружних судів. При цьому замість так і не сформованого Верховного судового контролю як

касаційну інстанцію для окружних судів п. 8 зазначеного декрету запропоновано Касаційний суд у м. Москві у складі двох відділень — цивільного та кримінального у складі: голови та його товариша, які затверджуються ВЦВК за поданням Народного комісаріату юстиції та 8 членів, що обираються ВЦВК з числа кандидатів, запропонованих окружними народними судами та радами місцевих народних суддів.

30 листопада 1918 р. декретом ВЦВК було затверджено положення, згідно з яким, замість окружних та місцевих був створений єдиний народний суд, до підсудності якого належали всі кримінальні та цивільні справи, за винятком підсудних революційним трибуналам. Останні встановлювалися примітками до ст. 4 зазначеного положення. Це — справи з контрреволюції, виступів, саботажу та дискредитації Радянської влади, а також шпигунства.

Положення про народний суд остаточно затвердило правило, згідно з яким народні засідателі користуються однаковими правами з постійним суддею, спільно з ним вирішуючи всі питання матеріального і процесуального права.

При цьому постійні судді повинні були відповідати таким вимогам: мати право обирати та бути обраним до Рад робочих, селянських та червоноармійських депутатів, мати політичний досвід роботи в пролетарських громадських об'єднаннях та радянських установах, мати теоретичну та практичну підготовку для посади судді. Народні судді обиралися Радами робочих, селянських та червоноармійських депутатів; народні засідателі затверджувалися виконкомом рад за списками, складеними робочими організаціями, волосними та сільськими радами. При цьому до цих списків вносилися лише громадяни, які мали виборчі права.

21 жовтня 1920 р. вийшло нове Положення про народний суд, який, поміж іншим, закріпив три основні форми організації народного суду — 1) одноосібну (ст. 6 Положення), 2) тріумвірат: професійний суддя та два народні засідателі (ст. 8 Положення) та 3) колегія: суддя та шість народних засідателів (ст. 7 Положення).

На відміну від положення 1918 р. нове положення виключало участь захисту в попередньому слідстві, а самі захисники позбавлялися статусу посадових осіб.

Завершення гострої фази громадянської війни та перехід до відносного миру під час нової економічної політики (непу) вимагали, з одного боку, «революційної» законності, а з іншого — посилення охорони гарантій прав населення. IX Всеросійський з'їзд Рад вказав, що

«судові установи Радянської республіки повинні бути піднесені на відповідну висоту» [334, с. 188].

У своєму листі до Народного комісара юстиції (і одночасно Прокурора РСФРР) Д. Курського В. Ленін писав, що, якщо «до цього часу бойовими загонами Радвлади здебільшого були Наркомвоєн та ВНК», то «тепер особливо бойова роль припадає на долю НКЮста» [149, с. 396].

У нових умовах постало питання про реформування всієї судової системи в напрямку формування судового органу єдиного типу — так званого «народного суду».

У 1921 р. на зміну ВНК з'явилося Державне політичне управління (ДПУ). У результаті істотна частина справ про «контрреволюцію» стала розглядатися судами. Водночас у міру припинення бойових дій та антибільшовицьких повстань стала скорочуватися система революційних трибуналів. Зокрема, істотно були скорочені революційні військово-залізничні трибунали (для кожної залізниці або водного басейну залишався лише один трибунал подібного типу). Ліквідувалися також усі ті трибунали у військових округах, фронтах, арміях та дивізіях, існування яких у зв'язку з припиненням бойових дій перестало бути необхідним.

Реорганізовувалась у напрямку уніфікації і система народних судів. У 1922 р. НКЮ РСФРР підготував проект Положення про судоустрій, яким передбачалося покласти край «строкатості судових установ, що розкинулась під час революції, і звести їх до єдиної, проникнутої однією думкою системи» [132, с. 1].

11 листопада 1922 р. ВЦВК затвердило Положення про судоустрій, яким при комплектуванні судів запроваджувався принцип відбору суддів і народних засідателів виконкомомі місцевих Рад (розділи II і III Положення).

Крім того, Положення встановлювало єдину систему судових установ: народний суд у складі народного судді або народного судді та двох народних засідателів, які діяли в межах повітової або районної ради, губернський суд та Верховний суд (ст. 1 Положення).

Показово, що Верховний трибунал, так само, як і губернські революційні трибунали, зазначеним Положенням не передбачалися, а тому фактично були ліквідовані. Згідно зі ст. 2 Положення, трибунали як специфічні форми судових органів, збереглися в збройних силах (військові трибунали) та на транспорті (військово-транспортні трибунали).



У зв'язку з утворенням наприкінці грудня 1922 р. Союзу РСР зазначена триланкова система з'явилася практично в усіх союзних республіках. Сам Договір про утворення Союзу РСР (п. 12) передбачав організацію при Центральному виконавчому комітеті СРСР (ЦВК СРСР) Верховного Суду Союзу з метою «утвердження революційної законності на території Союзу Радянських Соціалістичних Республік і об'єднання зусиль союзних республік по боротьбі з контрреволюцією» [297, с. 66].

У 1924 р. була прийнята перша Конституція СРСР, в якій Верховному Суду СРСР було присвячено розділ 7. Зокрема, він мав право давати керівні указівки верховним судам союзних республік з питань загальносоюзного законодавства; розглядав та опротестовував перед ЦВК за поданням прокурора Верховного Суду постанови, рішення та вироки верховних судів союзних республік у разі їх протиріч загальносоюзному законодавству або інтересам інших союзних республік; надавав висновки за поданням ЦВК СРСР щодо законності постанов ЦВК, РНК союзних республік та РНК СРСР з погляду відповідності Конституції Союзу; вирішував судові суперечки між союзними республіками; розглядав кримінальні справи щодо обвинувачення вищих посадових осіб СРСР у посадових злочинах.

Ці функції були також відображені в першому Положенні про Верховний Суд СРСР 1923 р. У 1926 р. Президія ЦВК СРСР віднесла до компетенції Верховного Суду також тлумачення загальносоюзного законодавства.

Відповідно до Положення 1923 р. структура Верховного Суду СРСР, крім пленуму, передбачала існування чотирьох колегій: цивільної, кримінальної, військової та військово-транспортної. Коли ж у 1930 р. знову були організовані транспортні суди, у Верховному Суді з'явилися транспортна та водно-транспортна колегії. У зв'язку з ліквідацією ОДПУ у 1934 р. відбулася відповідна трансформація: була ліквідована судова колегія в ОДПУ, натомість була створена спеціальна колегія в межах Верховного Суду СРСР. У межах судового нагляду діяла судово-наглядова колегія.

Щодо пленуму, то до нього, крім голови, його заступників та членів Верховного Суду, входили голови Верховних судів союзних республік та до 1934 р. голова ОДПУ.

Досить оригінальний статус мала Військова колегія. Згідно з положенням, вона мала право керувати військовими трибуналами. Вод-



ночас керівництво судової практикою останніх здійснювали верховні суди союзних республік.

29 жовтня 1924 р. ЦВК СРСР прийняв Основи судоустрою Союзу РСР та союзних республік. Згідно зі ст. 6–11 цього акту у союзних республіках остаточно затверджувалася триланкова система судових органів: народний суд у складі судді та двох народних засідателів, губернський суд (як касаційно-ревізійна інстанція щодо народних судів, але вирішує справи особливої категорії як суд першої інстанції) та верховний суд (є касаційно-ревізійною інстанцією щодо губернських судів, але вирішує справи виняткової категорії як суд першої інстанції).

9 листопада 1926 р. на ранковому засіданні III сесії ВЦВК народний комісар юстиції РСФРР М. Криленко презентував проект нового положення про судоустрій. Умовно його можна було звести до трьох принципів:

1. Суд є органом диктатури робочого класу і водночас органом державного управління, а тому й повинен формуватися так, щоб за будь-яких умов ним могли керувати органи державної влади.
2. Суд повинен залишатися органом залучення до державного управління робочих та селянських мас.
3. Судова система повинна бути провідником основного методу пролетарської диктатури — революційної законності, нагляд за якою становить основне завдання прокуратури [1, с. 206–208].

З іншого боку, проект Положення підтверджував єдину триланкову судову систему, щоправда, дещо видозмінивши її відповідно до процесів так званого «районування» — потужної адміністративно-територіальної реформи, що відбувалася в СРСР протягом 1923–1929 років. У результаті в крайових та обласних адміністративно-територіальних об'єднаннях замість губернських судів діяли крайові (обласні) та окружні суди.

Проте, виходячи із завдань подальшого реформування території Радянського Союзу, XVI з'їзд ВКП (б) прийняв рішення про ліквідацію округів.

Відповідно до цього 23 червня 1930 р. ЦВК і РНК СРСР ухвалили постанову про ліквідацію округів до 1 жовтня 1930 р.

Ліквідація округів призвела й до ліквідації окружних судів. Сам же процес проведення цього кроку було доручено союзним республікам. Так, у РСФРР після ліквідації окружних судів більша частина

справ їхньої підсудності була передана народним судам. Крайові (обласні) суди стали касаційною інстанцією для справ, що розглядалися народними судами, а також судами першої інстанції в справах про контрреволюційні злочини, особливо небезпечні злочини проти порядку управління та про кваліфікований розбій.

Відповідна реорганізація відбулася і в союзних республіках. Зокрема, у Росії дещо відійшли від триланкової системи судів убик розширення. Так, у Далекосхідному краї крайовому суду було надано право бути касаційною інстанцією стосовно обласних судів, а останні розглядали в касаційному порядку справи народних судів. У краях, у складі яких перебували автономні області, обласні суди також виконували касаційні функції, але справи, які вони розглядали як суди першої інстанції, надсилалися в касаційному порядку не до крайового, а до Верховного Суду. Тобто, фактично на території Російської Федерації інколи існувала чотириланкова система судів: народний суд, касаційні обласні суди в Далекосхідному краї, Далекосхідний касаційний крайовий суд, Верховний суд РСФРР.

В Українській СРР як касаційні інстанції були запроваджені міжрайонні суди. Вони ж інколи діяли і в як суди першої інстанції з різного роду кримінальних або цивільних справ. Після утворення у 1932 р. областей міжрайонні суди перетворилися на обласні.

У республіках, у яких не було обласного ділення, судова система набула дволанкового характеру – народний суд та верховний суд.

Стосовно Верховного Суду СРСР, то тривалий час він не відіграв істотної ролі в судовій системі СРСР. Зокрема, у прийнятому 24 липня 1929 р. ЦВК і РНК СРСР Положенні про Верховний Суд Союзу РСР Верховному Суду СРСР було надано право законодавчої ініціативи й покладено обов'язок роз'яснювати загальносоюзні закони за пропозицією ЦВК СРСР і за запитам РНК СРСР. Наглядова ж роль відводилася Прокуратурі Верховного Суду СРСР. Проте у зв'язку зі створенням Прокуратури СРСР Прокуратура Верховного Суду припинила своє існування.

Тим самим Верховний Суд СРСР був позбавлений можливості будь-якого судового нагляду, у тому числі й над верховними судами союзних республік. Ситуація почала змінюватися лише в 1934 р. Зокрема, на IV сесії ЦВК СРСР IX скликання була затверджена постановою Президії ЦВК СРСР від 13 вересня 1933 р. «Про розширення компетенції Верховного Суду Союзу РСР». Після цього Верховному Суду СРСР було надане право надавати директивні вказівки верхов-

ним судам союзних республік з питань судової практики, а також обстежувати судові органи союзних республік.

10 липня 1934 р. права Верховного Суду СРСР у сфері судового нагляду істотно розширюються Постановою ЦВК СРСР «Про розгляд справ щодо злочинів, які розслідуються Народним комісаріатом внутрішніх справ Союзу РСР та його місцевими органами». Зокрема, зазначена постанова передбачала створення в рамках Верховного суду спеціальної судово-наглядової колегії, яка мала право відмінити або змінювати постанови, визначення, рішення та вирoki верховних судів союзних республік. На думку М. Шаламова, це дозволило Верховному суду збільшити «його можливості у боротьбі за встановлення одноманітної судової практики на території всього Союзу РСР» [84, с. 341].

5 грудня 1936 р. Надзвичайний VIII з'їзд Рад СРСР затвердив нову Конституцію СРСР, якою також закріпив єдину систему судів у СРСР. Відповідно до ст. 102, вона містила в собі такі ланки: Верховний суд СРСР, верховні суди союзних республік, крайові та обласні суди, суди автономних республік та автономних областей, окружні суди, створені відповідною постановою Верховної Ради СРСР спеціальні суди і, нарешті, народні суди. При цьому останні обиралися на три роки громадянами району на основі загального, прямого, рівного виборчого права таємним голосуванням (ст. 109 Конституції 1936 р.).

Зазначене положення було конкретизоване в ухваленому другою сесією Верховної Ради СРСР 16 серпня 1938 р. Законі «Про судоустрій СРСР, союзних і автономних республік». Зокрема, статті 22, 23 і 24 цього Закону закріпили, що народні судді та народні засідателі обираються на три роки громадянами районів по виборчих округах, що, у свою чергу, охоплюють все населення, яке мешкає на території діяльності даного народного суду. При цьому право висунення кандидатів в народні судді та народні засідателі надається громадським організаціям і товариствам трудящих: комуністичним партійним організаціям, професійним спілкам, кооперативам, організаціям молоді, культурним товариствам, а також загальним зборам робітників і службовців – на підприємствах, військовослужбовців – у військових частинах, загальними зборами селян – у колгоспах, робітників і службовців радгоспів – відповідно, у радгоспах.

Зазначена система проіснувала майже без змін весь аж до Перебудови в СРСР.

25 грудня 1958 р. Верховна Рада СРСР затвердила «Основи законодавства про судоустрій Союзу РСР, союзних та автономних республік», якими в ст. 1 закріплювала основи судової системи Радянського Союзу: Верховний Суд СРСР, верховні суди союзних республік, верховні суди автономних республік, обласні, крайові, міські суди, суди автономних областей і національних округів, районні (міські) народні суди, а також військові трибунали.

Щодо народних судів, то термін повноважень народних суддів було збільшено до п'яти років, а народних засідателів — до двох. Фактично принцип рівноправності суддів та засідателів, який був характерним для системи радянських судів ще з часів революції, почав істотно корегуватися убік суддів.

На підставі Основ почали з'являтися закони про судоустрій в союзних республіках, яке почало будуватися відповідно до адміністративно-територіального поділу кожної з республік. Зокрема, 30 червня 1960 р. Верховна Рада УРСР прийняла Закон про судоустрій Української РСР. Згідно з ним, замість дільниць народного суду в районах або містах, які не мали районного поділу, став створюватися єдиний народний суд району чи міста. При цьому кількість народних суддів по кожному такому району чи місту визначає Президія Верховної Ради УРСР на подання міністра юстиції УРСР. Водночас самі судді обиралися таємним голосуванням громадянами району чи міста на основі загального, рівного і прямого виборчого права строком на п'ять років. Дещо інакшою була ситуація з народними засідателями. Строк їхніх повноважень тривав лише два роки (як і в усіх союзних республіках СРСР). Однак були й інші відмінності між ними та суддями. Зокрема, кількість народних засідателів у кожному районному (міському) народному суді встановлював виконавчий комітет обласної чи міської (для міст республіканського підпорядкування) Ради депутатів трудящих за поданням голови обласного суду. Самі ж вибори відбувалися на загальних зборах робітників, службовців і селян за місцем їх роботи чи проживання, а військовослужбовців — по військових частинах. При цьому сам процес проходив шляхом відкритого голосування.

У межах розподілу обов'язків між суддями одного районного (міського) суду став активно використовуватися так званий «зональний принцип», згідно з яким за кожним суддею закріплюється певна територія — зона району. На думку його творців, «тим самим виключається знеосібка і підвищується відповідальність судді перед населен-

ням. Такий порядок зручний і для населення. Доцільність зонального принципу побудови народного суду була підтверджена на виборах народних суддів у грудні 1965 р., коли кожному виборчому округу відповідала одна зона і одна посада судді. Слід зазначити, що спроби встановити спеціалізацію суддів районного (міського) суду, розподілити між ними судові справи по категоріях справ себе не виправдали» [90, с. 319].

Сама ж судова система соціалістичної України, згідно зі ст. 1 зазначеного закону, складалася з районних (міських) народних судів, обласних судів і Верховного суду республіки.

Після прийняття у 1977 р. останньої Конституції СРСР до зазначених вище Основ була внесена низка змін, яка практично остаточно підпорядкувала судові органи органам юстиції. Так, Міністерство юстиції СРСР отримало право вносити пропозиції з питань організації судів, забезпечувати проведення виборів суддів і народних засідателів, здійснювати кадрову політику і перевірку організаційних питань діяльності судів, вивчення і узагальнення судової практики, роботу із ведення судової статистики. До компетенції міністерств юстиції союзних республік належало організаційне керівництво верховними судами автономних республік, крайовими, обласними і міськими судами, судами автономних областей і автономних округів, районними міськими народними судами.

Справжнє реформування радянської судової системи розпочинається під час Перебудови 1985–1991 рр.

У цей період у судовій системі СРСР відбулися перетворення, обумовлені характером політичних та економічних реформ, що здійснювалися в країні. Так, відповідно до змін, внесених до Конституції СРСР 1 грудня 1988 р., була розпочата реформа судової системи. Першим її кроком було створення органу, який за своїми повноваженнями нагадував конституційний суд. Він називався Комітетом конституційного нагляду. Хоча він офіційно і не був включений в судову систему країни, до його відання було віднесено й судові функції. Зокрема, відповідно до ст. 11 Закону СРСР «Про конституційний нагляд в СРСР» Комітет розглядав будь-які суперечки як між Союзом РСР та союзними республіками, так і між самими союзними республіками та іншими національно-територіальними одиницями.

Важливе значення мав також закон «Про статус суддів в СРСР» від 4 серпня 1989 р., відповідно до якого в порядок обрання суддів і терміни їх повноважень вносилися зміни. Так, суддів тепер обирали

вищі ради народних депутатів, а термін їх повноважень збільшувався до 10 років. На думку законодавця, це рішення мало сприяти зміцненню гарантій незалежності суддів. У ст. 11 цього закону вперше вводилася присяга для обраних суддів і народних засідателів. У ній, зокрема, зазначалося: «Текст присяги судді і народного засідателя, а також порядок її складання для суддів судів Союзу РСР визначаються Верховною Радою Союзу РСР, а для суддів судів союзних республік — верховними радами союзних республік» [137, с. 749].

В «Основах законодавства Союзу РСР і союзних республік про судоустрій» від 13 листопада 1989 р. знайшли своє відображення незначні зміни, що відбулися в роки перебудови. У ст. 1 зазначалося, що в країні, як і раніше, діяли: «Верховний Суд СРСР, верховні суди союзних республік, Верховні Суди автономних республік, крайові, обласні, міські суди, суди автономних областей, суди автономних округів, районні (міські) народні суди, а також військові трибунали у Збройних Силах СРСР» [137, с. 752]. Судова система країни охоплювала суди Союзу РСР і суди союзних республік. До судів Союзу РСР належали Верховний Суд СРСР і військові трибунали. До судів союзних республік — інші судові установи, перелічені в ст. 1 цього закону. Крім того, у ст. 23 вказувалося: «Законодавством союзних республік може бути передбачено створення судів, що будуть спеціалізуватися на розгляді окремих категорій справ (справ про неповнолітніх, сімейних та інших)» [137, с. 754].

26 грудня 1990 р. був заснований Вищий арбітражний суд СРСР, найважливішим завданням якого було розв'язання господарських спорів. Структура, компетенція і порядок його діяльності були регламентовані в Законах «Про Вищий арбітражний суд СРСР» і «Про порядок вирішення господарських спорів Вищим арбітражним судом СРСР», затверджених 17 травня 1991 р.

Важливо наголосити, що Вищий арбітражний суд СРСР був заснований замість існуючого раніше Державного арбітражу, який, по суті, не був судовим органом. З 1 жовтня 1991 р. замість скасованих арбітражів і аналогічних їм органів, що існували до цього в структурі центральних органів виконавчої влади, були створені арбітражні суди, які безпосередньо входили до судової системи країни. Крім того, була значно розширена їх підсудність. Так, органи державного арбітражу розглядали раніше тільки справи про господарські спори між державними підприємствами і установами, тепер вони вирішували такі справи і між іншими суб'єктами з іншою формою власності.

З появою Комітету конституційного нагляду та Вишого арбітражного суду в СРСР розпочалися процеси реформування судової системи, які вели до дезінтеграційної моделі організації судової влади, що характерна для більшості європейських країн.

У 1990 р. за ініціативою народного депутата СРСР Ф. Бурлацького до «Основ кримінально-процесуального законодавства Союзу РСР і союзних республік» була запроваджена норма, згідно з якою справи про особливо тяжкі злочини може розглядати суд присяжних, який ще мав назву «розширеної колегії народних засідателів» у зв'язку із тим, що тоді обговорювалося питання про збільшення кількості народних засідателів з двох до чотирьох або восьми [229].

Фактично це було початком повернення до суду присяжних на території СРСР, а згодом – і на пострадянському просторі, у т. ч. і в Україні.

Нині ж існування в нашій державі незалежної судової влади викликає низку проблем.

Справа в тому, що, з одного боку, у виключній компетенції судів закріплюється правосуддя (ст. 124 Конституції), а з іншого – в Україні проголошується існування окремої судової влади. Таке положення фактично й дозволяє суддям приймати абсолютно неправові рішення – вони відчують себе *владю*. Водночас на відміну від США, де існує певне обмеження свавілля суддів – прецедентне право, в Україні такого обмеження немає.

На формування ж судової влади в США як влади суддів та судових органів, на нашу думку, вплинуло два чинника. По-перше, особлива роль судових прецедентів в англо-американській правовій сім'ї. По-друге, особлива роль суду як верховного арбітра, що характерно здебільшого лише для Сполучених Штатів Америки. У США, зокрема, існує формула: «Такий-то проти Сполучених Штатів Америки», яка дозволяє судді розглядати державу як своєрідну «приватну особу». Саме за таких умов суд дійсно вирішує суперечки про право.

У Європі ж (і, перш за все, у Франції) держава ще з часів Наполеона I Бонапарта вивела свою владу з-під судового контролю, адже «з того моменту, як влада стала втілювати демократичну волю народу, усе те, що обмежує цю владу, визнається антидемократичним» [227, с. 114]. І якщо в США склалася своєрідна унія адвокатів та громадянського суспільства, то у Франції виник союз бюрократії й технократії, що посилив владу держави над суспільством.



Ось тому в більшості європейських країн існує поділ влади не стільки на законодавчу, виконавчу та судову, скільки на владу партій та владу професійного чиновництва. При цьому суд оголошується незалежним і таким, що підпорядковується лише закону, проте він фактично не є владою.

Україна ж, яка формально сприйняла американський варіант поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, фактично віддає перевагу згаданих вище європейській моделі.

Академік НАН України Ю. Шемшученко також акцентує нашу увагу на тому, що Україна є більш схильною до європейської моделі. Зокрема, щодо судової влади він свого часу зазначав: «У реформуванні її структури намітилося два шляхи: інтеграційний і дезінтеграційний. Перший передбачає об'єднання усіх судових систем (загальних і арбітражних судів та Конституційного Суду) в єдину систему під егідою Верховного Суду України (американська модель). Другий пов'язаний з існуванням чинних і утворенням нових самостійних спеціалізованих судів (німецька модель). Останній варіант був сприйнятий і Концепцією судово-правової реформи в Україні» [371, с. 107].

У зв'язку ж з тим, що існування самостійних спеціалізованих судів є характерним для більшості європейських країн, більш вдалою назвою такої моделі була б європейська.

Щодо неможливості сприйняття Україною американської моделі, то, на нашу думку, цьому є три причини. По-перше, це відбувається тому, що самі суди позбавлені можливості нав'язувати свою волю органам законодавчої та виконавчої влади за допомогою прецедентів. По-друге, унаслідок цього суди не здатні вирішувати суперечки про право між органами законодавчої та виконавчої влади. Фактично роль верховного арбітра при цьому переобирає на себе глава держави. І, по-третє, статус судових органів має подвійний характер. Останнє потребує свого пояснення.

Справа в тому, що і в більшості нормативно-правових актів, і в свідомості більшості дослідників суди відправляють правосуддя. Зокрема, про це говорить більшість конституцій світу. Як приклад можна навести конституції України (ст. 124 закріплює, що «правосуддя в Україні здійснюється виключно судами») [124], Польщі (ст. 175 наголошує, що «правосуддя в Республіці Польща відправляють Верховний Суд, загальні, адміністративні та військові суди») [122, с. 196], Росії (ст. 118 визначає, що «правосуддя в Російській Федерації здійснюється тільки судом») [122, с. 239], КНР (ст. 126 встановлює, що



«народні суди в межах, передбачених законом, здійснюють правосуддя самостійно») [122, с. 227] та ін., які закріплюють функцію правосуддя виключно за судами. У той самий час значна частина дослідників наполягає, що основне призначення судової влади – правосуддя [216, с. 336] або ж вирішення суперечок про право [279, с. 575]. На нашу думку зазначена точка зору здебільшого спирається саме на американський варіант поділу влади, який може розглядати державу як одну із сторін судового процесу, проте він же і спрощує принцип поділу державної влади в цілому.

Основна причина такого спрощення, на нашу думку, полягає в ототожненні суду як органу держави і суду як органу державної влади. Як орган держави суд є її представником перед громадянами в ролі верховного арбітра у випадках суперечок про право. У той самий час в галузі державної влади суд відіграє іншу роль – роль контролера та наглядача за дотриманням органами законодавчої і виконавчої влади, а також громадянами існуючих правових норм. У США це означає, що система конституційного контролю з боку Верховного суду подається так, щоб забезпечити неможливість узурпації влади президентом чи Конгресом США.

Як приклад, можна згадати протистояння Верховного суду США та президента Ф. Д. Рузвельта під час «Нового курсу».

Як відомо, проведення «Нового курсу» вимагало надання президенту практично необмежених владних повноважень, що й були йому надані з мовчазної згоди Конгресу і ділових верств США, які не бачили іншого варіанту подання кризи. Рузвельт зумів виділити головне в тому комплексі проблем, що стояли перед новою адміністрацією, а саме: необхідність активного державного втручання в економіку, яке практично було відсутнє за часів президентства Г. Гувера. Так, ще до моменту вступу Ф. Д. Рузвельта на посаду президента США, з 19 тис. американських банків більшість була закрита. Найбільші чиказькі та нью-йоркські банки були за крок від збанкрутування. 5 березня 1933 р. Рузвельт як президент США своїм першим указом тимчасово закрити усі без винятку банки країни. Скликаний через кілька днів на надзвичайну сесію Конгрес США ухвалив закон, відповідно до якого в країні спочатку відновили свою діяльність 12 федеральних резервних банків, а потім почали працювати й ті приватні банки, яким вдалося заручитися підтримкою держави. Однак більше ніж 6 тис. банків остаточно припинили своє існування. Особливе місце в «новому курсі» займала діяльність адміністрації Ф. Д. Рузвельта щодо

скасування так званого «сухого закону». Спочатку було легалізовано продаж пива, а потім Конгрес США прийняв XXI поправку до Конституції США, яка й скасувала «сухий закон». Унаслідок вільного продажу алкогольних напоїв, обкладених досить високими федеральними податками, було забезпечено надходження до бюджету значних додаткових коштів.

Однак з 1933 по 1936 рік ціла низка законопроектів і реформ, схвалених Конгресом з ініціативи Рузвельта, була визнана Верховним судом США неконституційною, а отже, недійсною. Наприклад, у 1935 р. Верховний суд США визнав введені 16 липня 1933 р. Законом «Про відновлення національної економіки» кодекси справедливої конкуренції такими, що порушують Конституцію США. Розглядаючи справу «Птахоторгова корпорація Шехтера проти Сполучених Штатів Америки», Верховний Суд вирішив: «Якщо ділова діяльність, значення якої не поширюється за межі того чи іншого штату, може взагалі вважатися законним об'єктом федерального контролю, то встановлення меж втручання держави в цю діяльність перетворюється з питання про використання влади в питання про довільну дискримінацію.

Ми вважаємо, що спроба використовувати положення кодексу для встановлення тривалості робочого дня і рівня заробітної платні особам, які працюють за наймом у позивачів, зайнятих веденням справи, значення якої не виходить за межі одного штату, не є законним використанням федеральної влади» [326, с. 241].

Для боротьби з Верховним судом президент Ф. Д. Рузвельт розробив план заміни консервативно налаштованих суддів тими юристами, які прихильно ставилися до «Нового курсу» і до нього особисто. У 1937 р. він, скориставшись похилим віком більшості членів Верховного суду, запропонував, щоб ті члени Верховного суду, які досягли 70 років, подавали у відставку. У разі ж їхнього спротиву, Рузвельт намагався отримати право призначати додаткових членів, щоб нейтралізувати опозицію тих п'ятьох членів Верховного Суду, які постійно голосували проти рузвельтівських реформ. За активної підтримки консервативного крила демократичної партії республіканцям удалося завдати Рузвельту першої серйозної поразки в сенаті, проваливши його план цієї реорганізації.

Отже, у США Верховний суд щодо президента та Конгресу реалізує не стільки функцію власне правосуддя чи вирішення суперечок про право, скільки функцію контролю.

Те саме стосується й більшості інших країн: судові органи вирішують суперечки про право лише між рівноправними суб'єктами з приводу приватних справ. Саме в цьому разі суд виступає як *орган держави*. У той самий час як *орган державної влади* суд відіграє роль контролера, який покликаний наглядати за тим, щоб інші державні органи діяли лише в межах, передбачених законодавством. А тому правосуддя у сфері єдиної державної влади стає однією з форм контролю за діяльністю державних органів. Саме про це свого часу писав видатний китайський філософ і політичний діяч, лідер Націоналістичної партії Китаю (Гоміндан) доктор Сунь Ятсен, наголошуючи на тому, що «контрольна влада включає судову владу» [323, с. 649].

Виходячи з цього, існування в системі єдиної державної влади замість судової контрольної гілки влади є більш прийнятним.

Це має й певні переваги психологічного плану, адже, з одного боку, в Україні не існує органу, який би однозначно ототожнювався з контрольною владою, як суд ототожнюється із владою судовою, а, з іншого боку, будь-який контроль, на відміну від нагляду, означає можливість державного втручання в разі порушення правових норм, що, безперечно, сприятиме нормальному функціонуванню системи органів державної влади.

При цьому фактично, але, на нашу думку, без будь-якого конституційного чи іншого законодавчого закріплення, до контрольної гілки влади будуть включені не лише судові органи, роль яких у сфері контролю через правосуддя буде досить значною, а й деякі інші (зокрема, правоохоронні) органи (Рахункова палата, КРУ, Вища рада юстиції, НБУ тощо), які також покликані боротися з правопорушеннями. При цьому найбільший потенціал у сфері реалізації повноважень контрольної гілки влади має вітчизняний орган державного нагляду – Прокуратура України. Залучення судів, прокуратури, КРУ, НБУ, Рахункової палати, Вищої ради юстиції до контрольної гілки влади як рівноправних окремих систем, не буде викликати того негативного психологічного сприйняття, яке нині виникає в представників згаданих вище органів у разі віднесення їх до судової влади. Адже, на нашу думку, цей негативізм впливає не стільки з включення контрольно-наглядових та деяких інших органів до судової влади, скільки з можливості включення їх (зокрема, прокуратури) до судової системи.

При цьому далеко не всі провідні українські правознавці вважають прокуратуру частиною судової гілки влади. Зокрема, існує думка,

яка наголошує на окремому місті прокуратури в системі поділу державної влади. При цьому, прокуратура зазнає впливу перш за все Президента України як гаранта «додержання Конституції та законів» [330, с. 16].

Саме тому поділ державної влади в Україні повинен спиратися на три гілки: *законодавча влада*, яка встановлює загальні правила функціонування суспільства та державного апарату і здебільшого втілюється в діяльності представницьких органів, *виконавча влада*, яка організовує виконання зазначених правил і, як правило, відправляється органами державного управління, та *контрольна влада*, яка організовує покарання за порушення зазначених правил і наглядає за тим, щоб законодавча та виконавча гілка не виходили за встановлені чинним законодавством межі.

Представницькі органи, а також органи державного управління та контрольні органи (і глава держави) є державними органами. Державні ж органи разом із державними підприємствами і державними установами становлять систему державних організацій – структурних елементів державного механізму.

Зовні державні організації існують у вигляді державно-правових інститутів. Уперше це поняття було визначено у вигляді корпоративного інституту видатним французьким правознавцем М. Оріу: «Перше місце надається інститутам з категорії корпорацій, до яких належать інститути політичні...

Корпоративний інститут – це об'єктивна соціальна організація, що реалізує всередині себе найвищу ступінь правового порядку, тобто організація, що одночасно володіє суверенітетом влади, конституційним устроєм цієї влади з певними статутами та юридичною автономією» [220, с. 115–116].

У сучасному розумінні державні інститути усвідомлюються в контексті інститутів права, тобто як групи взаємопов'язаних норм права, які регулюють окремих вид суспільних відносин. Саме тому під державним інститутом слід розуміти групу взаємопов'язаних норм права, які регулюють питання формування та функціонування державної організації.

Під механізмом же держави загалом розуміється цілісна, ієрархічна система державних органів, що здійснюють державну владу, а також установ та підприємств, за допомогою яких реалізуються завдання та функції держави.

## Місцеве самоврядування як об'єкт юриспруденції

---

### 2.1. Місцеве самоврядування в історії політичних і правових учень

Не менш цікавим є, на наш погляд, і питання щодо органів місцевого самоврядування.

Одним з перших, хто привернув увагу до зазначеної проблематики, був французький історик та літератор А. де Токвіль. Саме він у своєму знаменитому творі «Демократія в Америці» зазначив: «Общинні інститути відіграють для набуття незалежності таку саму роль, що й початкові школи для науки; вони відкривають для народу шлях до волі і вчать його користуватися нею, насолоджуючись її мирним характером. Без общинних інститутів нація може сформувати вільний уряд, однак справжнього вільного духу вона так і не набуде. Термінові пристрасті, дріб'язкові інтереси, випадкові обставини можуть створити лише видимість незалежності, однак деспотизм, загнаний усередину суспільного організму, рано чи пізно знову вплине на поверхню» [342, с. 65].

На сьогодні існує три точки зору щодо співвідношення органів місцевого самоврядування із державним апаратом. Відповідно до першої, місцеве самоврядування є частиною державного апарату, а органи місцевого самоврядування – це «місцеві органи держави» [5, с. 16]. Друга точка зору розглядає органи місцевого самоврядування як окремі інституції громадянського суспільства, що реалізують окремі функції держави. Інакше кажучи, місцеве самоврядування не є частиною державного апарату, але може вважатися специфічним елементом державного механізму, адже «схожість соціальних та політичних завдань, що стоять перед ними, а також міцний ієрархічний

зв'язок органів місцевого самоврядування із власне державним апаратом дають ґрунтовні підстави розглядати їх як єдине ціле» [118, с. 84–85]. І, нарешті, третя точка зору розглядає місцеве самоврядування винятково як елемент громадянського суспільства [185, с. 229].

Основа перших двох точок зору була закладена так званою «державницькою теорією самоврядування», основні положення якої були розроблені Р. Гнейстом та Л. Штейном, хоча ще до появи їхніх праць деякими вченими, наприклад, згадуваними вище Й. Аретином і К. Роттеком, не заперечувалися публічно-правовий характер завдань, покладених на органи місцевого самоврядування, і публічно-правова природа цих структур.

Відповідно ж до поглядів Р. Гнейста і Л. Штейна самоврядування є однією з форм організації місцевого державного управління, адже всі повноваження у сфері місцевого самоврядування надані державою, мають своїм джерелом державну владу. Водночас, на відміну від центрального державного управління, місцеве самоврядування здійснюється не урядовими чиновниками, а за допомогою місцевих спільнот та місцевих жителів, які є зацікавленими в результатах місцевого управління.

Разом із тим Р. Гнейст та Л. Штейн визначали різні ознаки місцевого самоврядування, що й зумовило, врешті-решт, формування двох основних напрямків державної теорії самоврядування – політичного (Р. Гнейст) та юридичного (Л. Штейн).

Праці Р. Гнейста були широко відомі в Європі і піддані критичному аналізу з боку низки видатних учених, з поміж яких своєю ґрунтовною критикою поглядів Р. Гнейста вирізнявся німецький вчений Й. Редліх – автор книги «Англійське місцеве самоврядування», виданої у двох томах в 1907 і 1908 рр. в перекладі російською мовою. З російських вчених теорія Р. Гнейста було предметом уваги П. Гронського, В. Івановського, М. Коркунова, М. Лазаревського, В. Матвеева, М. Свешнікова та ін. Зокрема, П. Гронський зазначав, що Р. Гнейст з набагато більшою визначеністю, ніж Л. фон Штейн, висловлювався за державний характер установ місцевого самоврядування й саме йому належить положення *Selbstverwaltung Staatsverwaltung* («самоврядування є державне управління»).

На основі результатів дослідження історичного розвитку організації внутрішнього управління й усього державного устрою Англії Р. Гнейст вивів оригінальну теорію “Selfgovernment” як характерної для Англії організації державної влади і на цій підставі сформулював

загальну теорію самоврядування як загального державно-правового постулату. Причому у викладі Р. Гнейста не тільки минуле, а й сьогодення розглядається не об'єктивно, а суб'єктивно завжди зі своєрідної позиції його теорії. Він вживав слово «Selfgovernment» досить довільно, позначаючи ним організацію внутрішнього управління, тоді як у цьому сенсі воно ніколи не вживалося в Англії. Р. Гнейст створив «теорію устрою та управління Англії, яка точно відповідає його політичному суб'єктивізму і його філософським забобонам, але абсолютно не відповідає історичним фактам і дійсному стану речей» [286, с. 345], – писав Й. Редліх. Це, звичайно принижує, але не усуває повністю його заслуг перед наукою самоврядування.

Р. Гнейст поділяв думку Л. Штейна про те, що в суспільному житті здійснюється процес між двома іманентними протилежними поняттями: між державою як уособленням самовизначення і свободи, з одного боку, і суспільством як уособленням залежності, створеної різноманітністю володіння, як організмом роботи – з іншого. Спираючись на цей постулат, Р. Гнейст визначав самоврядування як державний організм, створений позитивним законодавством і призначений служити противагою тенденціям суспільства.

Він приписував державі таку саму роль, як і Л. Штейн, і намагався показати залежність розвитку адміністративних установ від поступового розвитку державних органів, а також залежність розвитку від тих чи інших соціальних умов, що весь час змінюються, стверджуючи, що характерним для самоврядування є його виникнення на основі позитивного законодавства, і самоврядування утворилося з королівських розпоряджень нормандського періоду, які пізніше за сприяння парламенту переродилися на органічні закони.

Будь-який «Selfgovernment» є продуктом позитивного законодавства, а не звичаєвого права або природного розвитку інтересів. Самоврядування, стверджував цей вчений на противагу Л. Штейну, не є автономією округів, міст і сільських громад, навпаки, як самоврядування, так і сама організація парламентського ладу починається лише тоді, коли ці автономні формації підкорилися державному законодавству і обмеженню. Держава створила ці союзи, а не вони самі відвоювали свою свободу.

Стосовно відносин інтересів суспільства і держави, то Р. Гнейст стверджував, що тільки історично вироблена система англійського начальницького самоврядування була спроможна підтримати рівновагу між державою і суспільством і тим самим запобігти поневоленню

держави суспільством, яке могло б статися, якби самоврядування було засноване виключно на представництві соціальних інтересів.

Він писав, що всі види розподілу володіння призводять до залежності неможливих від імущих. З протиріч, що з цього випливають і неодноразово переплітаються, розвивається боротьба за збереження або ж знищення й зменшення економічної і соціальної залежності людей один від одного. Суспільство як таке не здатне саме по собі створити гармонію інтересів. Подолати ж цю протилежність інтересів йому необхідно. Вічне призначення товариства людей — це взяти гору над протиріччями інтересів і їх несвободою за допомогою державного організму. Цей останній є системою суспільних обов'язків, що постійно змінюється зі зміною форми суспільства і завжди протистоїть системі суспільних інтересів. Між обома системами існує постійне протиріччя. Усі державні установи мають примусовий характер і мету, чужу окремій особі: створення, захист і підтримку свободи суспільства як цілого і окремої особи. Навпаки, кожна громадська група розглядає свою участь в державній волі лише з погляду своїх інтересів, проголошує домагання на владу, керівництво і право вирішального голосу, але ніколи не хоче нести тягаря, особистої роботи і відповідальності, без яких не можна досягти свободи в державі.

Будь-яка соціальна позиція незмінно прагне до того, щоб поставити державні установи в цілому та окремо на службу своїм найближчим інтересам. Якщо суспільство утворює в цьому плані зв'язний організм, то необхідним стає державний «протиорганізм», який підпорядковує собі суспільні інтереси, об'єднує людей і змушує, привчає їх до виконання своїх обов'язків.

Держава і суспільство повинні бути перш за все пов'язані у своїх окремих частинах і об'єднані органічно знизу догори для того, щоб дати народу здатність до самоврядування, свободу і порядку. Такий «протиорганізм» Р. Гнейст вбачав в історичній організації управління в Англії — «Selfgovernment».

Система органів самоврядування, стверджував він, є проміжною ланкою між державою і суспільством, що утворює те логічне з'єднання держави і суспільства, яке з політичного погляду називають зазвичай рівновагою влади, а з правового — системою правової держави.

У теорії Р. Гнейста вирізняються два істотні моменти: 1) самоврядування примирило суспільство і державу; 2) самоврядування стало необхідним постулатом правової держави. З цих двох позицій — соціальної і політичної — зазвичай і розглядається ця теорія.



Самоврядування Р. Гнейст визначав як «внутрішнє земське управління округів і територіальних громад за законами країни за допомогою особистих почесних посад і на кошти, зібрані шляхом сплати комунальних поземельних податків».

Обов'язки, які покладаються на органи самоврядування, на думку цього вченого, за своєю природою, нічим не відрізняються від функцій держави. Об'єктом самоврядування є вся повнота функцій внутрішнього управління, які придатні для здійснення за допомогою особистих і податкових коштів. Стосовно місцевого самоврядування, то це ті самі державні функції, тільки виконання їх покладено волею законодавчої влади на установи місцевого самоврядування. Р. Гнейст у зв'язку з цим писав: «Предметом самоврядування є не власні права спілок, не суспільні інтереси, а державні функції внутрішнього земельного управління. Усі сили управління тут виявляються лише як засіб виконання державних обов'язків. Це функції діючої на місцях державної влади, які передані в користування сусіднім спілкам за винятком тих, які для цього не придатні» [387, с. 70, 879–882, 885].

Р. Гнейст різко розрізняв дві системи самоврядування, що співіснували в англійській адміністрації – начальницьке самоврядування (Obrigkeittliche Selfgovernment) і господарське самоврядування (Wirtschaftliche Selfgovernment). Перше є узагальненням типових рис управління за допомогою почесних посад, прикладом якого є, переважно, інститут англійських світових суддів, друге ж є узагальненням типових рис управління англійськими парафіями, уніями і містами.

До функцій начальницького самоврядування він відносив «справжні об'єкти Selfgovernment» – службу присяжних, поліцію безпеки і добробуту, набори солдатів, розподіл постійної і підводної повинності, розподіл державних прямих податків, управління комунальними податками тощо, тобто, за його твердженням, компетенцію самоврядування складають функції державної влади, що діє на місцях [387, с. 70].

До предметів же господарського самоврядування він відносив не функції державного управління, що діє на місцях, а економічні інтереси союзу, перш за все управління власним майном, а потім піклування про бідних, турботу про громадське здоров'я, освіту, управління дорожніми справами і вважав, що органи господарського самоврядування (адміністративні ради) не мають державного характеру і є виключно органами місцевих зацікавлених жителів. Управління

господарськими інтересами, майнове і податкове управління комунальних спілок — це лише придаток державного управління.

На відміну від Л. Штейна і, тим більше, прихильників теорії вільної громади і суспільної теорії самоврядування Р. Гнейст не поділяв компетенцію органів місцевого самоврядування на коло «власних» і «покладених» справ, оскільки визнавав усі справи, передані до завідування самоврядних союзів, справами державними і ототожнював «власні» й «покладені» справи.

Р. Гнейст вважав, що предмети відання начальницького самоврядування — це справи державної влади, тоді як справи господарські — це тільки предмет турботи про добробут. Але поліцію безпеки він однаково відносив до обов'язків того чи іншого виду самоврядування. Однак, якщо визнавати завдання державного управління не тільки в охороні безпеки, а й в турботах про добробут населення, тоді те, що він відносив до господарських справ, наприклад, народне здоров'я або освіту, є такими самими державними справами, адже в управлінні ними однаково зацікавлені і суспільство, і держава.

Розглядаючи начальницьке самоврядування як справжнє самоврядування, що зв'язує суспільство і державу, як показник гармонії між ними, Р. Гнейст оцінював господарське самоврядування як деградацію відносин між державою і суспільством, оскільки воно засноване на представництві приватних, а не загальних, інтересів, коли державні інтереси віддаляються на другий план і поступаються місцем приватним інтересам. Він засуджував систему господарського самоврядування, що знижує органи самоврядування до ролі простих агентів господарських справ.

Р. Гнейст писав, що органи самоврядування утворюють вищі й нижчі службові установи, які мають суто посадовий характер з усіма правами і почестями, усіма обов'язками і відповідальністю державних установ. Усі найважливіші органи управління являють собою призначених чиновників. Але відправлення державних посад покладається не на одного, залежного від уряду, чиновника, а на велику кількість незалежних і в суспільних відносинах однаково рівних місцевих осіб, які є незалежними від урядової влади. Усі посади у сфері управління суть державні посади. Ці посади повинні бути, по-перше, покладені на класи власників; по-друге, не шляхом виборів, а шляхом призначення урядом; причому держава має право примушувати громадян брати участь в управлінні подібно до того, як вона це робить відносно до військової служби і суду.

Необхідність передачі самоврядування лише класу власників Р. Гнейст прагнув довести, посилаючись на те, що самоврядування відображає гармонію власників, середніх і робочих класів в тому разі, якщо воно покладає на вищі класи складні і більш важкі обов'язки, в силу яких вони набувають шляхом закономірного здійснення державно-правових функцій ту міру впливу, яку вони в іншому випадку досягли б шляхом економічної переваги, шляхом політичної несвободи [386, с. 10]. Тим самим класи власників, а точніше багаті землевласники, набували свій вплив законним шляхом. Якби вони не користувалися привілейованим становищем в управлінні, то вони придбали б такий самий вплив шляхом несвободи, тобто завдяки винятковій владі володіння власністю. Заняття почесної посади, не пов'язане з отриманням будь-якої винагороди, було, на думку Р. Гнейста, особливо корисним для зміцнення незалежності органів місцевого самоврядування від влади уряду, адже особи, які не одержують винагороду за свою роботу з управління місцевими справами є набагато більше незалежними від уряду, ніж чиновники, які отримують від уряду заробітну плату.

Для правильної організації місцевого самоврядування, вважав Р. Гнейст, необхідно, щоб воно знаходилося в руках місцевих і незалежних від уряду людей, які є почесними посадовими особами. Ця система почесних посад, вважав він, повинна якнайкраще забезпечити втілення в життя основних вимог раціонального устрою місцевого самоврядування. Право призначення на почесну посаду повинні мати лише особи з числа місцевих жителів, які належать до класу землевласників-дворян, володіють певним майновим цензом і здатні виконувати свої обов'язки чесно, безкоштовно, як почесну службу [388, с. 99–100]. Необхідність призначення на почесні посади можливих осіб пояснювалася Р. Гнейстом, крім вказівки на неможливість для неспроможної особи нести цей обов'язок безкоштовно, ще й тим, що імущі класи приймають більшу участь у сплаті податків, ніж незаможні класи, а тому держава повинна надавати великим платникам податків великі права у сфері місцевого самоврядування.

Сутність начальницького самоврядування, на думку Р. Гнейста, полягає в одноосібних установах, а колегіальні установи — це прості адміністративні ради, деяка частка самостійності яких може бути допущена лише виключно в господарській сфері.

Характер органів начальницького самоврядування як державних органів виявляється особливо яскраво, за словами Р. Гнейста, в центрі цих органів, у мировому суді.

Англійська інститут мирових суддів розглядався Р. Гнейстом як один з видів самоврядування, як форма участі суспільства в структурі державної влади на місцях.

Мировий суддя в Англії був коронним чиновником, який признається королем для виконання державних справ. Це призначення було, по суті, фікцією і вимагало виконання таких умов: особа чоловічої статі, яка претендувала на посаду мирового судді, повинна була мати 21 рік від народження і отримувати сто фунтів стерлінгів чистого доходу з власності або з довгострокової оренди. Порядок отримання цієї посади був таким: кожен претендент на посаду, який відповідав названим вище вимогам, міг заявити лорду-лейтенанту про своє бажання бути мировим суддею. Лорд-лейтенант зобов'язаний був внести його до списку, який подавався на затвердження монарху. В Англії мирових суддів за часів Р. Гнейста було до 10 000, тобто один мировий суддя припадав на 2 000 жителів. Це відношення мирових суддів до чисельності всього населення і пояснює, чому списки претендентів на посаду завжди затверджувалися. При цьому мирові судді могли або тільки носити це звання, або ж дійсно виконувати свої обов'язки. У першому випадку корона задовольнялася лише їх твердженням, у другому – давала ще й інвеституру, так званий «Writ of dedimus potestatem», і зазвичай встановлювала їм певну ділянку. Призначення мирових суддів було безстроковим, і вони фактично були незмінними. Рішення вони приймали одноосібно або колегіально на сесії. Відправлення обов'язків мирового судді в Англії було певною особистою повинністю заможних землевласників. Солідарність помісних інтересів робила з мирових суддів не просто знаряддя центральної влади, але давала їм можливість стати справжнім панівним класом у країні.

Інститут мирових суддів в Англії, зазначав М. Свешников, був дійсно формою участі суспільства в державних справах на засадах представництва, але тільки представництва не всіх впливових груп суспільства, а лише тих, що об'єднує спільність переважно землевласницьких інтересів. Місцеве управління стало знаряддям панування цього класу над іншими суспільними групами. Приймавши на себе безоплатну тяжкість управління, місцеві «джентрі» могли отримувати для себе досить великі вигоди, стоячи на сторожі своїх виняткових власницьких інтересів. Тут, отже, діяло те саме представництво соціальних інтересів, яке Р. Гнейст вважав підставою іншого, гіршого виду самоврядування – самоврядування господарського, заснованого на представництві інтересів [299, с. 82].

І тим не менше, ці погляди Р. Гнейста були сприйняті багатьма тодішніми європейськими вченими, але далеко не всіма. Вище вже йшлося про те, що вони були піддані ґрунтовній критиці Й. Редліхом. Не поділяв ці погляди Л. Штейн. Рішуче відкинув їх професор Віденського університету А. фон Шеффле, який писав: «запропонована Гнейстом погана копія аристократичної комунальної організації Англії» управління округними і місцевими громадами за законами країни за допомогою почесних посад вищих і середніх рівнів «для мене більш, ніж сумнівна. Це означає комунальне конструювання аристократичного класового панування там, де аристократія створює також закони країни» [394, с. 213].

За Р. Гнейстом, начальницькі посади в самоврядуванні не повинні бути виборними, оскільки «в сучасній державі начальницька примусова влада не може і не повинна бути такою, що здійснюють інакше, як за законами, за допомогою особистої відповідальності, покладеної на відповідну особу державою» і не можна допустити, щоб це особа обиралася місцевими жителями. Місцевій громаді слід надати лише право подання кандидатів [388, с. 415], оскільки творчою силою управління є не місцева громада, а держава, яка сама черпає з помісних людей сили, необхідні для управління місцевістю. Припускаючи можливість виборів місцевих адміністративних рад, він категорично висловлювався проти таємного голосування на виборах. Й. Редліх подає таке висловлювання Р. Гнейста з цього приводу: «Виборні, швидко мінливі адміністративні ради не можуть бути органами застосування закону, не можуть, отже, здійснювати державне управління. В усіх виборних радах виявляється відсутність старанності, знання справи і усвідомлення обов'язку. Отримання кожної посади є справою вільного рішення. Вибрані почесні управителі обмежуються прийняттям рішень і керівництвом без особистої відповідальності. Відповідальна і важка частина місцевого управління припадає на обов'язки нижчих оплачуваних службовців ради» [286, с. 358].

Але заперечення виборних засад в органах самоврядування є нічим іншим, як запереченням найважливішого критерію, що відрізняє державні органи від органів самоврядування. У цьому разі від самоврядування залишається одна лише назва, тобто знищення виборних засад означає й знищення самоврядування, оскільки, як зазначав В. Івановський, «органи, які призначаються урядом, суть урядові органи, які ж обираються суспільством — суть органи самоврядування. Перші залежать від уряду, останні від суспільства. Органи

управління, які не залежать від суспільства, не є органи самоврядування, тому що... останні є самодіяльністю суспільства». І далі: «Усі без винятку органи самоврядування повинні бути виборними; якщо ж у житті ми іноді й бачимо, що органи, яким присвоєно назву органів самоврядування, призначаються урядом, то з теоретичного погляду вони не можуть бути названі органами самоврядування і насправді такими не є» [73, с. 77, 79].

Головний недолік Р. Гнейста, на думку Й. Редліха, полягав у його абсолютній нездатності зрозуміти й оцінити процес демократизації англійських установ, що розпочався після реформи 1832 р. Загальний погляд Р. Гнейста на розвиток англійського державного устрою й управління нового часу часто стояв в нерозв'язному протиріччі з дійсним політичним і соціальним розвитком Англії.

Утім, погляди Р. Гнейста не набули істотного поширення, адже більшість учених поділяли позицію Л. Штейна, який вбачав засади самостійності органів місцевого самоврядування в тому, що вони є не безпосередньо органами держави, а органами місцевої спільноти, на яку держава покладає реалізацію певних завдань державного управління.

Розглядаючи суть самоврядування, Л. Штейн вважав, що найлегше її зрозуміти, якщо простежити історичний хід розвитку ідеї самоврядування, створення й зміцнення його органів. Самоврядування не могло виникнути при абсолютизмі — як монархічному, так і республіканському. Воно можливе лише в умовах конституційного ладу, що забезпечує свободу розвитку самоврядних місцевих установ.

Погляди Л. Штейна тісно примикали до громадської теорії самоврядування. Він був ближче до неї, ніж Р. Гнейст. Зокрема, для нього держава і самоврядні союзи є суспільними організаціями. На державі лежить здійснення завдань загальнодержавного значення, а на органах самоврядування — здійснення місцевих, спеціальних завдань, які внаслідок свого місцевого значення й повинні бути доручені органам місцевого самоврядування як установам, що близько стоять до місцевості й безпосередньо зацікавлені в здійсненні місцевих справ.

Визнаючи громаду соціальним організмом і наявність особливих місцевих громадських справ, що становлять предмет компетенції органів місцевого самоврядування, Л. Штейн вказував на те, що ці особливі громадські справи водночас є й справами державними. Він не протиставляв органи самоврядування діяльності урядових орга-

нів, але визнавав, що і ті, й інші роблять одну спільну державну справу, тільки перші місцевого, а другі — загального значення. Л. Штейн писав: «Насправді як урядові, так і самоврядні органи належать державній владі і діють від її імені; як державна служба, так і громада мають завдання здійснювати державні закони; ці органи мають свою як місцеву, так і загальну компетенцію; вони знаходяться поруч в ієрархії службової системи і однаковою мірою підкоряються дистанційному порядку руху справ» [373, с. 65].

У поглядах Л. Штейна на самоврядування слід визначити три основні питання: 1) поняття про самоврядування взагалі і місцеве самоврядування зокрема; 2) організація самоврядування та його компетенція; 3) відносини між самоврядуванням та урядом.

Погляди Л. Штейна на самоврядування, як зазначає В. Івановський, перебували в тісному зв'язку з його поглядами на державу взагалі і на управління зокрема. На його думку, останнє відбувається за посередництва відповідних органів, які можуть бути зведені до уряду та самоврядування. В уряді втілюється єдність виконання, тобто воно охоплює собою всю державу, є органом виконання волі держави, як єдиної особистості. У самоврядуванні ж, навпаки, втілюється виконання на основі різноманітності інтересів державного життя.

Саме тому останнє має підпорядковуватися першому. Самоврядування виражається у двох основних формах — місцеве самоврядування та особисті союзи.

«Самоврядування, — писав Л. Штейн, — є першою формою, в якій втілюється ідея вільного управління як організованої і повноважної участі громадян у виконанні загальних функцій і управлінні особливими справами. Воно виникає не стільки завдяки вільній і самодіяльній волі окремих громадян, скільки завдяки природі цих відносин, що породжують необхідність цієї участі. Самоврядування становить собою другу органічну систему виконання поряд із системою урядовою» [373, с. 27–28]. В іншій роботі Л. Штейн давав дещо інше визначення самоврядування, зазначаючи, що самоврядування є насамперед вираженням свободи в управлінні, а вільне управління виражається в тому, що частина функцій і прав уряду передаються вільному самовизначенню індивідуумів, тобто вільній самодіяльності народу. У цих визначеннях наявні три істотні моменти: 1) самоврядування є вільним управлінням; 2) це управління здійснюється за допомогою вільно організованої та правомочної самостійності народу;



3) ця дія спрямована як на задоволення загальнодержавних інтересів, так і на управління місцевими, особливими справами.

Ці три моменти повинні служити ознаками, на підставі яких та чи інша діяльність могла бути визнана самоврядуванням. Наприклад, якщо будь-яка установа, будучи вільно організованою самостійною організацією громадян, ставила перед собою цілі, що не входять до сфери управління, то вона не могла бути визнана органом самоврядування. З іншого боку, установа, що є хоча б і органом управління, але не містить у своїй діяльності й організації елементів свободи і самостійності, також не може бути визнана органом самоврядування.

При визначенні місцевого самоврядування Л. Штейн мало звертав уваги на зроблене ним раніше визначення самоврядування взагалі і давав різні, часто такі, що не збігалися, і навіть суперечливі визначення місцевого самоврядування, називаючи як його істотні ознаки володіння взагалі, землеволодіння, місцевість або територіальний район, або ж, нарешті, як у самоврядуванні взагалі, вільне самовизначення індивідуумів. Узагальненим визначенням місцевого самоврядування можна вважати таке: «місцеве самоврядування — це ті особливі відносини, які внаслідок єдності поземельного володіння є місцевим об'єднанням особливих інтересів» [397, с. 36].

Отже, за Л. Штейном, місцеве самоврядування є участю в управлінні, оскільки в ньому виражається представництво сукупності лише тих місцевих інтересів, які обумовлюються поземельним володінням, за допомогою якого можуть бути об'єднані, принаймні, переважно, лише інтереси, пов'язані з цим володінням. Однак в органах самоврядування є багато інтересів, які не мають нічого спільного з поземельним володінням, і велика кількість громадян, які не мають такого володіння, отже, вони, на підставі визначення Л. Штейна, повинні бути виключені з місцевого самоврядування. Таким чином, Л. Штейн при визначенні місцевого самоврядування як його головну ознаку взяв не місцевість або територіальний район, а земельну власність.

Стосовно устрою органів місцевого самоврядування, то Л. Штейн вважав, що будь-яке громадське об'єднання, яке виконує завдання управління, має бути постійним, організованим і визнаним урядом. Його організація повинна бути подібна державній, чим досягається єдність вільного управління.

Свобода останнього виражається в трьох моментах: 1) у вільній участі в спілкуванні; 2) у вільній участі в прийнятті рішень — будь-яка свобода спілкування повинна бути утворена через участь усіх чле-



нів; 3) у свободі виборів — усі органи вільного управління виборні і кожен член спілкування має право бути обраним на будь-яке місце. Тим самим він відкидає принцип землеволодіння як основну ознаку місцевого самоврядування.

Л. Штейн вважає, що свобода виборів не може сягати до незалежності від держави. Будь-яка система виборів повинна бути встановлена або, принаймні, затверджена державою, але вона може існувати тільки за державно-громадської організації суспільства. Принцип же державно-громадського суспільства полягає в організації активного і пасивного права виборів на основі обов'язку сплати податків. Таким чином, не землеволодіння служить підставою виборів, а належність до певних корпорацій і сплата податків.

Вчення Л. Штейна примітне тим, що розглядало систему самоврядування як з політичного, так і з соціального боку. Участь у самоврядуванні тих чи інших суспільних класів обумовлюється, на його думку, організацією самого суспільства.

За родової організації суспільства устрій органів самоврядування цілком залежить від класу землевласників; за станової організації він залежить від окремих привілейованих станів; за державно-громадської організації суспільства устрій органів місцевого самоврядування залежить від усіх суспільних класів без винятку, причому підставою для участі в самоврядуванні є сплата податків.

Держава також є чинником, що обумовлює устрій органів місцевого самоврядування. Вона є особистістю, а самоврядні організації є юридичними особами, і тому повинні бути перш за все особистостями взагалі, мати зовнішню організацію і органи, в яких втілюється свобода. Устрій місцевого самоврядування є аналогічним устрою держави — подібно тому, як в державі існує глава держави, законодавча і виконавча влада, так і у сфері місцевого самоврядування є президент, виконавчий комітет або рада та збори; у міському самоврядуванні — бургомістр, рада і обшинне представництво. Ці три моменти складають органічну природу в організації самоврядування і є суттєвими ознаками самоврядування взагалі.

Розвиваючи думку про те, що органи самоврядування суть юридичні особи, Л. Штейн зауважував, що вони мають устрій та управління і разом з тим, право устрою і право управління. Перше визначає автономію самоврядної організації, друге вичерпується поняттям про верховний нагляд. Автономія є право органів самоврядування видавати постанови замість державної влади, тобто право, за яким

органи самоврядування видають розпорядження та приписи в межах їхніх компетенції і здійснюють їх з допомогою своїх агентів. До системи автономії входить автономія виконання і автономія власне управління. Перша полягає в праві видавати розпорядження та приписи. Уряд має в цьому разі тільки право нагляду і право видавати обов'язкові приписи. Прийняття рішень і їх виконання повинні складати два самостійні моменти, причому виконавчі органи повинні слідувати вказівкам не урядових установ, а органів самоврядування. І, нарешті, до системи автономії виконання входить право на примусову владу. Автономія власне управління полягає в діяльності виконавчих агентів самоврядування.

Верховний нагляд має завданням узгоджувати автономію органів самоврядування з правами і завданнями уряду і державного управління.

Сутність будь-якого вищого нагляду полягає в тому, щоб встановити гармонію між самостійністю самоврядування і єдністю державної влади. Внутрішня потреба держави виявляється в прагненні підпорядкувати все самоврядування уряду. Принципи, за якими це підпорядкування набуває цінності, утворюють систему вищого нагляду.

З поняття державного громадянства випливає те, що самоврядування здійснюється в будь-який момент шляхом вільної участі в його справах окремого громадянина. Тому перше завдання всієї державної влади полягає в тому, щоб забезпечити самоврядуванню цей його суттєвий характер, а перше завдання вищого нагляду полягає у встановленні такого порядку в самоврядуванні, який забезпечує повну гласність всій його діяльності.

З поняття держави випливає, навпаки, те, що уряд має право скасовувати рішення і припиняти діяльність органів самоврядування. Нарешті, із сутності виконавчої влади випливає те, що уряд повинен володіти примусовою владою відносно самоврядування. І тільки він може дійсно застосувати її в тому разі, якщо завдання самоврядування потрібно вирішити через державні органи або на кошти останніх. Труднощі урядового нагляду полягають у тому, що він не повинен порушувати громадську свободу, оскільки вона виражається в самоврядуванні.

Л. Штейн, вказуючи на переважне значення громади в усіх її видах, зазначав, що одного громадського самоврядування недостатньо. Необхідно ще мати на увазі об'єднання людей для спільної мети. Завданням державного управління, на його думку, є загальний інтерес,

а завданням самоврядування — особливий інтерес, які взаємопов'язані. Цей взаємозв'язок забезпечується існуванням такого процесу в державному і громадському житті, який змушує державне управління і разом з ним спільні інтереси бути умовою розвитку самоврядування і разом з ним приватних інтересів, і, навпаки, самоврядування та приватні інтереси служать умовою розвитку державного управління та загальних інтересів.

З цього міркування Л. Штейн дійшов такого висновку: «Уряд сам по собі є душа держави, яка в спільній праці піднімає обох (управління і самоврядування) до стану єдності». Л. Штейн стверджував, що потрібно не знесилення держави в ім'я свободи місцевої адміністрації, а зміцнення засад вільної держави вимагає зміцнення місцевого самоврядування.

Щодо компетенції органів самоврядування, тобто тих предметів і питань, на які поширюється їх діяльність, то Л. Штейн вважав, що вільне управління має прийняти у свою сферу все виконання, оскільки це не шкодить єдності цілого, а компетенцію місцевого самоврядування він розумів як «сукупність усіх державних завдань, оскільки вони взагалі здатні до місцевого обмеження» [396, с. 11—29, 42—68].

Це визначення охоплює всі три види самоврядування: земство, громаду і кооперацію.

Функція самоврядування, згідно із самим поняттям, полягає у взятті на себе функції держави такою мірою, якою вона може бути видозмінена з урахуванням обмежених місцевих інтересів і відносин. Тому вона ніколи не може бути законодавчою і тільки у виняткових випадках може стати примусовою, тобто використовувати владу наказу. Причому вона має істотні відмінності внаслідок відмінності самоврядних структур. Органи самоврядування висловлюють особливі інтереси всередині виконавчої влади та володіють не розпорядчою, а тільки дорадчою функцією. Тільки поодинокі самоврядні структури можуть віддавати розпорядження і завдяки цьому мають примусову владу (поліцію). Але так як вони самостійні і водночас є органами, службовцями забезпечення єдності держави, їх розпорядча і примусова влада має подвійний характер. Сукупності функцій, які впливають із самостійності самоврядних структур, є природними і вільними, а сукупності функцій, що впливають з їх органічного відношення до єдності держави, є сукупностями службових, державних функцій або передорученням кола дій самоврядування. Обсяг і зміст функцій обох типів є різними, якщо мова йде про земства, громади або корпорації.

Державно-господарські функції самоврядування є службовими, якщо вони стосуються фінансів, але вони є вільними, оскільки мають у своєму розпорядженні кошти власного управління.

Самоврядні структури, вважав Л. Штейн, є в принципі організаціями виконавчої влади та зміст їх діяльності полягає у виконанні закону, але в межах їхніх природних кордонів, встановлюваних тим самим законом. Успіхи їх діяльності однаковою мірою є їхнім власними успіхами і успіхами держави в цілому.

Самоврядні організми автономні відносно до уряду. «Їх автономія у вузькому сенсі слова є право приймати рішення щодо власних справ, а власні їх справи — це державні справи в їх місцевому вигляді та обмеженні. Самоврядування може і має робити ні що інше, як те, що робить держава, але воно має це робити краще, оскільки призводить виконання законів держави в гармонії з місцевими відносинами і силами» [397, с. 36, 38].

З цього твердження Л. Штейна випливає, що він, розрізняючи компетенцію державних органів і органів самоврядування, не протиставляв їх один одному, як це робили прихильники громадської теорії самоврядування, і вважав, що місцеві органи самоврядування можуть навіть краще справлятися з «покладеними справами», ніж самі органи державної влади.

У подальшому ж послідовники Л. Штейна розглядали громаду як територіальну корпорацію, яка є стосовно держави особливою юридичною особою публічного права [125, с. 489–499; 142, с. 16–17].

Не менш вагомий внесок у державницьку теорію місцевого самоврядування зробили Г. Еллінек та П. Лабанд.

Зокрема, професор Страсбурзького університету П. Лабанд у своїй багатотомній праці «Державне право німецької імперії» дав власне обґрунтування поняття «самоврядування».

Основним положенням юридичних теорій було визнання громади, повіту, міста, провінції, узагалі будь-якого самоврядного місцевого союзу, юридичною особою публічного права. Визнанням корпоративного ладу самоврядних союзів юридичні теорії слідували вченню Л. Штейна, а також теорії вільної громади і суспільній теорії самоврядування.

Усі представники юридичних теорій визнавали, що компетенція органів місцевого самоврядування не є їхньої самостійною функцією, це — державна функція, тобто передана державою для виконання самостійним місцевим спільнотам. Тому всі справи, що знаходяться

у віданні органів місцевого самоврядування, є справами державними. Державна влада сама встановлює межі своєї компетенції, доручаючи частину своїх справ місцевим самоврядним спільнотам і визнаючи їх самостійними публічно-правовими корпораціями. Органи місцевого самоврядування хоча й виконують державні обов'язки, але є органами не держави, а самостійних самоврядних спілок громад, що володіють самостійною і незалежною від держави волею і є самостійними суб'єктами публічного права, незалежними від волевиявлення державної влади, адже сама ця влада хоче зробити їх незалежними в законодавчому порядку.

Як незалежні корпорації з самостійною, хоча й делегованою державою компетенцією органи місцевого самоврядування можуть вступати в суперечку з державою та іншими публічно-правовими корпораціями як суб'єктами публічного права, причому вирішення цих суперечок покладається на установи адміністративної юстиції.

П. Лабанд відкидав думку Р. Гнейста на самоврядування, яка ототожнювала самоврядування з управлінням за допомогою почесних безплатних посад, спираючись як приклад на Пруський ландрат, де почесна і безплатна посада давно перетворилася на орган бюрократії. Але якщо почесна й безплатна посада не є ознакою самоврядування, то ним не можна назвати ані децентралізацію, ні самостійність посад, про які писав Р. Гнейст, адже, як зазначав П. Лабанд, і децентралізація, і самостійність посад можуть і повинні мати місце і за суто урядової організації системи управління.

Негативно ставився П. Лабанд й до теорії Х. Реслера, що визначала самоврядування як вільну і безплатну самодіяльність громадян, адже ця теорія занадто розширювала сферу самоврядування, включаючи в нього будь-яку приватну діяльність, у тому числі задоволення особистих інтересів людей аж до шлюбу, прийому їжі тощо.

Для того щоб визначити поняття самоврядування, стверджував П. Лабанд, слід виходити з іншого постулату, а саме: самоврядування не є проміжною ланкою між державою і суспільством, як вважав Р. Гнейст, воно спирається на самообмеження держави. Це самообмеження полягає в тому, що держава встановлює певні норми і контролює їх виконання, саме ж виконання передає органам самоврядування.

Абсолютно неправильно, на думку П. Лабанда, вбачати в самоврядуванні вільну діяльність окремих громадян. Окремий громадянин є відносно органів самоврядування підданим, об'єктом урядової влади. Органи самоврядування суть особливі суб'єкти публічного

права, які поставлені між державою та індивідуумами й призначені державою для вирішення її завдань.

З усіх дослідників самоврядування П. Лабанд найбільш близьким до себе вважав Л. Штейна і як основне надбання останнього розглядав протиставлення «структур управління» (*Verwaltungskoerper*) й урядових органів (*Regierungsorganen*), вважаючи, що необхідною умовою першого є існування його в вигляді юридичної особи. Але водночас П. Лабанд відкидав і одне з визначень Л. Штейна про те, що самоврядування є «місцево обмеженим і предметно необмеженим спілкуванням, яке обумовлене землеволодінням, його інтересами й відносинами» [358, с. 57]. Правова сфера самоврядних структур, зазначав П. Лабанд, зовсім не є предметно безмежною; землеволодіння — єдине джерело того спілкування, яке виявляється у самоврядуванні. Природний субстрат будь-якої самоврядної структури є аналогічним державі, а саме: місцево обмежена територія і громадяни, які її населяють. Правове ж джерело їхньої влади — це суверенне право панування держави, яке делегує їм самостійне виконання начальницьких прав і обов'язків.

П. Лабанд виводив поняття «самоврядування» (*Selbstverwaltung*) шляхом протиставлення його поняттю «бути керованим» (*Verwaltetwerden*). У буквальному, етимологічному сенсі ці поняття протилежні, і самоврядування означає ніщо інше, як властивість суб'єкта протилежне властивості об'єкта. «Самоврядування, — писав П. Лабанд, — за самим змістом слова означає протилежність «бути керованим». Якщо корпорація проголошує, що вона сама управляє, це завжди передбачає замовчування того, що є більш висока влада, якою вона також може бути керована. Поняття «самоврядування» не застосовується до більш високої, вищої, суверенної влади, оскільки відносно неї вживання терміна «бути керованою» неможливе й немислиме. Навпаки, поняття «самоврядування» знаходить своє застосування всюди, де вища влада здійснює належні їй суверенні права не безпосередньо силами власного, такого, що знаходиться в її винятковому розпорядженні, апарата, а коли вона обмежує себе тим, що встановлює норми виконання цих своїх суверенних прав і контролює їх здійснення, тоді як втілення в життя конкретних справ доручається або делегується підлеглим їй політичним корпораціям» [391, с. 103–104].

Інакше кажучи, П. Лабанд стверджував, що самоврядування є нічим іншим, як протилежністю управління через когось іншого.

Якщо про якусь політичну структуру йдеться, що вона є самоврядною, то тим самим передбачається існування іншої, більш високої влади, якою ця структура могла б бути керованою. Отже, до вищих суверенних організацій це поняття не може бути застосоване. Отже, самоврядуванням буде називатися те начальницьке управління, яке виконується недержавними установами та чиновниками, тобто не самою державою, а самостійними, усередині своєї сфери діяльності, корпораціями або особами, підлеглими державі.

Услід за Р. Гнейстом, П. Лабанд виняткове значення самоврядування вбачав у начальницькій владі, говорячи, що в самоврядуванні виражається панування держави, хоча воно й застосовується особливого роду самостійними органами. Таким чином, громадський елемент і разом з тим можливість найбільш повного задоволення суспільних потреб і потреб органами самоврядування ним повністю ігнорувалася [73, с. 128].

Критикуючи теорії своїх супротивників, П. Лабанд не зміг уникнути їх загального недоліку, а саме: зведення усього поняття самоврядування до якоїсь однієї його ознаки. Зазначена ним ознака, а саме те, що самоврядування – посередник між державою і підданими, є дуже важливою для визначення ставлення самоврядування до індивідуума, але цим відтіняється тільки юридична складова самоврядування, тоді як інші його складові залишаються поза належної уваги.

Державницьку концепцію місцевого самоврядування поділяв і Г. Еллінек. У межах свого «Загального вчення про державу» він зазначав, що головною ознакою будь-якого самоврядування, «на противагу державно-бюрократичному управлінню управління через самих зацікавлених осіб», є «державне управління через осіб, які не є професійними державними посадовими особами» [62, с. 471]. Звертаючись до права на самоврядування, Г. Еллінек доходив висновку, що «сучасна самоврядна одиниця... отримує від держави право на здійснення державної влади на тих самих підставах, що воно й стосовно держави належить йому як самостійне – похідне, але власне – право, яке, утім, держава може змінити шляхом видання відповідного закону» [62, с. 474]. При цьому місцеве самоврядування розглядалося ним як один із видів самоврядування, що надається державою певним суспільним об'єднанням (церкві, ремісничим спілкам, торговельним і торговельно-промисловим палатам тощо). Особливою суспільною спілкою – суб'єктом самоврядування – він визнавав самоврядні громади (Gemeinde) [62, с. 475]. Г. Еллінек справедливо зауважував, що



територіальні громади спираються на соціальну основу, яка, утім, створена не державою, а спільними інтересами сусідства. При цьому власне право володарювання громади ніколи не є первинним правом: властивими повноваженнями її наділяє держава [62, с. 476].

Щодо місцевого самоврядування як елемента винятково громадянського суспільства, то й ця ідея має потужне ідеологічне підґрунтя.

Значний внесок в її розробку зробили представники німецької юридичної школи XIX ст. Й. Аретина, К. Роттека, Ю. Хачека та ін. При цьому, спочатку вони, обґрунтовуючи природу та сутність місцевого самоврядування, висунули теорію «вільної громади». На початку XIX ст. за справи та майно громад відповідали казенні, тобто державні чиновники. У результаті господарство громад було практично знищене. Тому виникла потреба наукового обґрунтування необхідності обмеження втручання центральних виконавчих органів в громадську систему ведення господарства. Це завдання й була покликана вирішити теорія «вільної громади», основні засади якої німецькі вчені залучили з французького та бельгійського права.

Ідеї організації громадського управління були викликані в доповіді відомого діяча Великої французької революції Ж.-Г. Туре у його доповіді 1790 р. в Національних зборах Франції стосовно законопроекту про реформу місцевого управління. Зокрема, ним було сформульовано дві основні проблеми вчення про місцеве самоврядування, які набули свого подальшого розвитку в різних теоріях місцевого самоврядування: а) поняття про власне громадські справи, які притаманні загалом самій природі муніципального управління; б) поняття про державні справи, які передаються державою органам місцевого самоврядування [345, с. 18].

Важливу роль у поширенні ідей місцевого самоврядування в європейських країнах відіграла Конституція Бельгії, яка набула чинності 7 лютого 1831 р. Цей закон в ст. 31 фактично виділяв, поряд із законодавчою, виконавчою та судовою владою, владу «громад та провінцій» [112, с. 98].

Засновуючись на цих положеннях, теорія «вільної громади» доводила, що право громади вирішувати свої справи має такий самий невід'ємний характер, що й права та свободи людини, адже громада історично виникає раніше за державу, яка повинна поважати свободу громадського управління.

Водночас ідея невід'ємності прав громад була досить уразливою, адже, з одного боку, обґрунтовувати невід'ємність прав створених



державою великих територіальних самоврядних одиниць (департаментів, губерній, земель або областей) їх природним характером було досить важко, а з іншого — заперечувати інші види самоврядування, крім невеликих сільських та міських громад, було досить дивним, адже це не відповідало реальному стану справ.

Саме тому починає формуватися суспільна теорія самоврядування, яка, утім, так само, як і теорія «вільної громади», виходила із протиставлення держави та суспільства, з принципу визнання свободи реалізації своїх завдань місцевими співтовариствами та спілками. Відомий державознавець М. Коркунов з приводу цього писав: «Суспільна теорія вбачає сутність самоврядування в наданні місцевій громаді самій усвідомлювати свої суспільні інтереси і в збереженні за урядовими органами права управляти виключно державними справами. Відповідно, суспільна теорія виходить з протиставлення місцевої спільноти державі, а суспільних інтересів — політичним, вимагаючи, щоб суспільство і держава, кожне займалося виключно своїми справами» [125, с. 489].

Найяскравішими представниками цієї теорії були німецькі вчені Р. фон Моль, А. фон Шеффле, О. Гірке, Г. Пройсс.

Як характерні ознаки місцевого самоврядування суспільна теорія висувала недержавний та зазвичай господарський характер діяльності органів місцевого самоврядування. Однак практика довела правдивість ідей Ж.-Г. Туре і встановила, що органи самоврядування здійснюють не лише приватно-правові, а й публічні функції, тобто такі, що притаманні органам публічної влади, які отримують свої повноваження від держави. Крім того, з'ясувалася неможливість чіткого відокремлення справ громади від справ державних, які доручені для виконання громадам.

## **2.2. Місцеве самоврядування: проблематика диференціації**

На сьогодні існують різні системи місцевого самоврядування, які об'єднані в чотири моделі: англо-саксонська (Великобританія, Канада, США), романо-германська (Італія, Німеччина, Франція), іберійська (Бразилія, Мексика, Португалія) та радянська (КНДР, КНР).

Проте досить цікавою уявляється диференціація муніципальних систем з урахуванням їх належності до відповідної правової сім'ї.

Умовно всі правові сім'ї можна об'єднати в три групи. До першої групи входять правові сім'ї, які утворюються за панівною формою права: англо-американська (панівна форма права – юридичний прецедент), романо-германська (панівна форма права – нормативно-правовий акт) і звичаєва (панівна форма права – правовий звичай). Друга група об'єднує правові сім'ї, що були утворені з урахуванням домінування ідей як світського (соціалістична правова сім'я), так і релігійного (релігійна правова сім'я) характеру, а тому має назву ідеократичних. Третя група об'єднує окремі елементи згаданих вище правових сімей, тобто набуває характеру змішаних. До них належать скандинавська, латиноамериканська та пострадянська правові сім'ї.

У свою чергу, англо-американська правова сім'я складається з трьох груп національних правових систем: англосаксонської (національні правові системи Англії та Уельсу), системи європейського загального права (національні правові системи Шотландії та Ірландії) та системи позаєвропейського загального права (національні правові системи Канади, Австралії та Нової Зеландії), а також окремої національної правової системи, яка існує на сьогодні в США. У зв'язку із тим що в 1536 р. відповідним актом про «адміністративний устрій» Уельс став частиною Англії, а в 1707 р. Англія та Шотландія утворили спільне королівство – Великобританію, говорити можна, в цілому, про англосаксонську муніципальну систему Великої Британії, яка достатньо описана у відповідних джерелах [123, с. 188–192]. Те саме стосується й романо-германської системи місцевого самоврядування [345, с. 22–26].

Отже, певний інтерес становлять муніципальні системи інших правових сімей.

Так, на відміну від Сполученого Королівства, специфіка американської моделі викликана федеративним характером цієї держави. Так само, як і у Великобританії, США розглядають місцеве самоврядування як специфічний різновид державного управління – муніципальний. Умовно можна визначити три системи органів муніципального управління – загальну, спеціальну та шкільну.

Загальна система складається на основі адміністративно-територіального поділу.

На сьогодні в США існують до шести видів адміністративно-територіальних одиниць з власними органами управління: графства

(counties), великі міста (cities), села, або віліджі (villages), та невеликі міста – боро (boroughs), тауни (towns) і тауншипи (townships). Сьогодні тільки в штаті Нью-Джерсі є всі наведені муніципальні ланки; інші штати відмовилися від того чи іншого виду. Так, графства є в усіх штатах, крім Коннектикуту і Род-Айленда. Сіті не існують у штаті Гаваї. Віліджі є в 17 штатах.

Спочатку поділ адміністративно-територіальних одиниць окремих штатів США залежав від чисельності населення і ступеня урбанізації тієї чи іншої адміністративної одиниці. На сьогодні ж розміри території та кількість жителів муніципальних одиниць можуть значно коливатися. Так, наприклад, статус сіті має як місто Шерілл (штат Нью-Йорк), де проживає близько 3 тис. жителів, так і 17-мільйонне місто Нью-Йорк. У муніципалітетах, іменованих боро, віліджі, тауни, як правило, проживає не більше 10 тис. осіб. Однак у тауні Гемстед (штат Нью-Йорк) налічується більше 40 тис. жителів, що перевершує чисельність населення 47 з 62 міст цього штату. У цілому, як правило, статус сіті мають урбанізовані населені пункти, а статус боро, віліджі, тауна і тауншипу – приміські поселення [319].

Саме за ініціативою територіальних колективів віліджів, боро, таунів та сіті можуть створюватися муніципальні корпорації – муніципалітети, в яких проживає 2/3 населення країни. Водночас саме на їхню частку припадає 1/3 усіх витрат місцевої влади. Муніципалітети перевершують інші місцеві органи управління у витратах на поліцейську службу, протипожежну охорону, житлове будівництво, реконструкцію міст, будівництво та експлуатацію аеропортів, доріг, автостоянок, бібліотек, парків і зон відпочинку, видалення відходів. В інших сферах місцевого управління (соціальне забезпечення, охорона здоров'я, освіта, будівництво громадських будівель, інфраструктура водного транспорту тощо) муніципалітети витрачають від 10 до 45% загальної суми відповідних місцевих витрат. Важлива роль муніципалітетів у системі місцевого управління США пояснюється насамперед тим, що вони є органами управління переважно в містах (в них проживає 87% населення країни), де потреба в місцевих соціально-економічних службах є найбільш високою. Саме всередині цієї групи адміністративно-територіальних одиниць штатів США відмінності особливо помітні. У 164 найбільших містах країни з населенням, що перевищує 100 тис. жителів, проживає більш ніж 56 млн осіб. У той самий час більше половини муніципальних корпорацій мають менше 1 тис. жителів.

З різних видів муніципальних корпорацій найбільший цікавою уявляється організація управління міськими утвореннями, в яких, у цілому, проживає більше 160 млн осіб. Урбанізований спосіб життя притаманний переважній частині населення країни. Невипадково в США нерідко ототожнюють місцеве управління і політику з міським (муніципальним) управлінням і політикою.

Порівняно з Великобританією чисельний склад муніципальних рад у США визначається поза зв'язком з вимогами і можливостями відображення соціальної структури суспільства. Середня чисельність міських рад у США становить 5–7 членів. Характерно, що навіть у найбільших містах, населення яких перевищує 500 тис. жителів, середній склад ради – 13 осіб, а найбільш поширеними в них є ради з 9 виборних. Процедура голосування в США офіційно будується на принципах таємниці волевиявлення та особистої участі виборців у подачі голосів. Визначення результатів виборів в США, як правило, здійснюється за мажоритарною системою відносної більшості. При цьому конституції багатьох штатів забороняють політичним партіям та об'єднанням брати участь у місцевих виборах і висувати кандидатів. На думку Я. Старцева, значною мірою це є реакцією на існуючі на початку ХХ ст. виборчі механізми, коли результат виборів вирішувався кількістю грошей і силовим тиском з боку політичних партій [319]. Так, розділ 6 ст. 2 Конституції Штату Каліфорнія встановлює: (а) усі судові, шкільні, окружні та міські посади повинні бути позапартійними; (б) жодна політична партія чи центральний комітет партії не можуть висувати, підтримувати або виступати проти кандидата на посаду, яка не є непартійною [115, с. 264].

Міжнародна асоціація міських менеджерів згрупувала всі міста США за такими моделями управління: рада-мер; рада-менеджер та комісійна форма.

Система «рада-мер» існує більш ніж у 50% міст США і є найстарішою формою міського управління, що відображає традиційне прагнення американців до поділу влади на всіх рівнях. При цьому, якщо рада завжди є виборним органом, що обирається шляхом загальних прямих виборів жителями міста, то правовий статус мера залежить від того, є він «сильним» чи «слабким».

Зокрема, в умовах системи «рада – слабкий мер» рада юридично домінує над виконавчою владою муніципалітету. Така система є найстарішим за часом різновидом, адже вона переважала в США аж до початку ХХ ст. Ця модель характеризується зосередженням у веденні

муніципальної ради не тільки повноважень у сфері регулювання, загального керівництва та контролю за діяльністю виконавчої влади, а й більшим за обсягом прав у сфері оперативного управління, у тому числі й у питаннях призначення на різні посади, господарських і фінансових справах. За мером, який обирається радою, закріплюються здебільшого представницькі та оперативно-виконавчі функції. Для такої моделі управління характерна наявність у діяльності муніципальних рад значної кількості поточних питань. До компетенції «сильної» ради належить призначення нею керівників низки функціональних і галузевих підрозділів муніципального адміністративного апарату, надання згоди на інші призначення мером, обмеження прав мера з координації та контролю діяльності міських виконавчих органів влади.

На цей час модель «рада – слабкий мер» існує приблизно в двох третинах міст США з населенням від 5 до 10 тис. жителів.

Інший, більш поширений сьогодні різновид моделі «рада – мер», за яким мер юридично очолює виконавчу владу муніципалітету, отримав назву «рада – сильний мер». Ця модель почала набувати в США популярності з 1880-х років. Певною мірою, її прототипом послужила структура федеральної влади, правове становище президента США серед інших центральних органів влади.

«Сильний» мер обирається шляхом прямих виборів, що сприяє його відчуттю незалежності від ради і певною мірою дозволяє йому визначати місцеву політику. Крім того, правовий і соціальний статус мера досить міцний і значний, оскільки він отримує свій мандат безпосередньо від народу. Мер обирається частіше за все строком на 4–5 років. Практично кожна муніципальна хартія встановлює низку вимог, яким має задовольняти кандидат на пост мера. Зрозуміло, він повинен бути громадянином США, зазвичай не молодше 30 років і постійно проживати на території відповідної муніципалітету (у деяких штатах встановлюється строк не менше трьох років). Існує також припущення, що положення муніципальних хартій про громадянство кандидата на пост мера не має сенсу, оскільки важко уявити, щоб населення муніципалітету захотіло висунути на пост мера іноземця. Швидше за все, ця вимога муніципальних хартій є не стільки юридичним приписом, скільки даниною традиціям та історії країни.

Мер традиційно має право звертатися з посланнями до муніципальної ради, визначаючи зміст місцевої правотворчості. Він має

право бути присутнім на засіданнях ради і висувати свої пропозиції щодо вирішення тих чи інших проблем. Більшість мерів володіє правом вето, яке є досить ефективним засобом проведення певної політики. Відомо безліч випадків, коли лише загроза застосування вето змушувала муніципальні ради дослухатися до думки мера зі спірного питання і навіть не ставити його на голосування. У деяких муніципалітетах мери мають право вибіркового вето, тобто можуть відхилити окремі положення місцевих нормативних актів. Більшість муніципальних хартій передбачає, що вето мера може бути подолано 2/3 голосів членів ради при повторному голосуванні в раді. Іноді мер володіє навіть правом абсолютного вето (таке положення, наприклад, існує в місті Бостон). Крім того, у багатьох хартіях спеціально зазначається, що до функцій мера належить забезпечення законності та правопорядку на території муніципалітету. Якщо формальні повноваження мера в цій сфері не передбачені, традиційним є те, що мер здійснює контроль за діяльністю місцевої поліції. У деяких муніципалітетах мер має право звільняти від відповідальності за порушення місцевих нормативних актів (але не законів штату). У межах цієї моделі мер у системі відносин з муніципальною радою є більш сильною фігурою. У результаті муніципальна рада майже не претендує на проведення політики, незалежної від мера.

«Сильний» мер сам призначає і звільняє керівників галузевих і функціональних підрозділів муніципального адміністративного апарату, не потребуючи для цього в схваленні Ради; будь-який серйозний конфлікт між мером та керівником підрозділу адміністративного апарату зазвичай тягне звільнення останнього. Крім того, мер відповідає за складання й виконання місцевого бюджету. Використовуючи ці повноваження як ефективний засіб впливу на муніципалітет мер ніби персоніфікує муніципальну корпорацію, тоді як раді відводиться роль своєрідного критика, а в більшості випадків від неї вимагається лише механічне схвалення починань та проектів, що виходять від мера, від виконавчої влади. При «сильному» мері ним зазвичай формується команда помічників – професіоналів, своєрідний особистий кабінет, де розробляються і через який здійснюються плани мера. Уряді міст основною фігурою команди є призначений мером головний адміністратор, який під керівництвом мера здійснює нагляд за діяльністю керівників місцевих служб та управлінь і, насамперед, у питаннях фінансів і підборі кадрів. Модель «рада – сильний мер» переважає у великих містах США. Інститут мера в тому ви-

гляді, в якому він існує за системи «рада — сильний мер», дозволяє досягти гарних результатів в організації місцевого управління. Особливо це має значення у великих містах. Безліч проблем великих міст (недостатнє фінансування, зменшення кількості муніципальних служб, расові, національні, соціальні та інші конфлікти) неможливо було б вирішити без «сильного», такого, який володіє значними владними повноваженнями, мера. Розуміння цього змушує все нові муніципалітети вносити відповідні зміни у свої хартії і засновувати пост «сильного» мера.

Комісійна форма характеризується тим, що муніципальна рада («комісія») поєднує в собі функції представницького і виконавчого органу. Така комісія обирається місцевим населенням і складається з 3—7 комісіонерів, кожен з яких контролює певний напрямок муніципальної діяльності і є головою консультативного комітету з цього самого напрямку діяльності. За цієї моделі не існує окремої посади мера, адже сама комісія обирає зі свого складу голову, який керує її роботою.

Звісно, така модель не може не зазнавати критики. Зокрема, значна кількість американських фахівців вважає її недемократичною, адже вона стоїть на заваді принципу поділу влади [370]. Водночас окремі російські правознавці вважають це перевагою комісійної системи, адже поділ влади «призводить до уповільнення процесу прийняття рішень, а також можливості більш жорсткого контролю за чиновниками тощо» і водночас вказують на її недоліки: а) безконтрольність діяльності комісій; б) нестача управлінського досвіду у виборних уповноважених; в) відстоювання членами комісій інтересів своїх відділів на шкоду іншим; г) відсутність ефективної співпраці між відділами і, як можливий наслідок, — дестабілізація процесу управління [9].

Набагато більшу популярність має третя форма — «рада-менеджер» («рада-керуючий»), яка була запроваджена з метою професіоналізації місцевого самоврядування. У разі використання цієї форми значна частка повноважень розподіляється між муніципальною радою та найманим нею менеджером — особою зі спеціальною вищою освітою, яка є фахівцем у сфері управління населеним пунктом. При цьому сама рада делегує йому виконання своїх рішень та здійснення господарських функцій. За цієї муніципальної моделі населенням обираються і депутати представницького органа, і вища посадова особа місцевого самоврядування (мер). Однак сфера їхньої діяльності



обмежується вирішенням питань виключно політичного характеру. Повсякденною ж адміністративною роботою і керує призначуваний радою менеджер. На сьогодні ця форма існує в 40% усіх міст США [375].

Модель «рада — менеджер» має пріоритет переважно в муніципалітетах, на території яких проживають забезпечені люди, згодні добре платити компетентному професіоналу — менеджеру. За такої системи управління менеджер очолює муніципальний апарат і значною мірою визначає кадрову політику у відділах і службах виконавчого органу муніципального управління. Менеджер працює на підставі контракту, що укладається з муніципальними радами. При цьому ради попередньо обговорюють кандидатури на своєму засіданні, потім питання виносяться на голосування. Контракт укладається з кандидатом, який набрав просту більшість голосів. Крім того, рада завжди може звільнити менеджера, якщо визнає його роботу незадовільною або ж з іншої причини, яку рада вважатиме переконливою. Необхідно також зауважити, що модель «рада — менеджер» акцентовано орієнтована на тип відносин, характерний для фірми або корпорації, а тому вона також зазнає критики, тому що дехто вважає її антиамериканською, адже, на їхню думку, не можна допускати, щоб особа, яка обіймає таку відповідальну посаду і визначає місцеву політику, не обирається населенням, а призначається муніципальними радами.

Середній рівень місцевого адміністративно-територіального управління в США здебільшого складають графства. Виняток становить лише штати Луїзіана, де графства називаються парафіями [319], та Коннектикут і Род-Айленд, де графств взагалі не існує [347, с. 241].

Зазвичай графства служать задля управління неміською територією, хоча спочатку вони створювалися для досягнення двох основних цілей. Перша полягала в наданні сприяння штатам у виконанні ними таких функцій, як відправлення правосуддя і проведення виборів, друга — у наданні послуг сільським жителям, включаючи будівництво і підтримка порядку.

На сьогодні значення графств є неоднаковим у різних географічних регіонах США. Так, органи графств відіграють істотну роль у місцевому управлінні штатів Півдня, тоді як у штатах Нової Англії (Вермонт, Коннектикут, Массачусетс та ін.) багато функцій графств здійснюються таунами.

У кожному графстві населення обирає раду графства, яка відає питаннями збору податків, визначає місцеві витрати, видає ліцензії



на відкриття торговельних закладів, вирішує питання санітарії тощо. В одних графствах чисельний склад ради є занадто малим (3–5 членів), а в інших – досить істотним (до 30–50 членів). У деяких графствах рада графства безпосередньо не обирається населенням, а формується з посадових осіб сільських районів, зокрема – таунів і тауншипів; у деяких графствах голова ради, а іноді всі її члени мають звання і виконують функції суддів. У частині штатів рада графства має право призначати частину посадових осіб графства, а також визначає розмір виплачуваної їм заробітної плати.

Відмітною рисою управління графствами в більшості штатів США є відсутність єдиного виконавчого органу влади, коли разом із радами графств місцеве населення обирає цілу низку посадових осіб, формально незалежних у своїй діяльності від рад. У різних штатах кількість цих виборних посад є різною, але найбільш типовими є посади шерифа, аторнея, скарбника, клерка суду, коронера, асесора, аудитора, клерка графства, реєстратора, суперінтенданта шкіл, землеміра графства. Великим авторитетом у графстві користується постать шерифа, який зазвичай обирається населенням на 2–4 роки. Шериф очолює поліцію графства, здійснює арешти, виклик до суду тощо. Нагляд за додержанням законів становить головний обов'язок аторнея графства, який частіше за все обирається місцевим населенням, але іноді призначається аторнеєм штату чи навіть губернатором. Аторней займається розслідуванням злочинів, представляє інтереси графства в суді. Розслідування справ про вбивство проводить коронер, який зазвичай також обирається місцевим населенням. Асесор графства займається визначенням розмірів податків і регулює практично всі питання збору податків, а аудитор в графстві контролює правильність витрачання грошових коштів і здійснює контрольно-ревізійні функції. Якщо скарбник графства виконує функції керівника фінансової служби графства, то на клерка графства покладено функції секретаря ради графства. Останнім часом під впливом Національної муніципальної ліги дедалі більше графств стали використовувати на своїй території (за аналогією з містами) форму управління «рада-менеджер», яка має свої різновиди, залежні від характеру взаємовідносин менеджера з радою, способом заміщення посади менеджера та кола його повноважень. Менеджер призначається радою графства, яка встановлює оклад менеджера і може звільнити його на власний розсуд. У деяких штатах передбачено право жителів графства відкликати членів ради графства, які відмовляються звільнити менеджера,

проти якого проголосувала більша частина населення графства. На сьогодні ця форма організаційної структури застосовується в 513 графствах (з 3042) 33 штатів країни [319].

Стосовно спеціальної та шкільної системи органів, то вони є вузькоспеціалізованими органами муніципального управління, що діють за галузевим принципом.

Спеціальні округи створюються для надання окремого виду послуг: соціальних, транспортних, житлових, з охорони навколишнього середовища або забезпечення пожежної безпеки. Зокрема, втіленням спеціального округу є комісія з водного господарства, діяльність якої, утім, дещо ускладнює та розпорошує процес місцевого управління [347, с. 243]. Спеціальні округи можуть існувати й у сфері освіти. Проте вони, як правило, створюються задля будівництва будівель для шкільних установ, створення та утримання бібліотек. Безпосереднє ж управління та фінансування шкільних установ, за винятком приватних, здійснюють шкільні округи.

Саме вони мають право отримувати і розпоряджатися штатними та федеральними субсидіями на розвиток освіти, наймати викладацький склад і, під загальним контролем штату і графства займатися всіма практичними питаннями організації шкільної освіти. Шкільні округи очолюють спеціальні шкільні ради, до складу яких, як правило, обираються представники місцевого населення. Саме ради визначають шкільну політику, програми, бюджети, наймають інспекторів і в деяких випадках встановлюють рівень податків. Контроль за роботою шкільного округу в більшості штатів покладається на орган на рівні штату, що зазвичай називається Департаментом освіти або Департаментом народної освіти [347, с. 243].

Щодо Ірландії, то її приклад надзвичайно цікавий тим, що демонструє своєрідний зворотний бік британської системи, яка залишалася тривалий час прихованою в самій Великобританії: свавілля центральної влади щодо місцевого управління. Це свавілля (тобто нічим не обмежені дії) може сприяти як тимчасовому посиленню самоврядування, так і його жорсткому підпорядкуванню центру, — при зміні ситуації або в межах іншої національної моделі. Принцип залишається тим самим: відсутність дієвих і однозначних правових обмежень і слабкість легального та політичного протистояння місцевої влади рішенням центру.

Прийнятий незабаром після отримання Ірландією незалежності закон про місцеве управління 1925 р. незначною мірою змінив ство-

рену британцями систему адміністративно-територіального устрою й організацію місцевого управління, скасувавши наради сільських округів. У 1929–1955 рр. послідовно проводилася ірландізація місцевого управління, що належить насамперед до повноважень органів самоврядування та їх відносин з центральною владою. На підставі законів, прийнятих в 1929, 1941–1942, 1955 рр., була встановлена чинна нині система управління містами і графствами.

До 1999 р. прийнята в 1937 р. Конституція Ірландії не згадувала про місцеве управління і самоврядування; отже, останнє не мало конституційного статусу. Стаття 15 Конституції лише передбачала можливість створення спеціальним законом підлеглих асамблей, а також повноважень та функцій цих асамблей. Істотно змінила ситуацію конституційна реформа 1999 р., що була пов'язана з проведенням політики децентралізації та з підписанням Європейської хартії місцевого самоврядування. Стаття 20А Конституції, що була введена в результаті реформи, повністю зосередилася на місцевому управлінні.

Структура місцевого управління в Ірландії залишалася досить складною і далекою від одноманітності. Відповідно до законів 1898, 1925, 1941 рр. система місцевого управління складалася з:

- 30 графств (Counties) і 5 міст (Cities), очолюваних радами – виборними органами загальної компетенції; ради міст і графств мають рівні повноваженнями і не підпорядковуються один одному;
- 49 міських округів (Urban districts), очолюваних виборними радами, що є, як правило, органами загальної компетенції і знаходяться на території графств або міст-графств;
- 6 малих міст (Borough), очолюваних виборними радами;
- 80 міст і селищ (Towns), очолюваних комітетами комісіонерів, які формуються радами та виконавчою владою графства, на території якого знаходиться селище або місто;
- спеціалізованих органів управління, що призначаються центральним урядом або органами управління графств і включають, наприклад, комітети чи управління соціального забезпечення, портів санітарно-епідеміологічні управління, комітети з професійної освіти тощо.

Ради графств, міст, округів тощо щорічно обирали зі свого складу голову, який в окремих випадках залежно від місцевих традицій і від рішення ради може також іменуватися мер або лорд-мер (mayor, lord mayor). Голова керував роботою ради, але не мав виконавчих

повноважень. Вирішальну роль у місцевому управлінні відігравав керманіч графства або міста (county or city manager), який знаходився в самому центрі системи управління містами і графствами. Він був професійним управлінцем, який винаймався радами графств і міст-графств для здійснення виконавчих функцій. Кандидатура керманіча рекомендувалася центральним органом управління, Комісією призначення на місцеві посади (Local appointments commission), причому ради не могли дати відвід рекомендованому кандидату: формальне призначення радою виявлялося фактичним призначенням центром. Керманіч був повністю незалежним у своїй діяльності, оскільки рада не могла впливати на нього і оскільки він володів значною кількістю владних повноважень; водночас він був виконавчим органом місцевого управління і як такий відповідав за виконання рішень ради та організував це виконання, керуючи місцевою адміністрацією. Повноваження керманіча визначалися за принципом залишкової компетенції: усі функції, не віднесені законом до виключних повноважень ради, автоматично відносились до компетенції керманіча. Ще одна важлива характеристика: керманіч відповідав не тільки за виконавчу владу графства, а й за виконавчу владу міст, селищ та інших утворень, що знаходяться на території графства або міста-графства, та забезпечується підпорядкованою йому адміністрацією. Інакше кажучи, керманіч суміщав посади керівника адміністрації графства (міста-графства) і керівника адміністрацій міст, селищ та районів, що входять до їх складу.

Це своєрідний парадокс: доведення до логічного завершення рис, властивих британській системі, призводить до появи характеристик, що нагадують класичні континентальні моделі, будь то німецька чи французька.

Подібний парадокс існував і в розподілі повноважень між органами місцевого та центрального управління в Ірландії. Теоретично ірландське право визнавало існування принципу загальної компетенції місцевих органів влади. Однак цей принцип лише частково застосовувався на практиці: органи управління графств, округів та інших територіальних одиниць здійснювали лише ті функції, які безпосередньо були прописані в законі, тобто підпорядковані позитивному регулюванню. До їх повноважень входили: житлове будівництво, дорожнє будівництво, міський пасажирський транспорт, водопостачання, містобудування та землевпорядкування, підтримка культури і дозвілля.

Проте і в здійсненні цих повноважень місцеві органи управління не були самостійними. Кожен предмет відання був складовою частиною державної програми; місцевій владі залишалось лише виконання і вибір способів реалізації державної політики в цих сферах. Жорстка регламентація стосувалася й фінансів місцевих органів управління: податкові надходження (податок на підприємницьку діяльність) становили від 15% (графства) до 40% (деякі спеціалізовані органи управління) бюджетних надходжень, але структура витрат детально визначалася центральним урядом.

Контроль за діяльністю місцевих органів управління досить точно відтворював британську систему, але в деяких відносинах був більш суворим. Так, у разі порушення законів чи просто неефективної діяльності та ухилення від виконання обов'язків міністр навколишнього середовища та місцевого управління міг достроково розпустити місцеву раду. У такому разі міністр призначав тимчасових уповноважених, які виконували функції ради; вони діяли аж до чергових або позачергових виборів (визначення терміну позачергових виборів залежало від міністра).

Складність і надмірна централізованість системи зумовила необхідність реформ, розпочатих законом про місцеве управління 1991 р. і продовжених конституційною реформою 1999 р. та біллем 2000 р.

Унаслідок реформ:

- на підставі закону 1991 р., наказом міністра навколишнього середовища в грудні 1993 р. було сформовано вісім регіонів, що охоплювали кілька графств, проте мали можливість лише здійснювати територіальне планування;
- затверджено принцип загальної компетенції, хоча кожне конкретне рішення місцевих рад, прямо не запропоноване законом, вимагало затвердження зацікавленим міністерством, який міг скасувати таке рішення;
- термін перебування на посаді керманіча графства або міста обмежувався сімома роками;
- у місцевих радах були засновані стратегічні управлінські комітети (Strategic policy committees), що склалися з депутатів ради та представників підприємств, організацій і об'єднань громадян. Метою діяльності таких комітетів була розробка перспективних планів розвитку тієї чи іншої сфери, узгодження рішень, урахування думки зацікавлених організацій. При цьому, зазначені комітети могли бути як галузевими (наприклад, з економічної

політики), так і територіальними (окремий район, квартал у складі графства чи міста).

Біль про місцеве управління 2000 р. істотно модифікував систему. Зокрема, він передбачав децентралізувати місцеве управління шляхом передачі виборним органам частини повноважень, ресурсів і права більш вільно ними розпоряджатися, а також уніфікував його, сформувавши три рівня з органами загальної компетенції: регіони, графства (counties); міста-графства (cities) та міста (towns – колишні селища, міста, округи). Ця реформа не була пов'язана зі зміною території існуючих адміністративно-територіальних одиниць: йшлося лише про уніфікацію найменувань і статусів.

З 2004 р. встановлюється п'ятирічний термін для виборних рад на всіх рівнях місцевого управління. З цього часу вводяться два істотні нововведення:

- 1) прямі загальні вибори голови ради графств і міст-графств строком на п'ять років (для маленьких міст, таунів, залишається чинною колишня система). Обраний населенням голова автоматично стає членом ради, але, як і раніше, не має виконавчих функціями: підготовка рішень ради (у тому числі проекту бюджету), їх виконання, керівництво адміністрацією – усе це залишається в компетенції керманіча. Проте, відповідно з біллем, голова ради може призупинити на два місяці будь-який акт керманіча, хоча остаточне рішення про скасування або затвердження виносить рада;
- 2) заборона на суміщення виборних посад (тривалий час в Ірландії багато депутатів місцевих рад одночасно були депутатами парламенту). Зберігається заборона на участь у виборах як кандидата для державних службовців, причому це позбавлення пасивного виборчого права поширюється тепер і на службовців місцевих органів влади. Досить цікавим є й механізм заміщення достроково вибулих депутатів місцевих рад: на їх місце рішенням ради кооптуються нові члени. Передбачається, що рада кооптує кандидата, запропонованого політичною партією, яку представляв вибулий депутат. Така роль політичних партій була зумовлена пропорційною виборчою системою.

Змінив біль і організацію роботи рад. Стратегічні комітети стають загальнообов'язковими; перелік галузей, для управління якими необхідно створювати комітети, встановлюється урядом. Крім того,

у графствах і містах-графствах обов'язково створюються корпоративні управлінські групи (Corporate policy group), що включають до свого складу голову ради (мера) та голів стратегічних комітетів. Основне завдання корпоративної групи – розроблення спільної політики ради та координація роботи стратегічних комітетів.

Муніципальна система позаєвропейського загального права уособлюється в таких країнах, як Канада, Австралія та Нова Зеландія.

На території Канади, як і на території інших британських колоній поселенського типу, з XVII ст. стали створюватися графства як органи децентралізованого управління територіями. Тоді ж починають формуватися органи самоврядування, частина з яких набуває статусу муніципальних корпорацій, а інша не отримує цього статусу і здійснює лише другорядні функції.

Процеси подальшої федералізації Канади зумовили поступове переміщення функцій регулювання питань місцевого управління на рівень провінцій. У результаті в країні було сформовано 10 різних систем місцевого управління. Однак їхні відмінності мають досить специфічний характер. З одного боку, між англійськими провінціями відмінності є досить незначними, хоча в кожній провінції від одного міста (графства) до іншого можливі суттєві варіації. З іншого боку, культурний бар'єр, що розділяє Канаду, позначився і в організації місцевого управління, унаслідок чого франкомовна провінція Квебек набула низки унікальних рис. І, нарешті, старі східні провінції є більш традиційні і, отже, ближчими до англійського прототипу, ніж західні, а тому значною мірою відтворюють принципи організації місцевого управління, які діють у США.

Територіальна організація Канади є настільки ж складною, як і в США. У найбільш загальному вигляді можна визначити два рівні організації місцевої влади, хоча в деяких провінціях може бути наявний лише один з них. Перший рівень – низові територіальні одиниці: міста (Cities, villes), селища (Towns, villages), парафії (Parishes, paroisses) тощо. Повноваження цих спільнот, що здебільшого мають статус муніципальних корпорацій, варіюються залежно від місцевих хартиї і від законів провінції. Характерні для США моделі організації місцевої влади мають місце і в Канаді. На цьому самому рівні можуть існувати спеціальні округи.

На другому рівні територіальної організації також характерними є різні за природою і за статусом органи влади. По-перше, це графства або регіональні графства. Вони управляються всенародно



обираними радами з тим самим різноманіттям організаційних форм, що характерні для муніципалітетів. Тут же існують спеціалізовані органи управління, яким підзвітна територія, яка, як правило (але не завжди), збігається з територією графства: шкільні комісії, регіональні управління з охорони здоров'я та соціальної допомоги, регіональні ради економічного розвитку. Члени шкільних комісій зазвичай обираються шляхом загальних прямих виборів, а члени інших галузевих органів управління призначаються органами графства, муніципалітетів або провінції (наприклад, регіональні управління з охорони здоров'я). Усі питання охорони здоров'я, середньої освіти та соціальної допомоги повністю передані галузевим органам управління: органи влади графств і муніципалітетів в ці питання не втручаються. У деяких провінціях (наприклад, у Квебеку) існують і регіональні органи управління (регіон охоплює територію кількох графств). Регіони управляються централізовано і здійснюють переважно функції територіального планування, збору статистичної інформації, екологічного контролю.

У 1969 р. федеральний уряд Канади створив три міські об'єднання для єдиного управління агломераціями Монреаля, Онтаріо і Квебека, які значною мірою відтворюють характеристики міських об'єднань у Франції [319].

В Австралії, як і в інших країнах англо-американської системи, організація місцевого управління визначається двома фундаментальними параметрами – федеративний державний устрій і належність до англосаксонської правової сім'ї. Статус, структура і повноваження місцевих органів влади регулюється виключно конституціями і законодавством штатів. Австралійські штати протягом останніх десятиліть прагнуть уніфікувати своє законодавство про місцеве управління. Так, закон Нового Південного Уельсу про місцеве управління 1993 р., що нараховує більше 600 статей, надзвичайно докладно й одноманітно регулює діяльність місцевої влади. Разом з тим зберігається і традиція приватного законодавства, яке в деяких штатах (наприклад, у Квінсленді) і сьогодні відіграє визначальну роль.

Відносно місцевих органів діє принцип позитивного регулювання компетенції. У цілому можна сказати, що австралійська система більш централізована, ніж місцеве управління в Канаді і тим більше в США.

Федеральна конституція не згадує про місцеве управління, мовчазно відносячи його організацію до компетенції штатів. Конституції



австралійських штатів у цьому плані також небагатослівні: у них встановлюється виборність місцевих органів влади (ст. 54.1 конституції Квінсленда, ст. 51.1 конституції Нового Південного Уельсу), повна свобода легіслатури штату визначати статус, повноваження, територію та інші атрибути місцевого управління (ст. 54.2 конституції Квінсленда, ст. 52 конституції Західної Австралії), а також у деяких випадках право влади штату розпускати місцеві представницькі органи (ст. 55 конституції Квінсленда) або керувати окремими територіями за допомогою спеціальних новообраних органів (ст. 74А.2 конституції Вікторії). Гарантії місцевого управління зводяться до стандартного для конституцій штатів положення про те, що в цьому штаті буде й надалі існувати система місцевого управління; конституція Південної Австралії передбачає (ст. 64А), що ліквідація системи місцевого управління в штаті можлива, якщо абсолютна більшість у кожній палаті парламенту проголосує за відповідний закон. Усі конституції беззаперечно визнають таким чином похідність місцевого управління від влади та законодавства штату.

Досить характерною для австралійської системи є організація місцевого управління в штаті Новий Південний Уельс (основи організації визначаються законом штату про місцеве управління 1993 р.).

Ради міст і графств обираються на 4 роки. Функції голови виконує мер, який обирається або радою зі свого складу, або безпосередньо виборцями. У першому випадку термін його повноважень становить 1 рік, а в другому — 4 роки. Спосіб обрання мера визначається на місцевому референдумі. Вибори ради проходять за пропорційною системою. При цьому досить цікавою особливістю є обов'язковість для виборців брати участь у виборах: неучасть карається штрафом.

Як правило, рада призначає генерального менеджера (*general manager*), який виконує рішення ради, готує проекти рішень, керує адміністрацією, призначає і звільняє посадових осіб адміністрації, за винятком керівних посадовців, яких він звільняє тільки за погодженням з радою. Отже, мова йде про класичну схему «рада — менеджер».

Залежність місцевого управління від влади штату виявляється в повноваженнях губернатора, який може створювати, скасовувати графства та міста, змінювати їхні межі, а також розпустити раду і відправити у відставку мера, якщо рада діє незаконно, не виконує своїх функцій або якщо в раді немає кворуму. У такому разі губернатор призначає адміністратора, який виконує всі функції місцевого органу влади до наступних виборів.

У Новій Зеландії місцеве управління сприйняло основні риси британської системи внаслідок вікової колоніальної залежності від Великобританії. Як і у випадку з багатьма іншими колоніями, система управління в країні є більш централізованою, ніж у метрополії; ця характеристика зберіглася і після набуття незалежності. При цьому багато рішень британських судів можуть мати силу переконливого прецеденту, а в окремих випадках є обов'язковими для новозеландських судів.

Як і у Великій Британії, у Новій Зеландії немає єдиної писаної конституції: функцію конституційного регулювання виконують розроблені судами норми загального права, окремі акти британського і новозеландського парламентів, міжнародні договори і угоди. Статус місцевого управління складається під впливом цих норм. Сьогодні в Новій Зеландії діє закон про місцеве управління (Local Government Act) 1974 р., який закріплює систему місцевого управління, її органи та їхні повноваження. Цей закон неодноразово змінювався і доповнювався. Найбільш істотні зміни були внесені законом про поправки (Local Government Amendements Act) 1989 р. Крім того, статус місцевої влади регулюється іншими законами (наприклад, закони про місцеві вибори, про податкові повноваження, про громадські роботи тощо); досить розвинене й приватне законодавство.

Новозеландська система місцевого управління є дворівневою: низовий рівень формують округи (district; 60) і міста (city; 14); кожен округ і місто входить в територію адміністративно-територіальної одиниці другого рівня – регіону (region; 13). Існуючий адміністративно-територіальний поділ виник наприкінці 1980-х років, коли відбулася уніфікація системи місцевого управління й скорочення кількості муніципалітетів і територіальних утворень другого рівня шляхом їх об'єднання: кількість місцевих органів влади в країні скоротилося з 800 до 87.

Округи створюються переважно в сільській місцевості. При цьому округ може отримати статус міста за наявності таких умов: чисельність населення перевищує 50 000 осіб; округ досить урбанізований; округ є центром ділової або громадської активності, помітний на регіональному рівні.

У містах та округах населення раз на три роки обирає муніципальну раду й мера. Вибори відбуваються за мажоритарною системою відносної більшості. Мер одночасно є керівником місцевої адміністрації і головою ради.

Регіональна рада також обирається раз на три роки. Зі свого складу члени регіональної ради обирають голову, який керує роботою ради. Рішенням більшості членів ради голова може бути достроково відправлений у відставку; у такому разі новий голова має бути обраний на тому самому засіданні ради.

У деяких округах і містах створюються територіальні громади (community), що не мають муніципального статусу, але виконують деякі місцеві функції. Створення громад було дозволено в 1991 р., і на сьогодні їх порівняно небагато. Створення кожної громади вимагає дотримання двох умов: 1) ініціатива населення (не менше 15% виборців, які проживають на території потенційної громади); 2) рішення уряду (громада створюється або декретом Ради міністрів, або рішенням місцевого представницького органу, яке має бути затверджене урядовою Комісією з місцевого управління). У громаді формується керуючий комітет (community board), до складу якого може входити від 6 до 12 осіб, причому не менше 6 членів комітету мають бути обрані населенням, а не більше 4 – призначені радою округу або міста. Закон закріплює, що призначеними можуть бути тільки члени міської (окружної) ради. Роботою комітету керує голова, обраний членами комітету зі свого складу. Громада не має власних повноважень і бюджету: територіальна рада може делегувати їй якісь функції і фінансові кошти. Не можуть передаватися громаді й повноваження щодо встановлення податків і зборів, з призначення або відставки службовців, а також володіння й розпорядження власністю.

Традиційно місцеві органи влади розглядаються в Новій Зеландії як виконавці рішень уряду. Новозеландське право знає тільки обов'язкові повноваження місцевої влади. Список цих повноважень формується в межах розрізаних законів, що належать до різних сфер, але він однаково може бути застосовний до всіх місцевих органів. Це не заважає останнім отримувати значну частину бюджетних надходжень від власних податків (переважно, майновий податок). Податкові надходження в середньому становлять близько 56%, але влада округів, міст і регіонів не можуть розпоряджатися цими доходами на свій розсуд [319].

У межах звичаєвої правової сім'ї значний інтерес становлять муніципальні системи африканських країн.

В африканських державах досить поширені змішані форми місцевого управління. Обуржуазнені панівні кола прагнуть до створення такої системи місцевого управління, яка б найбільшою мірою

відповідала їхнім класовим інтересам, використовуючи для цього окремі складові різних форм місцевого управління. Існування тієї чи іншої форми місцевого управління (або поєднання елементів різних форм) певною мірою, визначено й іншими соціальними факторами. Наприклад, влада племінних вождів, зокрема, спирається на сформовані століттями традиції і звичаї, що все ще поширені серед консервативної частини населення, особливо в сільській місцевості.

Частіше за все має місце поєднання місцевої адміністрації і муніципального управління, коли, наприклад, на чолі управління територіальною одиницею перебуває урядовий чиновник (губернатор області, префект департаменту), а поряд з ним діє виборний орган (обласні збори, генеральна рада). Аналогічне становище складається і в тому разі, якщо виборні муніципальні ради очолюються «мерами-адміністраторами», які призначаються урядом (Нігер, Центрально-Африканська Республіка).

Законодавство багатьох африканських країн офіційно передбачає включення традиційних вождів до складу муніципальних органів, надаючи їм при цьому рівні права з виборними радниками або резервуючи за ними певні керівні посади. Окружні вожді в Камеруні за посадою є заступниками голів виборних окружних рад.

Тривалий час централізація була панівною тенденцією в організації та діяльності місцевого управління країн Тропічної Африки, хоча взаємини центральних і місцевих органів за різних форм місцевого управління й були неоднаковими. Місцевий адміністратор – представник центрального уряду наділявся правом приймати низку самостійних рішень, у тому числі щодо здійснення «адміністративної опіки» над нижчими ланками муніципального управління. Практично він був найбільш помітною фігурою в системі місцевого управління. Якщо разом з місцевим адміністратором у територіальній одиниці діяв виборний орган управління, компетенція останнього часто виявлялася настільки обмеженою, що він перетворювався на звичайний дорадчий орган при місцевому адміністраторі.

Утім, конфлікт у районі Великих Озер 1996–1997 рр. вочевидь виявив кілька моментів. По-перше, жорстко централізовані авторитарні держави довели свою неспроможність забезпечити національно-політичну єдність у поліетнічних країнах Африки через слабкість або відсутність ідеологічного, регуляторного (законодавство та судова система) та розподільчого (політичний патронаж) ресурсів та механізмів. По-друге, мільйони біженців перетворили державні кордо-

ни вкрай прозорими, а саму ситуацію в державах регіону – надто вибуховою. По-третє, якщо спочатку, за словами Р. Джексона, «гра в суверенну державність у Тропічній Африці» [395, с. 154–155] характеризувалася незмінністю кордонів та клієнтельними відносинами з США та СРСР, то після поразки останнього в холодній війні зростання конфліктності в 1990-ті роки цій ситуації поклало край. І, нарешті, серед інших викликів централізованій державі слід зазначити й ті, що пов'язані із загальносвітовими тенденціями обмеження державного суверенітету.

У цих умовах заміна унітарно-статистської моделі на федеративну багатьом стала вважатися цілком обґрунтованою, закономірною та неминучою [144, с. 430]. Зокрема, у першій половині 1990-х років директор «Нейробійської мирної ініціативи» (Кенія) Х. Асефа, розмірковуючи про врегулювання етнонаціональних протиріч та зниження їхнього конфліктного потенціалу, запропонував країнам Африканського Рогу (Судан, Ефіопія, Сомалі та Джибуті) створити механізм, який би легітимізував етнічну ідентичність у межах великої регіональної ідентичності [381].

У цих умовах запровадження федеративних засад, на думку багатьох учених, могло б стати цілком слушним вирішенням проблеми реалізації мирних форм самовизначення народів із високорозвиненою етнічною самосвідомістю.

Зокрема, саме до цього закликали дослідники питань пошуку шляхів становлення в Африці демократії. На їхню думку, модель унітарної «держави-нації» в країнах Тропічної Африки себе дискредитувала, а тому слід звернутися до федералістської моделі державності регіонального масштабу. К. фон Бургсдорф визначає такий регіон, як географічну зону, населену групою етносів, яка має спільні соціокультурні цінності, типове виробництво та засоби до існування, а також прихильність до відповідної традиційної системи політичної самоорганізації. «Федералістська модель якнайкраще спроможна використати традиційний соціокультурний потенціал африканської спільноти. Це не питання «модернізації», а, скоріше, відродження та мобілізація традиційного способу життя, до якого тривалий час ставилися презирливо, але який на сьогодні є найбільш придатним до сучасних вимог політичної стабільності та відповідальності» [384, с. 63]. На думку вченого, неможливо закласти основи демократії без запровадження інституцій федеративної держави.

Утім, і прихильники панафриканізму висловлюються на користь того, що «Африка потребує федералізму, якщо вона хоче вижити як цивілізація», а тому розглядають федералізм як основу для африканської єдності [382, с. 61].

Отже, федералізм поступово починає визнаватися першоосновою становлення африканської демократії і водночас головним інструментом вирішення різноманітних конфліктів етнонаціонального характеру на континенті.

Проте й на сьогодні центральні органи можуть втручатися в діяльність муніципальних органів, якщо вона набуває небажаного для уряду напрямку. Президенту республіки, наприклад, має право зміщувати з посади мерів та їхніх заступників (тобто посадових осіб, обраних муніципальними радами), розпускати виборні органи місцевого управління тощо. Усі або найважливіші рішення муніципальних органів (наприклад, з бюджетно-фінансових питань) підлягають затвердженню урядом. Центральний уряд здійснює певний контроль і над органами традиційного управління. Місцеві правителі й вожді виконують адміністративні функції лише як офіційно визнана урядом «місцева влада» [392, с. 61–62]. У низці країн (Сенегал, Мавританія, Нігер, Того) вожді є лише оплачуваними чиновниками місцевої урядової адміністрації, які забезпечують виконання законів, декретів і розпоряджень вищих державних органів, збір податків і підтримання порядку в межах свого села або сільського району.

Різні форми місцевого управління (та їх поєднання) використовуються в межах як територіальних одиниць тієї чи іншої ланки і соціально-демографічного типу (сільських, міських), так і в межах адміністративних територіальних одиниць (столичних округів). У більшості африканських країн обласне управління здійснюється або у формі місцевої адміністрації (комісари провінцій у Кенії, державні міністри провінцій в Замбії), або у змішаній формі (губернатор і обласні збори в Сенегалі), а управління міськими та сільськими комунами – переважно у формі муніципального управління. Найбільш поширеною формою міського управління є муніципальна, але в сільських районах досить часто функціонує місцева адміністрація (коменданти округів, супрефекти), традиційне управління (еміри, султани, вожді і сільські старости) або засвідчується їх поєднання. Для більшості африканських столиць встановлено особливий статус управління: у столичній комуні Форт-Ламі (Республіка Чад) фактичним керівником міського управління є не виборний орган муніци-

пального управління (рада, що обирає свого голову – мера), а так званий «генеральний делегат» уряду, який призначається декретом президента республіки і безпосередньо підпорядковується міністрові внутрішніх справ.

За словами В. Ястребова, використання на основі єдиного адміністративно-територіального розподілу різних форм місцевого управління – одна з найхарактерніших особливостей місцевого управління африканських держав. Множинність форм місцевого управління та поширення змішаних форм істотно відрізняє їх від таких структурних елементів форми держави, як форми правління і державного устрою [380].

Релігійна правова сім'я збудована на релігійному праві, яке включає ісламське, індуське, іудейське та канонічне. При цьому останнє застосовується тільки для однієї країни – Ватикану [163, с. 216], яка взагалі не передбачає існування якогось місцевого самоврядування.

Саме тому слід мати на увазі лише ісламську, індуську та іудейську муніципальні моделі.

Розглядаючи суть ісламської моделі місцевого самоврядування, В. Чиркін визначає п'ять її загальних принципів: 1) наявність шейха – глави місцевої адміністрації; у селі він формально обирається, але фактично займає своє становище внаслідок знатності роду; вище – це призначена особа; шейх, губернатор, інший начальник може сприйматися в окремих відносинах як місцева подоба правителя держави; 2) існування місцевої аш-шури – дорадчої ради при главі місцевої адміністрації, що призначається останнім чи обирається (повністю або частково) і складається тільки або майже тільки з мусульман-чоловіків (в обраних радах більш сучасних мусульманських держав інколи бувають одна-три жінки); обрані ради також діють за принципами аш-шури; 3) наявність консультацій при вирішенні питань у колегії; голосування фактично не використовується, прийнято обговорювати питання, поки не дійдуть консенсусу, тільки в цьому разі рішення зобов'язує призначеного начальника місцевої адміністрації; 4) обов'язкова участь у місцевому управлінні релігійних служителів; у традиційних країнах вони є не тільки суддями (як знавці священних книг), а й дають вирішальні (іноді обов'язкові) поради главі адміністрації, великим є їхній вплив і в більш сучасних державах; 5) умма – особливе співтовариство правовірних, так чи інакше відокремлених, у тому числі, в управлінні, від невірних; воно є самоврядним згідно з кораничними законами (канонами); при цьому



«світські закони» в просунутих країнах та низами халіфів (у сунітів) або імамів (у шиїтів) мають допоміжне значення, хоча й існують у межах священних книг [364].

Принцип умми вважається найбільш важливим серед наведених принципів. Перший духовний лідер Ісламської Республіки Іран аятолла Р. М. Хомейні розглядав умму як єдину ісламську громаду без будь-яких територіальних або етнічних відмінностей [351, с. 123]. На сьогодні принцип умми закріплено в таких міжнародних документах, як Загальна ісламська декларація прав людини 1981 р., Даккська декларація з прав людини в ісламі 1983 р., Каїрська декларація про права людини в ісламі 1990 р. та Підсумковому документу семінару «Іслам та Загальна декларація прав людини» Верховного комісара ООН з прав людини 1998 р.

При цьому Декларація 1981 р. проголосила право та обов'язок кожного члена умми обіймати державну посаду і так чи інакше брати участь в управлінні справами своєї країни, адже кожна людина має право як індивідуально, так і колективно, брати участь у релігійному, суспільному та політичному житті країни, а також створювати інститути, які б дозволяли реалізовувати зазначені права. З іншого боку, й сама умма була зобов'язана створювати умови для всебічного розвитку особистості її членів. Як основа адміністративних відносин між урядом та народом зазначені вище декларації закріпили принцип «шури», згідно з яким народ має право обирати та усувати з посади своїх, змушених підпорядковуватися уммі правителів-халіфів.

На сьогодні принцип умми дозволяє зберігати свою самобутність і, водночас об'єднує людей як різних рас, так і різних національностей.

На відміну від ісламу – релігії, що має універсальний характер та світовий статус, індуїзм та іудаїзм має істотне етнічне забарвлення. Зокрема, індуїзм здебільшого є характерним для Індії та країн, що мають із нею спільні кордони (Непал, Бангладеш). Іудаїзм же взагалі набув поширення в Ізраїлі, який, на цілком слушну думку А. Даніеляна, «рухається у напрямку, здатному призвести до клерикалізації правової системи» [53, с. 12]. На клерикальному характері Ізраїлю наполягають й інші науковці [186, с. 27].

Недаремно проф. Е. Гутман писав, що «релігія в Ізраїлі є одночасно чинником як таким, що об'єднує, так і таким, що роз'єднує. Багато соціально-політичних конфліктів пов'язано з глибоким розколом ізраїльського суспільства з питання про релігію і державу. І не-



можливо проігнорувати внесок релігії в зміцнення єврейського національної самосвідомості в Ізраїлі, оскільки багатоконфесійність підтримує його відокремлення від інших етносів і кордон між ними» [51, с. 357].

Така ситуація склалася історично.

Справа в тому, що давньоєврейські держави Іудея та Ізраїль під ударами з боку сусідів припинили своє існування. Саме через це євреї-іудеї були змушені спиратися на власні сили та звичаї, що, без сумніву, сприяло розвитку місцевої самоорганізації, втіленнями якої спочатку були синагоги, а згодом — кібуци.

Спочатку синагогою називали не лише храм, а й громаду віруючих-іудеїв. Після руйнування Єрусалимського храму римлянами в 70 р. н. е. синагоги стали виникати поза межами Палестини, поєднуючи функції храму та суспільно-адміністративного центру єврейської громади. Іудейським священнослужителем, який отримав повноваження в сімейних питаннях та відносин усередині громади, став рабин.

Сама ж іудейська система місцевого самоврядування була врегульована ще в Талмуді. Зокрема, у розділі I талмудичного трактату Бава Батра були врегульовані питання щодо спільного проживання городян, їх взаємні права та обов'язки, а саме: будівництво укріплень для захисту міста (Бава Батра I:5); створення суспільно важливих будівель (синагог), отримання релігійних та священних речей, встановлення стандартів міри, ціни та заробітної плати, а також розроблення загальнообов'язкових правил, що поширювалися на жителів міста (Бава Батра Розділ I, Тосефта 11, 23); створення корпоративних норм, що регулювали питання страхування від нещасних випадків (Бава Батра Розділ I, Тосафот 11, 25–26) [100, с. 34].

Щодо кібуців, то ними визнаються сільськогосподарські комуни, які характеризуються спільною власністю і рівністю в праці та споживанні. Члени кібуцу не отримують зарплату, але мають все необхідне. Нині кібуци займаються не тільки сільським господарством, а й різними виробництвами, а також туристичним бізнесом.

Практично в кожному кібуці Загальні збори є його вищим органом. Кожен кібуц також має двох постійних секретарів для внутрішнього і зовнішнього господарства. Крім того, у кібуці існує безліч комісій для вирішення різноманітних питань.

Описуючи заснований в 1951 р. кібуц Йоват, І. Рахмані вказувала, що в ньому три школи (початкова, середня, вища), у кожній —

свій директор. Дітей віддають обов'язково в ясла з 3–4 місяців, на дванадцять дітей в яслах припадає п'ять вихователів.

Є культурний центр, поліклініка, лікарня і навіть власне кладовище з меморіалом 13 загиблих на війні членів кібуца. Члени кібуцу, як і всі ізраїльтяни, служать в армії: чоловіки 2 роки 8 місяців, жінки – 1 рік і 8 місяців.

Родині члена кібуцу, а також поодиноким членам після 40 років кібуц виділяє квартиру 100–110 кв. м (стандартна: вітальня, кухня, три спальні, у кожному приміщенні – кондиціонер). Хоча зарплати в кібуці немає, але є річний бюджет і є базові суми, що виділяються кожному чоловікові, жінці (більше, ніж чоловікові, адже потреб більше) і на дітей (одяг, взуття). Надаються гроші навіть на поїздки за кордон.

При цьому діти, виростаючи, не стають автоматично членами кібуцу, так само, як і дружини-чоловіки, які прийшли в кібуц ззовні: усі вони проходять обов'язкову і дуже непросту процедуру прийому в члени кібуцу.

Описуючи цю процедуру, І. Рахмані зазначала: «Той, хто бажає стати членом кібуца, подає заявку в письмовому вигляді. Потім приїжджає на співбесіду, яка проводиться двома представниками кібуца. Якщо він справить на них сприятливе враження, його запрошують у кібуц у гості на уїк-енд, під час якого він спілкується з жителями кібуца. Після цього ці жителі висловлюють свою думку про кандидата. Якщо ці думки позитивні, то здобувач проходить психологічні тести, які тривають 6–8 годин. Якщо тест пройдено успішно, то з кандидатом обговорюються умови і його випробувальний термін, протягом якого він проживає в кібуці в гостьовому статусі. Після закінчення цього терміну, при позитивному голосуванні на загальних зборах, його приймають у кібуц кандидатом в члени на цілий рік. Потім всі члени кібуца заповнюють по ньому анкету-запитальник, а спеціальна комісія приймає вже остаточне рішення: так чи ні» [285].

Звісно, ототожнювати іудейську муніципальну систему з ізраїльською було б некоректним, адже, на цілком слушну думку Д. Лук'янова, іудейське (єврейське) право розглядається як одна з підсистем ізраїльського права [162, с. 210].

Це вплинуло й на формування та функціонування органів місцевої влади (самоврядування) в Ізраїлі.

Історично в Ізраїлі створення органів місцевого самоврядування мало на меті суто адміністративні цілі. Їх повноваження завжди об-

межувалися урядом. Автономія цих органів була наслідком розподілу влади між центральними та місцевими органами управління. Сам адміністративно-територіальний поділ Держави Ізраїль регулювався відповідним законодавством. Ізраїльськими органами місцевого самоврядування є 40 міських муніципалітетів, які мають назву «іріот», 54 районні ради – мо'ауот езоріот, які об'єднують кілька населених пунктів, і 137 місцевих рад, які називаються «мо'ауот мекоміот» і розташовані в селищах міського типу та великих селах.

Наведена система була закладена ще під час британської адміністрації підмандатного періоду, але спирається ще на османську систему місцевого управління. Саме тому система місцевого самоврядування в Ізраїлі передбачає принцип державного контролю за діяльністю муніципальних, районних та місцевих рад. Уряд може втручатися в справи місцевого самоврядування, якщо вважає, що цього потребують обставини, які склалися. Безпосередньо місцеві органи підпорядковуються міністру внутрішніх справ, який має право присвоювати статус міста будь-якому населеному пункту, змінювати межі муніципальних утворень і навіть відмінити повноваження окремих місцевих рад.

Істотно впливає на ізраїльську муніципальну систему й іудейське право.

Зокрема, в ізраїльських містах діють міські рабинати. У 1980-х роках їх нараховувалося близько 450, і вони перебувають на утриманні держави, муніципалітетів і селищних рад. При муніципальних і селищних радах діють релігійні ради, у функції яких входить облаштування та утримання микве (басейнів для релігійного обмивання), надання матеріальної допомоги синагогам, контроль за дотриманням релігійних правил (кашрут) у скотобійних і м'ясних крамницях, ресторанах, готелях тощо. Члени релігійної ради призначаються раз на чотири роки муніципалітетом, місцевим рабином і Міністерством у справах релігій.

Щодо індуської моделі місцевого самоврядування, то вона притаманна громаді, котра сповідує індуїзм.

Наріжним каменем індуїзму є ідея дхарми (закону, боргу, обов'язку) якому зобов'язаний слідувати кожен член індуїстського соціуму відповідно до свого віку та станової (кастової) належності.

Саме слідуванні дхармі зумовлює традиціоналізацію індійського суспільства, а тому зберігає традиційну систему організації місцевої влади.

У добу Середньовіччя, за словами відомого індолога Є. Медведева, чітку лину між селом і містом було провести досить важко: останнє часто виникало з сільської громади шляхом розвитку промисловості й торгівлі. Торгово-ремісничє містечко зберігало вигляд сільського поселення, протистоячи вже в економічному сенсі своєму землеробському оточенню. Подальшу ж долю такого містечка визначали зручність розташування на торгових шляхах, наявність продуктивного сільського господарства в окрузі, політична роль як центру території племені, адміністративного округу, володіння, держави, наявність ставки правителя та його військ, а також святилищ. У сприятливих умовах воно перетворювалося на «справжнє» місто з різномірним населенням, з характерною забудовою, укріпленнями, торговими вулицями, храмами й палацами.

Згодом розпочалися зміни і в сучасній Індії: сільське і міське самоврядування функціонують як дві незалежні системи.

Тривалий час місцеве самоврядування в незалежній Індії не мало можливостей для повноцінного розвитку, оскільки в перші десятиліття уряд значно більшу увагу приділяв федеральному рівню організації влади, ніж рівню штатів, а так званий рівень низової, або місцевої, демократії взагалі залишався за межами політичного процесу. До 1993 р. органи місцевого самоврядування в Індії фактично не діяли, страждаючи від недостатнього фінансування, надмірного бюрократизму і контролю. Уряди штатів постійно зловживали своїм правом тимчасового призупинення діяльності та розпуску органів місцевого самоврядування, оскільки були відсутні будь-які захисні конституційні механізми в цьому сенсі. Усе це призвело до того, що в 1980-их роках в Індії активно практикувалося безпосереднє державне управління на місцях. Для збереження самої ідеї низової демократії потрібні були невідкладні заходи, інакше антидемократичні механізми управління місцевими справами могли практично назавжди утвердитися в системі індійського державного управління. У результаті були прийняті 73 (набула чинності 24.04.1993 р.) та 74-та (набула чинності 01.06.1993 р.) поправки до Конституції, що забезпечили необхідний конституційний статус індійських органів місцевого самоврядування на місцях.

Конституція Індії відносить місцеве самоврядування до сфери компетенції штатів, тому питання про функції та повноваження панчатів і муніципалітетів залишено на розсуд законодавчих органів штатів. Однак і в 73-й, і в 74-й конституційних поправках передба-

чені спеціальні переліки, які окреслюють можливе коло повноважень панчаятів та муніципалітетів. Переліки мають рекомендаційний характер, але повинні враховуватися штатами при формуванні своїх списків.

Сільське самоврядування, що сягає корінням у сиву давнину, є значно більш централізованою системою. Проте обидві ці системи, завдяки таким істотним рисам, як конституційний статус, достатній обсяг функцій і повноважень, необхідна кількість фінансових ресурсів, ефективна система фінансового менеджменту, зменшений державний контроль і демократична структура, можуть бути названі повноцінними системами місцевого самоврядування.

Індія досі є переважно сільським державою, і навіть більше того: за кількістю сільського населення (73% усього населення країни) є лідером у світі. До середини 2000-х років в Індії налічувалося більше 590 тис. сел і близько 5 тис. міст; при цьому в усіх великих штатах Індії сільське населення переважало над міським [63, с. 131]. У цих умовах децентралізація політичної влади до рівня пересічного індійського села набула характеру особливої значущості. Сучасна модель сільського самоврядування в Індії (система Панчаяти Радж) становить собою ієрархічну структуру, що складається з трьох ланок: панчаятів (органів місцевого самоврядування) на рівні села, панчаятів на середньому рівні (або панчаятов на рівні блоку) і панчаятів на рівні дистрикту (основна адміністративно-територіальна одиниця штату). Окремі індійські юристи розглядають цю систему як «конституційне положення, яке доводить демократію до рівня простого народу» [389, с. 599].

Діяльність панчаятів регулюється 73-ю конституційною поправкою. Норми 73-ї поправки поділяються на положення, обов'язкові для виконання штатами, і положення, що залишені на власний розсуд законодавчих органів штатів (законодавчих органів) з урахуванням особливостей їх соціально-економічного розвитку. До основних обов'язкових положень 73-ї поправки належать: встановлення трирівневої системи панчаятів у кожному штаті з населенням понад 2 млн осіб, п'ятирічний термін повноважень панчаятів, обрання до панчаятів відбувається шляхом прямих виборів на альтернативній основі за виборчими територіальними округами, гарантія проведення нових виборів протягом 6 місяців у разі розпуску панчаяту, резервування місць у панчаятах усіх рівнів за представниками найбільш відсталих в соціально-економічному плані верств індійського суспільства — зареєстрованих каст, зареєстрованих племен, а також за жінками.

Ключовим поняттям 73-ї поправки є «грам сабха», або сільські збори, які розглядаються як основа демократичного процесу на місцях. Відповідно до закону, грам сабха є дорадчим органом, до складу якого входять усі жителі села або групи сіл, які досягли 18 років і зареєстровані у виборчих списках сільського панчаяту. Функції грам сабхи різних штатів частіше за все є такими: вироблення пропозицій щодо оптимізації роботи сільського панчаяту, обговорення щорічної доповіді адміністрації щодо реалізації програм розвитку, обговорення та перевірка щорічного фінансового звіту, затвердження бюджету села на майбутній рік тощо. Також до функцій грам сабхи належать такі, як популяризація освітніх програм серед дорослого населення села і сільської молоді, організація добровільних робіт з благоустрою села або ліквідації наслідків будь-яких надзвичайних подій, визначення розміру коштів, що надаються на реалізацію програм сільського розвитку тощо.

Не можна заперечувати, що система Панчаяти Радж певним чином пов'язана з давньоіндійською традицією панчаятів як особливих соціальних інститутів, що координували життя сільських громад в давнину (як правило, в особі п'яти найбільш шанованих старійшин села). Але, по суті, вона є старим поняттям з новим змістом. Проте успіх системи Панчаяти Радж так чи інакше пов'язаний з тим, що звичайні сільські жителі були включені в політичний процес з допомогою звичного для них механізму панчаятів.

На відміну від сільського міське самоврядування є максимально наближеним до англо-саксонської моделі.

Відповідно до ст. 243Q Конституції Індії, у кожному штаті засновано три рівні муніципальних утворень: нагар панчаят для так званих «проміжних зон», тобто тих, які позначають зони переходу від сільських до міських (своєрідні селища міського типу), муніципальні ради для невеликих міських зон та муніципальні корпорації для великих міських зон [113, с. 277].

Муніципальні корпорації є найстарішими представницькими та автономними органами самоврядування в Індії.

Діяльність сучасних індійських інститутів міського самоврядування регулюється 74-ю поправкою до Конституції. До обов'язкових положень поправки належать: створення трьох видів муніципалітетів у різних індійських містах (нагар панчаятів для так званих перехідних територій — селищ міського типу, муніципальних рад для невеликих і середніх міст, муніципальних корпорацій для великих міст).

На сьогодні муніципальні органи сформовані і діють на території всіх індійських штатів, до яких можна застосувати положення конституційної поправки. Проблеми, які змушені вирішувати органи місцевого самоврядування, безпосередньо співвідносяться з особливостями індійської урбанізації — це відсутність домінування одного центру над великою територією, дещо повільні темпи розвитку і зростання міст, чіткий регіональний поділ на міський Південь і сільську Північ, сегреговане проживання в містах за кастовою принципом, велика кількість населення, що проживає в трущобах, високий ступінь соціальної напруженості і соціальних конфліктів. Наслідком усіх наведених вище чинників є те, що на цей час система міського самоврядування Індії в певному сенсі функціонує дещо менш ефективно, ніж система сільського самоврядування. Однак наявність у сучасних муніципалітетів суттєвої підтримки з боку держави, необхідної законодавчої бази, яка забезпечила для них розширений обсяг ресурсів і умови для нормального функціонування, на думку Н. Ємельянової, неодмінно повинні забезпечити більш успішну діяльність муніципалітетів у майбутньому [63, с. 132].

Проте традиціоналістичний характер зберігається і в умовах міста. Зокрема, згідно зі ст. 243Т Конституції, у кожному муніципалітеті резервуються місця для каст, включених до списків [113, с. 278].

Отже, система місцевої влади і в умовах індуської правової системи значною мірою має релігійно-традиціоналістичний характер.

Соціалістична правова сім'я інституціонально найбільш повно на місцевому рівні втілюється в радянській системі місцевої організації державної влади.

Справа в тому, що, незважаючи на негативне ставлення більшовиків до парламентаризму, вони залишили представницькі установи, адже без них, за словами В. Леніна, «ми не можемо собі уявити демократії, навіть і пролетарської демократії» [146, с. 48].

Втіленням зазначених представницьких органів стали ради, які поєднували в собі риси державної та громадської організації, все більшою мірою виступаючи у процесі будівництва комуністичного суспільства як громадські організації, у діяльності яких маси беруть якнайактивнішу участь. Як представницькі органи народу ради вважалися єдиними повноправними органами державної влади. Понад 70% депутатів місцевих рад були безпосередньо зайняті в матеріальному виробництві. У радах були представлені всі нації та народності, що мешкали на території Радянського Союзу. Виконуючи свою



основну функцію органів влади, ради водночас були своєрідною школою державного управління. Зокрема, це здійснювалося через постійні комісії (секції), депутатські групи, виробничі наради тощо. Голова ЦВК СРСР М. Калінін свого часу щодо секції сільських рад зазначав: «У них усі питання проробляються, у них виконується актив, і через ці секції голова сільради може впливати на всю основну масу села». Тому «якщо голова хоче керувати правильно, — цінним для нього є створення навколо сільради широкого активу» [98, с. 75]. Усього ж у Радянському Союзі функціонувало майже 300 000 постійних комісій, у роботі яких брало участь більш ніж 1,6 млн депутатів. При цьому зазвичай актив комісій істотно перевищував кількість депутатів [222, с. 309].

У Тезах ЦК КПРС «50 років Великої Жовтневої соціалістичної революції» зазначалося: «У процесі комуністичного будівництва роль соціалістичної держави, особливо її господарсько-організаторської та культурно-виховної функцій, усе більшою мірою зростає. Ці завдання не можуть бути вирішені без залучення до управління справами суспільства широких мас трудящих. Народовладдя в нашій країні знаходять своє відображення, насамперед, у Радах — органах народного представництва, що поєднують у собі риси державних та громадських організацій. Сила Радянської соціалістичної держави полягає в широті її соціальної бази» [110, с. 212].

Вважається, що вперше ради були створені в 1905 р. Саме вони виявилися предтечою тієї радянської влади, що була створена революціонерами в жовтні 1917 р. Аналіз Рад робочих депутатів 1905 р., а також Рад робочих та солдатських депутатів, що виникли в лютому 1917 р., дозволив В. Леніну розвинути марксистське вчення про державну форму диктатури пролетаріату [340, с. 302].

У «Квітневих тезах» В. Ленін доходить висновку, що найліпшою державною формою диктатури пролетаріату в Росії є республіка Рад. «Не парламентська республіка, — повернення до неї Р. Р. Д. було б кроком назад, — писав В. Ленін, — а республіка Рад робочих, батрацьких та селянських депутатів в усій країні, знизу вверх» [150, с. 115]. Відмова від парламентської республіки та відкриття республіки Рад як форми держави пролетарської диктатури на той час відповідали нагальним вимогам розвитку революції.

Висуваючи гасло «Вся влада Радам», В. Ленін мав на увазі насамперед те, що Ради були бойовими загонами революційних мас, створеними самими масами і тому дійсно народними. З практичного боку



це гасло, як зауважував лідер більшовиків, означало необхідність знищення ненависної для нього «буржуазно-поміщицької» державної машини та її заміни на «дійсно демократичний механізм» рад. Ради, усуваючи властиву буржуазному парламентаризму відірваність органів влади від народу, відкривали справжню можливість робочому класові та всім трудящим брати вирішальну участь в управлінні справами держави, максимально розв'язували їх революційну ініціативу.

Поголошуючи роль рад у перемозі Жовтня, В. Ленін зазначав, що пролетарська революція була б безнадійною справою в Росії, якби енергія та народна творчість революційних класів не створили ради [340, с. 302–303].

Проте, гасло «Вся влада Радам» зовсім не означало розвиток децентралізаторських тенденцій. Зокрема, відомим є той факт, що під час обговорення проекту першої Радянської Конституції РСФРР на засіданні комісії 19 квітня 1918 р. була запропонована ідея «максимальної децентралізації управління». Злякавшись утворення таких органів, як «Раднарком Московської області» або «Калузька республіка» чи якась низка повітових та волосних «раднаркомів», комісія виступила з рішучим засудженням таких спроб.

Республіка Рад становила собою різновид «демократичної республіки соціалістичного типу, форму багатонаціональної держави, організованої на основі принципів соціалістичної федерації». У перехідний від капіталізму до соціалізму період ради вважалися державною формою диктатури пролетаріату. В. Ленін у своїй роботі «Чергові завдання Радянської влади» писав: «Радянська влада є нічим іншим, як організованою формою диктатури пролетаріату, диктатури передового класу, який піднімається до нового демократизму, до самостійної участі в управлінні державою десятків та десятків мільйонів трудящих та експлуатованих» [153, с. 196]. Саме в цьому, як вважалося, полягала сила рад. Водночас демократизм рад виражав повновладдя робочого класу та всіх трудящих, керованих Комуністичною партією. Уже в перших конституційних актах Радянської держави закріплюється повновладдя трудящих, об'єднаних у ради. Повновладдя та суверенність усього радянського народу була виражена в ст. 3 Конституції СРСР 1936 р.: «Уся влада в СРСР належить трудящим міста й села в особі Рад депутатів трудящих» [120]. У Конституції 1977 р. (ст. 2) це положення отримало нову редакцію: «Уся влада в СРСР належить народу», який «реалізує державну владу через Ради народних депутатів, що складають політичну основу СРСР» [119, с. 7].

Сам механізм радянської держави охоплював органи державної влади та державного управління в центрі та на місцях, суд і прокуратору, армію та органи державної безпеки.

Сфера повноважень органів держави була передбачена в Конституції СРСР, конституція союзних та автономних республік та в окремих законах, а також в інших нормативно-правових актах.

Ради депутатів трудящих в СРСР протягом тривалого часу свого існування заявили про свої переваги над так званим «буржуазним парламентаризмом» [340, с. 318]. Зокрема, з цього приводу В. Ленін у своїй роботі «Чи втримають більшовики державну владу?» зазначив, що апарат рад, по-перше, надавав збройну силу робітникам та селянам, силу, що не була відірваною від народу, а якнайщільніше пов'язану з ним; по-друге, забезпечував зв'язок із масами, з більшістю народу, настільки тісний, нерозривний, здатний до будь-якої перевірки та відновлювальний, що нічого подібного не існувало в попередньому державному апараті; по-третє, унаслідок виборності та змінюваності його складу волею народу та без бюрократичних формальностей, він виявився більш демократичним, ніж попередні апарати; по-четверте, він забезпечував міцний зв'язок з найрізноманітнішими професіями, тим самим полегшуючи реалізацію різноманітних реформ як найглибшого характеру та без бюрократії; по-п'яте, він надавав форми організації авангарду, тобто найбільш свідомій, найбільш прогресивній частині пригнічуваних класів, тим самим виявляючись апаратом, за допомогою якого авангард пригнічуваних класів може підняти, виховати, навчити та вести за собою колосальні маси цих класів; по-шосте, він давав можливість об'єднати переваги парламентаризму з вигодами безпосередньої та прямої демократії, тобто об'єднати в особі обраних представників народу і законодавчу функцію, і виконання законів [158, с. 304–305].

«Якби народна творчість революційних класів не створила б Рад, то пролетарська революція була б у Росії справою безнадійною, — писав він, — адже із старим апаратом пролетаріат, без сумніву, утримати владу не зміг би, а нового апарату відразу створити неможливо» [158, с. 305].

Поряд із представницькими органами, які в СРСР визнавалися органами державної влади, на місцевому рівні діяли виконавчі структури, які отримали назву органів державного управління. Місцевими органами державного управління в СРСР були: а) виконавчі комітети місцевих Рад депутатів трудящих країв (областей), автоном-

них областей, округів, районів, міст, сіл та селищ; б) відділи та управління виконавчих комітетів, що спеціалізуються на різних галузях господарства та культури; в) адміністрація державних установ та підприємств.

До системи Рад вирішили повернутися після повалення самодержавства у 1917 р. Саме в той період склалася так звана система «дво-владдя», коли, з одного боку, вся повнота державної влади формально належала Тимчасовому уряду, а з іншого — усю повноту державної влади на місцях фактично реалізовували Ради депутатів. Причину цього В. Ленін вбачав у тому, що питання про місцеві органи влади «...занадто запізнювалося за всіх минулих системах та законодавствах і за всіх колишніх конституціях. Це вважалося неважливим. Здавалося, що на місцях можна залишити старі порядки» [156, с. 249]. Контроль місцевих територій врешті-решт дозволив Радам фактично стати органами державної влади на місцях.

Після жовтневого державного перевороту 1917 р. II Всеросійський з'їзд Рад взагалі декретував перехід влади на місцях до місцевих Рад робочих, солдатських та селянських депутатів. Однак знадобилося кілька місяців для того, щоб органи місцевого управління зосредили владу, відповідно, в руках обласних, губернських, повітових, волосних Рад.

У своєму зверненні «Про організацію місцевого самоврядування» Народний комісаріат внутрішніх справ зазначив, що обласні, губернські та повітові Ради «повинні змушувати місцеві Ради заволодати апаратом місцевого управління, захоплюючи усі урядові установи, підкорюючи собі усі сторони життя місцевості» [211]. Згідно з інструкцією «Про права та обов'язки Рад», на місцеві Ради поклалися завдання з управління та обслуговування всіх сторін місцевого життя (адміністративного, господарського, фінансового та культурно-просвітницького). Місцеві ради «в порядку управління» набули права «видавати обов'язкові постанови, здійснювати реквізиції та конфіскації, накладати штрафи, закривати контрреволюційні органи друку, здійснювати арешти та розпускати громадські організації, що закликають до активної протидії або повалення Радянської влади» [202]. Інструкцією встановлювалося, що місцеві Ради зі свого середовища обирають виконавчий орган (виконавчий комітет або президію), на який покладається проведення в життя постанов Рад та вся поточна робота з організації управління. Інструкція зазначала,

що «військово-революційні комітети, як бойові органи, що виникли під час перевороту, ліквідовуються» [202].

Важливий внесок у розвиток системи місцевих Рад зробила Конституція РСФРР 1918 р., згідно з якою органами державної влади в областях, губерніях, повітах та волостях були обласні, губернські, повітові та волосні з'їзди Рад. З'їзди Рад обирали свої виконавчі комітети, які в період між з'їздами були вищими органами влади в межах відповідної території. Обласні, губернські, повітові та волосні з'їзди Рад та їх виконавчі комітети складала середню ланку в системі органів влади в РСФРР. Над ними перебували вищі органи влади РСФРР — Всеросійський з'їзд Рад, ВЦВК та РНК РСФРР. Під їхнім же керівництвом знаходилися низові органи влади — сільські та міські Ради, що безпосередньо формувалися виборцями, та їхні виконавчі комітети.

До відання місцевих органів державної влади Конституція РСФРР 1918 р. (ст. 61–73) віднесла проведення в життя постанов вищих органів державної влади, організацію заходів з піднесення культурного та господарського рівня губернії, повіту тощо, вирішення усіх інших питань, що мають місцеве значення.

Конституція, що започаткувала єдність у побудову, компетенцію та форми діяльності місцевих органів державної влади, встановила зв'язок між вищими та місцевими органами державної влади, зв'язок між собою різних ланок місцевих органів державної влади. Як зазначав В. Ленін, «конституція виявила ставлення волосної влади до повітової, повітової — до губернської та цієї останньої — до центру» [157, с. 21]. Таким чином, була створена єдина система органів Радянської держави, що забезпечувала контакт усіх місцевих органів державної влади та підпорядкування їх центральним радянським установам.

За Конституцією РСФРР Ради спиралися на суверенітет трудящих міста і села. Цей суверенітет реалізувався, зокрема, шляхом встановленого Конституцією порядку виборів депутатів до сільських та міських Рад і делегатів на з'їзди Рад.

Виборча система будувалася на засадах так званого «радянського соціалістичного демократизму». Вона надавала усім повнолітнім трудящим гарантоване право обирати та бути обраними до органів державної влади незалежно від національної чи расової належності, а також незалежно від статі, рівня освіти та відношення до релігії.

Конституція РСФРР позбавила «експлуататорів» виборчих прав, закріпила не зовсім рівне виборче право робітників та селян на ко-

ристь робітників, встановила багатоступеневі вибори до вищих та середніх органів влади та визнала відкрите голосування.

Позбавлення «експлуататорів» виборчих прав виражалося в тому, що за Конституцією 1918 р. та іншим конституціям першої фази розвитку Радянської держави не могли обирати та бути обраними до Рад такі категорії осіб: 1) ті, хто вдається до найманої праці з метою отримання прибутку; 2) ті, хто живе на нетрудові прибутки (відсотки з капіталу, прибутки з підприємств тощо); 3) приватні торговці, торговельні та комерційні посередники; 4) монахи та духовні служителі церков та релігійних культів; 5) колишні службовці та агенти царської поліції, особливого корпусу жандармів та охоронних відділень, а також члени правлячого в Росії дому.

Крім того, не обиралися та не мали права обирати особи, які були визнані у встановленому порядку психічно хворими та особи, які перебувають під опікою. Те саме стосувалося й осіб, засуджених за корисливі та ганебні злочини на строк, встановлений законом чи вироком суду.

Позбавлення «експлуататорів» виборчих прав вирросло немов би саме собою в ході боротьби. Воно було зумовлене та підготовлене їх «контрреволюційною діяльністю», адже, на думку більшовиків, «експлуататори відкрито виступили проти народу та протидіяли радянським законам. Вони не приховували свого озлоблення проти Рад як політичної форми диктатури пролетаріату. Вони брали участь у контрреволюційних повстаннях та змовах проти радянської влади. Конституція, яка позбавила експлуататорів виборчих прав, була відповіддю радянської влади на їхню війну проти народу та його установ» [84, с. 95–96]. В. Ленін зазначав: «Буржуазію до Жовтневої революції та після неї ніхто з Рад не виганяв. Буржуазія сама пішла від Рад. Ось яким є стан справ з виборчими правами в буржуазії» [151, с. 172].

За Конституцією РСФРР 1918 р., робітники мали певні виборчі переваги перед селянами. Це видно з норм представництва. Повітові з'їзди Рад склалися з розрахунку: від сільських Рад – один депутат на 1000 жителів, від Рад міст та фабрично-заводських селищ – а також від Рад заводів та фабрик, що перебувають поза поселеннями, – один депутат на 200 виборців, але не більше 300 депутатів на весь повіт. Губернські з'їзди Рад склалися за такими нормативами: від волосних з'їздів (якщо безпосередньо перед губернським з'їздом скликалися повітові з'їзди, то вибори від волостей проходилися

повітовими з'їздами рад), — один депутат на 10 000 жителів, від рад міст та фабрично-заводських селищ, фабрик та заводів, що перебували поза поселень, — один депутат на 2000 виборців (губернські міста, які не мали Рал, надсилали представників на губернський з'їзд з розрахунку один депутат на 10 000 жителів), але не більше 300 депутатів на всю губернію.

Радянська конституція, встановивши не зовсім рівне виборче право робітників та селян, фактично закріпила те, що вже існувало на практиці. «Організація пролетаріату відбувалася набагато швидше, ніж організація селянства, що робило робітників опорою революції і фактично створювало для них перевагу» [151, с. 172].

Таке ставлення до селянства мало й інші наслідки. Зокрема, відомим є той факт, що численні сільські ради не мали власного приміщення і розташовувались на приватних квартирах. Таких рад у Смоленській губернії, наприклад, нараховувалось 30%, а в Центральній-Чорноземній області — до 50% [167, с. 14–15].

І хоча окремі сільські ради об'єднували навіть жителів міста, які займалися сільським господарством, та відали майже виключно питаннями землекористування, проте реально вони були позбавлені багатьох прав.

Не зовсім рівне виборче право робітників та селян значною мірою було запроваджене через те, що селяни вважалися дрібними власниками, а заможні селяни (так звані «куркулі») усе ще мали значний вплив на селі.

За Конституцією РСФРР 1918 р. вибори до сільських та міських Рад робочих, солдатських та червоноармійських депутатів були прямими. Це означало, що депутатів до названих вище рад обирали безпосередньо збори виборців.

Волосні, повітові, губернські та всеросійські з'їзди рад обиралися багатоступеневим порядком. З'їзди рад склалися: волосні — з представників усіх рад, що існували на території волості; губернські — з представників міських рад, рад фабрично-заводських селищ із населенням понад 5000 жителів та від волосних з'їздів рад; всеросійський — з представників міських рад та губернських з'їздів рад [84, с. 97–98].

У березні 1921 р. X з'їзд РКП (б), засудивши троцькістські ідеї, ухвалив так звану «ленінську лінію на розвиток соціалістичної демократії». Однак, розширення цієї демократії досить сильно заважало те, що радянський державний апарат не мав власного чиновництва, а тому здебільшого розраховував на чиновництво старе, чиновницт-

во, яке виховувалося на бюрократичних традиціях ще царського апарату. При цьому слід мати на увазі, що багато з працівників партійних та радянських органів, особливо низових, із труднощами позбавлялися попередніх методів державного управління, що зазвичай мали військово-адміністративний характер. За словами М. Калініна, громадянська війна створила значний пласт працівників, «у яких єдиним законом є доцільність розпорядження владою. Керувати — для них означає розпоряджатися досить самостійно, не підкорюючись регламентуючим статтям законів» [99, с. 671].

Перехід до нової економічної політики (НЕПу) не міг не викликати пошкваллення в роботі партії, профспілок, рад. Але якщо перебудова партії та профспілок була реалізована за досить короткий термін, то стосовно рад вона дещо затрималася. Хоча ще у 1921 р. В. Ленін писав, що слід оживляти ради, залучати безпартійних, безпартійним перевіряти роботу партійних, тим не менше широка практична діяльність щодо пошкваллення рад розпочалася лише в 1924 р. РКП (б) визнала, що Ради застрягли на методах військового періоду. До цих недоліків військового періоду приєдналися ще «пережитки та негативні риси» дореволюційного державного апарату [84, с. 210–211].

Новоутворений радянський державний апарат виявився неготовим і до різноманітних соціальних експериментів, наприклад, до існування такої чудернацької форми організації, як «безпартійні конференції», які, за словами В. Леніна, повинні були стати засобом зближення комуністів з безпартійними, допомогти партії в боротьбі з бюрократизмом та надати можливість висувати нових працівників [147, с. 390–392].

За невеликим винятком сільські та міські Ради виявилися непередготовленими до подібної ініціативи та самодіяльності пролетарських і широких селянських мас, до об'єднання та організації їхніх господарських зусиль. Крім того, це було викликано недостатнім рівнем господарства в перші роки НЕПу, загальним знеситенням від громадянської війни та іноземної військової інтервенції, усе ще тяжким матеріальним становищем народу та використанням усіх цих обставин ворожими елементами на селі.

Найдієвішим засобом покращення радянського апарату та ліквідації бюрократичних «вивертів» була визнана чергова кампанія у вигляді широкого залучення до управління державою робочих та селянських верств, пошкваллення рад, «уробітчення» апарату, введення його діяльності в чіткі межі соціалістичної законності.



Особливої актуальності набуло питання про вдосконалення форм партійного керівництва діяльністю радянського державного та господарського апарату. Необхідно було знайти «правильні» форми взаємовідносин партійних та радянських органів, ліквідувати не позбавлену ще з часів громадянської війни практику підміни Рад партійними органами. Принципи цих взаємовідносин, що відповідали новим історичним умовам, були сформульовані в рішеннях XI з'їзду РКП (б) [85, с. 29–30]. Поміж іншим, з'їзд вказав, що «найважливішим завданням цього часу є встановлення правильного розподілу праці між партійними та радянськими установами, точне розмежування прав та обов'язків тих та інших» [108, с. 627]. З'їзд наголосив на абсолютизації принципу: «Партія прагне керувати діяльністю Рад, але не замінювати їх» [108, с. 627]. Зазначивши, що в нових умовах «стає можливим та необхідним розвантажити партію від низки питань суто радянського характеру, які їй довелося брати на себе у попередній період», з'їзд вказав на необхідність провести набагато більш чітке розгалуження між поточною роботою радянських та партійних органів, зберігаючи за партією загальне керівництво та спрямування всієї політики Радянської держави [108, с. 600].

Таке розгалуження мало забезпечити більш планомірне обговорення та вирішення питань господарського характеру радянськими органами при одночасному підвищенні відповідальності кожного радянського працівника за доручену йому справу. З іншого боку, це давало можливість партійним органам зосередитися на загальному керівництві роботою всіх державних органів, звертаючи особливу увагу на освіту та організацію робочих верств.

30 грудня 1922 р. відбувся I з'їзд Рад СРСР, на якому було утворено Союз Радянських Соціалістичних Республік. Перша Конституція СРСР з'явилася в 1924 р. і фактично мала тотожний Конституції РСФРР 1918 р. характер.

Водночас процеси формування та функціонування рад в інших республіках радянського типу мали певні особливості.

Так, у найбільш відсталих районах Туркестанської АРСР до державного апарату допускалися навіть окремі представники експлуататорських класів.

Унаслідок досить суттєвих особливостей економіки та побуту малих народів Півночі, які навіть до середини 1920-х років зберігали пережитки родового ладу, органи влади та управління тут створювалися на основі родового поділу. У жовтні 1926 р. ВЦВК та РНК



РСФРР затвердили Тимчасове положення про управління тубільних народностей та племен північних окраїн РСФРР, яким передбачалося створення родових зібрань, родових Рад, районних тубільських з'їздів, районних тубільських виконкомів. Головами родових Рад інколи обиралися старійшини роду. Родові ради, що поєднували елементи нових та старих інститутів самоврядування, стали одним з найважливіших знарядь залучення північних народів до радянського будівництва.

Доводилося враховувати й інші чинники. Місцеве населення, у якого століттями формувалося уявлення про те, що стара влада лише віднімає в людей блага, збирає ясак і нічого не дає на заміну, далеко не завжди розуміло такі принципи радянської влади, як виборність, колективність, самоврядність. Це зумовило тривале (до кінця 1920-х років) існування в деяких районах Півночі не виборних, а призначуваних органів влади – тубільських революційних комітетів.

У Білоруській СРР була проведена адміністративно-територіальна реформа, відповідно до якої змінилася й система місцевих органів влади. На місце повітових та волосних прийшли окружні та районні виконавчі комітети.

Законодавчим оформленням нового адміністративно-територіального поділу та нової системи місцевих органів влади республіки стали рішення II сесії ЦВК БСРР шостого скликання [85, с. 156]. 17 липня 1924 р. була прийнята Постанова про новий адміністративно-господарський поділ БСРР, затверджені та введені в дію Положення про окружні та районні з'їзди Рад, їх виконавчі комітети та про сільські Ради, а трохи пізніше – Положення про міські Ради окружних та заштатних міст та селищ міського типу. Обидва положення визначили організаційну структуру, повноваження та порядок діяльності місцевих органів влади республіки. До середини вересня 1924 р. усі окружні та районні радянські організації були повністю сформовані та почали працювати.

З приєднанням до Білоруської СРР у грудні 1926 р. Гомельського та Речицького повітів, що раніше входили до складу РСФРР, у республіці стало 12 округів та 118 районів, 1661 сільська рада [15, с. 3].

У зв'язку з перенесенням центру прийняття окремих рішень до низових радянських органів та з метою скорочення адміністративних витрат VIII з'їзд Рад БСРР у квітні 1927 р. ухвалив Постанову про збільшення округів, районів та окремих сільських Рад. Тим самим були ліквідовані чотири округи та 17 районів.

За округами майже повністю була закріплена компетенція губерній, хоча їх територія та господарство було значно меншим. Основною ланкою в системі державного управління став райвиконком. До його компетенції увійшли питання, що раніше стосувалися відання повітових органів. Істотно розширилися права сільських Рад у сфері управління та охорони революційного порядку.

Однією з особливостей в організації місцевих органів влади в республіці стало створення містечкових рад. Це стало наслідком того, що в Білорусії значна кількість населених пунктів, що отримала ще з часів Середньовіччя назву «містечок», за своїм побутом, складом населення та його заняттям не відповідала категорії «міст» і водночас відрізнялася від сільських поселень істотним відсотком неземлеробського населення та відносно розвинутою торговельно-промисловою діяльністю. Містечкові ради, як і сільські, були підпорядковані районним виконкомом.

У зв'язку із тим що як у містечкових, так і в окремих сільських Радах, більшість населення не належало до білоруської нації, з метою їхнього більш широкого залучення до процесів радянського будівництва, на початок 1927 р. було створено 67 національних містечкових та сільських рад (польських, єврейських, латиських та ін.) [171, с. 238]. У цих радах уся робота та діловодство велися на мовах відповідних національних меншин [85, с. 157].

У січні 1925 р. Президія Азербайджанського ЦВК (АзЦВК), керуючись рішенням третьої сесії АзЦВК, прийняла нові Положення про сільські Ради та районні (дайра) з'їзди Рад та їх виконавчі комітети, а через місяць після цього – Положення про повітові з'їзди Рад та повітові виконавчі комітети. За новим Положенням значно обмежувалася підвідомча сільській раді територія, а замість ділянок створювалася у 2–3 рази зменшена нова адміністративно-територіальна одиниця – дайра. Після реорганізації кількість сільрад зросла з 440 в 1923–1924 рр. до 1428 в 1925 р., а замість 62 дільничих виконкомів було обрано 141 дайравиконком [215, с. 36].

Реорганізація низової та середньої ланки державного апарату залучила до діяльності Рад значні маси бідноти. Кількість депутатів сільських рад збільшилася майже вдвічі [85, с. 169].

Політика «пожвавлення» Рад загалом сприяла розвитку ініціативи та активності трудового селянства й забезпечила подальше зміцнення авторитету радянської влади серед селян [80, с. 333].

У період боротьби за соціалістичну реконструкцію народного господарства зростає політична активність народних мас на виборах та в усій практичній діяльності рад. До 1925 р. кількість виборців, які брали участь у перевиборах рад, зазвичай не перевищувала 40%, у 1927 р. у виборчих зібраннях брали участь 60,2%, а в 1929 р. – 72,5% виборців.

Місцевими органами влади та управління Грузинської РСР були повітові, міські та темські (волосні) ради та їх виконкоми. Повітові з'їзди склалися з представників темських рад. З'їзди місцевих рад, а в період між з'їздами виконавчі комітети здійснювали в межах своєї компетенції вищу владу на даній території.

Повноваження місцевих органів були істотно розширені Постановою Всегрузинського ЦВК від 12 вересня 1928 р.

З метою кращої організації народного господарства та зміцнення зв'язку державного апарату з населенням V Всегрузинський з'їзд Рад 13 квітня 1929 р. прийняв постанову про районування республіки. Це районування у своїй основі мало економічний принцип і включило три основні ланки: область – район – село.

У СРСР у 1924 р., коли істотно покращився матеріальний добробут робітників та трудового селянства, також розгорнулася політична активність мас та гостро виявилось невдоволення селянськими масами залишками військового комунізму, з усією гостротою було поставлено питання про «пожвавлення» рад. Змінити методи роботи рад та підхід останніх до мас, покращити загальне керівництво радами з боку партійних організацій, покращити зв'язок партії з народом, широко розгорнути роботу із залучення мас до державного будівництва шляхом пожвавлення рад – таким було у той період одне із гасел РКП (б).

«Пожвавлення» рад загалом означало не лише усунення окремих недоліків, а й насамперед збір широкої та глибокої роботи з усунення розриву між державним апаратом та населенням. «Пожвавлення Рад, – писав Л. Каганович, – означає піднесення культурності мільйонів робітників та селян та навчання їх на практиці справі управління державою шляхом їх залучення до цього управління. Це означає зміцнення диктатури пролетаріату та керівництво пролетаріатом селянськими масами. Це означає розгортання успішної боротьби з виразками бюрократизму, які були та є в нас» [95, с. 67].

19 грудня 1924 р. Президія ЦВК СРСР, відповідно до партійних рішень, постановила утворити Всесоюзну нараду з питань

радянського будівництва при Президії ЦВК СРСР під головуванням М. Калініна, на яку було покладено завдання з розробки практичних питань радянського будівництва на основі виявлених недоліків роботи рад, урахування досвіду радянських республік.

Рішення Народи були підтримані нарадами з радянського будівництва в союзних та автономних республіках та при місцевих радах.

Важливу роль у справі поживлення рад відіграв XII з'їзд РКП (б), на якому постало питання покращення організації виборів до рад, адже від успіху виборчої кампанії значною мірою залежала діяльність рад. Було необхідно підвищити активність виборців. Дані про вибори до рад виявили слабку участь в них виборців. Основну причину такого абсентеїзму більшовицька партія вбачала в неправильному підході до широких мас середнього селянства при виборах до рад.

«До цього часу, – зазначав у ті роки Й. Сталін, – стан справ був таким, що в окремих районах вибори Рад на селі насправді були не виборами, а пустою канцелярською процедурою притягнення «депутатів» за допомогою низки хитрощів та тиску з боку вузького прошарку правителів, які бояться втратити владу. У результаті Ради з органів, близьких та рідних масам, ризикували перетворитися на органи, що для мас є чужими, а керівництво селянством з боку робітників, ця основа та фортеця диктатури пролетаріату, ризикувало повиснути у повітрі» [316, с. 184].

У травні 1925 р. зібрався III з'їзд Рад Союзу РСР, на якому були присутні 2276 делегатів. Частка членів РКП (б) при цьому становила 80%, а безпартійних – 20% [84, с. 212].

З'їзд прийняв постанову з питань радянського будівництва, у якій особливо наголошувалося значення Рад як органів влади, які насправді повинні постати на чолі усього господарського та культурного будівництва Радянської республіки. З'їздом було зазначено, що боротьба з негативними сторонами державного апарату, в якому ще збереглися залишки старої, дореволюційної, бюрократичної системи управління, можлива лише за умови широкого залучення до неї самих трудящих. З'їзд зазначив, що вибори до рад є найважливішою школою політичного виховання трудящих мас, основною формою залучення робітників та селян до справи радянського будівництва.

Задля вирішення завдань подальшого покращення радянського апарату з'їзд визнав за необхідне надати районам компетенції повітів, зміцнити господарсько-фінансову основу місцевих рад, запровадити регулярні звіти перед виборцями, широко розгорнути роботу

комісій та секцій рад тощо. Також були визначені права місцевих рад з видання обов'язкових постанов і уточнено порядок накладання адміністративних стягнень.

Утім, навіть активні соціальні експерименти, які були характерними для того періоду, далеко не завжди знаходили своє відображення в роботі Рад. Зокрема, проведена у квітні 1925 р. Всесоюзна нарада з питань радянського будівництва, звернула увагу на досить колосальний пласт недоліків, що були притаманні радам того періоду. Зокрема, констатувалося, що деякі з них і далі застосовували виключно суто адміністративні методи, фактично ігноруючи при цьому представників робітників та селян, яким формально належала вся повнота державної влади. Дуже часто робота рад фактично підмінялася виконками. В окремих радах формально створені комісії та комітети фактично не існували. Усе це, врешті-решт, призвело до зниження виборчої активності. І якщо в 1923 р. у виборах до сільських Рад взяли участь 35% виборців, то в 1924 – лише 31% і навіть нижче [85, с. 236].

XIII з'їзд РКП (б) вирішив істотно «пожвавити» роботу Рад. З цією метою він ухвалив створити при них секції, комісії та наради, залучивши до них робітників, службовців і селян, а також підвищити рівень роботи профспілкових та інших громадських об'єднань.

У період індустріалізації країни значна увага приділялася подальшому зміцненню радянського державного апарату та розгортанню «радянської демократії». «Насадження радянської демократії у місті та на селі і пожвавлення Рад з метою спрощення, здешевлення та морального оздоровлення державного апарату, з метою вигнання з цього апарату елементів бюрократизму та буржуазного розбещення, з метою повного зближення державного апарату з мільйонними масами, – таким є той шлях, яким повинна пройти партія, якщо вона хоче зміцнити змичку по лінії адміністративно-політичного устрою», – зазначав Й. Сталін щодо змички міста та села [316, с. 159].

Звісно, «пожвавлення» рад означало піднесення «соціалістичної демократії». Воно посилювало робітничий клас, підвищувало його авторитет, зміцнювало довіру до нього з боку селянства. «Диктатура пролетаріату не знесилюється, а лише зміцнюється пожвавленням Рад та залученням до справи кращих людей із селянства. Керівництво селянства пролетаріатом не лише зберігається, завдяки розширенню демократії, а й набуває ще нової сили, створюючи атмосферу довіри навколо пролетаріату. Але це ж є головним в диктатурі пролетаріату,

коли мова йде про взаємовідносини пролетаріату та селянства в системі диктатури» [316, с. 186].

Пленум ЦК РКП (б), що відбувся 25–27 жовтня 1924 р., щодо селянства висунув такі завдання: проведення при виборах до рад та виконкомів значної кількості селян та селянок; більш жорстке дотримання виборності; розгортання роботи рад та виконкомів шляхом створення у їхньому складі секцій, комісій та нарад, а також шляхом проведення селянських конференцій та з'їздів; посилення боротьби з порушниками революційної законності; правильна практична реалізація директив партії та уряду в усій роботі рад (правильне обслуговування потреб селянських мас, допомога бідноті, захист інтересів батраків); посилення роботи комуністичних фракцій у радах та виконкомах (волостей та районів) тощо. Усі ці заходи мали за мету створити атмосферу довіри широких селянських мас до комуністичної партії та радянської влади.

У той час РКП (б) поставила питання про організацію особливих груп бідноти або фракцій для відкритої політичної боротьби за залучення середняка на бік пролетаріату та ізоляцію куркуля під час виборів до рад, кооперації тощо. Для цього було потрібно організувати бідноту, адже, на думку більшовиків, це був найважливіший елемент «пожвавлення» рад та насадження радянської демократії на селі [84, с. 282–283].

«Адже радянська демократія, – зазначав Й. Сталін під час XIV з'їзду ВКП (б), – це означає керівництво робочого класу. Адже жодна радянська демократія не може бути названа справжньою радянською та справжньою пролетарською, якщо там немає керівництва пролетаріату та його партії. Але що означає радянська демократія в умовах керівництва пролетаріату? Це означає, що пролетаріат повинен мати своїх агентів на селі. З кого повинні виходити ці агенти? З представників бідноти» [318, с. 331–332].

III з'їзд Рад Союзу РСР ухвалив діяльність союзного уряду, спрямовану на «пожвавлення» та «зміцнення» рад. З метою повного забезпечення участі трудящих мас у справі державного будівництва з'їзд наказав усім органам влади в центрі і на місцях жорстко дотримуватись революційної законності та залучати до роботи Рад широкі верстви робітників та селян.

IV з'їзд Рад Союзу РСР зміг уже констатувати успіх виборної кампанії до Рад (1926–1927). Виборча кампанія виявила істотне зростання активності робітників та селян у справі соціалістичного будів-

ництва і стала першою після закінчення громадянської війни широкою виборчою кампанією. Прагнучи залучити трудящі маси села до роботи у сфері радянського будівництва, ВЦВК та РНК РСФРР 14 березня 1927 р. спільно затвердили Положення про постійні комісії (секції) при районних, волосних виконкомах та сільських радах, а через тиждень з метою залучити до практичної роботи найактивніших працівників радянської громадськості — Постанову «Про загальні зібрання (сходи) громадян в сільських поселеннях».

Вважаючи «пожвавлення» та «зміцнення» Рад одним з головних методів перебудови державного апарату, XV з'їзд ВКП (б) вказав, що досягнуті у сфері удосконалення державного апарату успіхи «...визначають лише початок цілої історичної полоси, завданням якої є поступове залучення усього трудового населення до роботи з управління державою і тим самим повне подолання бюрократизму» [109, с. 323]. З'їзд зобов'язав організувати систематичну перевірку роботи з «пожвавлення» рад з метою виявити й усунути перепони для його реалізації, посилити роботу з перевірки відправлення радянської демократії, неухильно усуваючи усі перепони для її втілення в життя і караючи винуватих у її порушенні [84, с. 284]. «Необхідно перевіряти здійснення справжньої виборності, право відкликання депутатів, висунення робітників та робітниць на роботу управління, ступінь реалізації низовими громадськими організаціями робітників і селян наданих їм радянськими законами прав та обов'язків тощо. Особливу увагу при цьому слід звернути на висунення робітників та робітниць до адміністративного, промислового, торговельного апаратів, неухильно переслідуючи бюрократичне ставлення до цього залучення і досягаючи нових успіхів у справі дійсного уробітнення радянського апарату» [109, с. 323].

Саме XV з'їзд ВКП (б) визнав за необхідне протягом наступної п'ятирічки завершити районування СРСР, яке формально сприяло б подальшому розширенню прав місцевих рад у питаннях управління господарсько-культурним будівництвом, наблизило їх до населення та підвищило їх активність із залучення мас до вирішення питань місцевого життя.

У розвитку пролетарської демократії, у «пожвавленні» та «зміцненні» рад, у залученні нових сотень тисяч робітників та селян до справи управління державою, а також у піднесенні культурного рівня робітників і взагалі трудящих мас ВКП (б) формально вбачала основну умову успішності боротьби з бюрократизмом та покращення



радянського державного апарату. Звісно, у цьому плані вона вдавалася до своїх практичних заходів з подальшого покращення радянського апарату та з боротьби із бюрократичними негараздами. Проте здебільшого всі ці зусилля виявилися марними.

Наступ соціалізму на всьому фронті поставив перед органами радянської влади нові історичні завдання, для вирішення яких необхідно було повернути Ради обличчям до колективізації сільського господарства, перетворити їх на знаряддя мобілізації та організації народних мас на дострокове виконання сталінського п'ятирічного плану. Зазначена перебудова й була забезпечена партією та урядом.

На початку 1930 р. ЦВК СРСР прийняв Постанову «Про нові завдання Рад у зв'язку з колективізацією села, що широко розгорнулася».

1 лютого того самого року ЦВК СРСР разом із РНК СРСР приймають ще одну Постанову «Про заходи зміцнення соціалістичної перебудови сільського господарства в районах суцільної колективізації та з боротьби із куркульством». Цим актом крайовим (обласним) виконкомом та урядам автономних республік було надане право вдаватися в районах суцільної колективізації до всіх необхідних заходів боротьби із куркульством аж до повної конфіскації майна куркулів та виселення їх за межі окремих районів (країв та областей).

Майже тоді ж ЦК ВКП (б) та РНК СРСР приймає постанову про роботу сільських рад, яка визначає керівництво соціалістичною перебудовою сільського господарства основним завданням сільських рад. Останні були покликані наглядати за правильним та доцільним використанням земель та угідь як колгоспами, так і одноосібними господарствами.

У районах суцільної колективізації права та обов'язки земельних громад, що ліквідовувалися, були повністю передані сільським радам.

Колосальну роль у перебудові радянського апарату відіграв грудневий (1930) об'єднаний пленум ЦК та ЦКК ВКП (б), який, за доповідями М. Калініна та В. Молотова, прийняв рішення про перевибори рад. Пленум визначив нові завдання рад, вказавши на місце та значення рад у боротьбі за дострокове виконання першої п'ятирічки, за ліквідацію куркульства як класу на основі суцільної колективізації, за поглиблення та розгортання «соціалістичного наступу на всьому фронті». Усією своєю роботою Ради повинні були забезпечити і забезпечили насправді беззаперечне втілення в життя «ленінсько-сталінської генеральної лінії партії». Для цього вони повинні були

спиратися на ударників фабрик та заводів, на колгоспників на селі, на той актив, який був вирішальною силою соціалістичного будівництва та опорою партії в справі докорінної модернізації всього державного апарату.

На основі рішень пленуму була проведена чистка радянського апарату, розгорнулася боротьба з «опортунізмом» та «бюрократизмом», проведене залучення ударників заводів і колгоспників села до роботи в радах. Усе це відіграло істотну роль у справі перебудови господарського апарату та всіх органів диктатури робочого класу щодо нових завдань реконструктивного періоду.

Сталінська Конституція 1936 р. трансформувала ради. З 1918 р. вони називалися Радами робочих, селянських та червоноармійських депутатів, а тепер, із набуттями чинності сталінської Конституції, – Радами депутатів трудящих. Ця трансформація рад виражала перемогу соціалістичної системи в усьому народному господарстві, докорінні зміни в класовому складі радянського суспільства та нове торжество «соціалістичного демократизму».

«Перемога соціалізму в СРСР» зробила можливим та необхідним з метою подальшого зміцнення радянської державності перехід до загального, рівного та прямого виборчого права з таємним голосуванням [84, с. 391].

24 та 29 грудня 1939 р. громадяни Радянського Союзу прийшли до виборчих урн, щоб обрати своїх представників до місцевих Рад депутатів трудящих. У голосуванні взяло участь 99,21% загальної кількості виборців. Ці цифри якнайкраще свідчать про зростаючу з року в рік політичну активність трудящих Радянського Союзу. На виборах знову переміг «сталінський блок комуністів та безпартійних». За кандидатів блоку «комуністів та безпартійних» на виборах до обласних Рад голосували 99,02%, до міських Рад – 98,04%, до районних Рад у містах – 98,03%, до сільських та селищних Рад – 98,04%.

Результати виборів стали новим свідченням зростаючого з року в рік впливу партії більшовиків на стан справ у СРСР.

Усього було обрано 6 крайових рад, 88 обласних рад, 9 обласних рад автономних областей, 21 окружна рада, 3 572 районні ради, 912 міських рад, 389 районних рад у містах та 63 183 сільські та селищні ради депутатів трудящих.

Усі місцеві ради було обрано 1 282 008 депутатів, серед яких жінки становили 32,96%. Серед обраних депутатів члени та кандидати ВКП (б) становили 31,41%, а безпартійні – 68,59%.

Проведенням виборів до крайових, обласних, окружних, районних, міських, сільських та селищних Рад депутатів трудящих була завершена перебудова усіх органів державної влади відповідно до сталінської конституції та на її основі [84, с. 393].

З прийняттям в 1977 р. останньої Конституції СРСР ради депутатів трудящих були перейменовані на ради народних депутатів.

У 1985 р. відбулися останні безальтернативні вибори до 52 041 місцевих рад, у т. ч. 6 крайових, 123 обласні, 8 автономних областей, 10 автономних округів, 3113 районні, 2137 міських, 645 районних в містах, 3823 селищні та 42 176 сільських [13, с. 432].

У 1988 р. структура місцевих рад народних депутатів дещо ускладнюється: з'являються президії, які згідно з новою редакцією ст. 149 Конституції СРСР організують роботу крайових, обласних, автономних областей, автономних округів, районних, міських та районних в містах Рад народних депутатів. У межах же міських (міст районного підпорядкування), сільських та селищних рад цю роботу здійснюють безпосередньо голови зазначених рад.

26 грудня 1990 р. з'їзд народних депутатів СРСР вніс чергові зміни до Конституції СРСР, які формально ліквідували президії, хоча й не заборонили їхнє існування. Ст. 149 Конституції разом з виконавчими органами, закріпила можливість існування «інших органів», у тому числі й вищезгаданих президій.

5 вересня 1991 р. фактично було припинено дію Конституції 1977 р., коли з'явився Закон «Про органи державної влади й управління Союзу РСР в перехідний період». Остаточо ж це сталося після 26 грудня 1991 р., коли СРСР фактично припинив своє існування.

На противагу муніципальним системам формально-правових та ідеократичних правових сімей, змішані різновиди поєднують у собі їхні риси. Загалом же можна виділити латиноамериканську, скандинавську та пострадянську моделі.

Система місцевого самоврядування в Латинській Америці також має тривалу історію. Це простежується ще до часів колоніального періоду, коли на місцях були утворені органи управління, які формувалися самим населенням даної територіальної одиниці, що гарантувало їхню незалежність від центрального уряду. У цьому регіоні сформувалася система, яку відрізняють: диференційований підхід до організації управління в міській і сільській місцевостях; застосування традиційних форм місцевого управління; проголошення принципу політичної єдності та адміністративної автономії, який означає, що

політична єдність забезпечується представниками центральної влади на місцях, тоді як адміністративна автономія надається державним органам для вирішення місцевих проблем. Місцеве управління (самоврядування) країн Латинської Америки відображає політичні, культурні, географічні, історичні, соціально-економічні та інші особливості відповідних адміністративно-територіальних одиниць, сприяє набуттю ними своєї індивідуальності і тим самим посилює відчуття належності людини до певної місцевої спільноти чи колективу, врешті-решт забезпечуючи соціальну інтеграцію та політичну мобілізацію суспільства.

Ця система отримала назву іберійської.

Існує кілька поглядів на іберійську модель місцевого управління. Зокрема, деякі автори наголошують на тому, що іберійська система є різновидом континентальної [116, с. 198]. Проте ця позиція не набула загального поширення, хоча, в цілому, можна погодитися з думкою, що вона зародилася в надрах континентальної системи. Однак у своєму остаточному вигляді вона сформувалася в країнах Латинської Америки. Як модель для неї послужили національні правові системи місцевого самоврядування колишніх метрополій Іспанії і Португалії, а також такого впливового в економічному і політичному плані північного сусіда латиноамериканських країн, як США.

Проте проблематика щодо географії іберійської системи все ще залишається мало висвітленою. Зокрема, більша частина авторів погоджується, що на сьогодні вона існує в Бразилії і деяких іспаномовних державах Латинської Америки, хоча в самій Іспанії її тепер немає [300, с. 154]. Проте є думка, яка відстоює її поширення лише в іспаномовних країнах Латинської Америки [116, с. 198]. Трапляються й погляди, автори яких поширюють іберійську систему на всі латиноамериканські країни, крім Мексики, у якій, на їхню думку, діє континентальна система місцевого самоврядування. Цей феномен вони пояснюють тим, що Мексика, здобувши в 1821 р. незалежність, обрала моделлю законодавства не колишньої метрополії – напівфеодальної Іспанії, а буржуазної Франції. Ідея створення логічним чином узгодженої системи кодифікованого права, висунута французькими просвітителами і юристами, була співзвучна ліберальним настроям молодій мексиканській буржуазії. У зв'язку з цим в основу правової системи місцевого самоврядування Мексики була покладена конституційна традиція Франції. Вона й зумовила появу в Західній півкулі класичної моделі континентальної правової системи

місцевого самоврядування [183, с. 657]. І, нарешті, є позиція, яка ототожнює іберійську систему з латиноамериканською [41, с. 158].

Доктор юридичних наук В. Єремян свого часу взагалі зазначав, що за рівнем співвідношення централізації і децентралізації країни Латинської (Іспанської) Америки можуть бути об'єднані в три групи. До першої належать держави, які мають найбільш централізовану систему місцевого управління. Виборних органів місцевого самоврядування на департаментському (провінційному) рівні немає. Місцевими справами керує посадова особа (губернатор, префект або інтендант), яка призначається центральним урядом. Тому є всі підстави визначити дану систему місцевого управління як систему прямого державного управління на місцях.

До другої групи належать держави з муніципальною системою управління, за якої керівництво справами місцевого значення передане центральними структурами органу, що обирається населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

До третьої групи (до неї входять Еквадор, Колумбія і Перу) належать держави, які мають так звану змішану систему місцевого управління, що може бути охарактеризована як централізована з елементами децентралізації. У цих державах у провінціях (або департаментах) головою місцевої адміністрації є губернатор (інтендант) – посадова особа, яка призначається центральною владою. Поряд з головою місцевої адміністрації діють і органи місцевого самоврядування (наприклад, департаментські асамблеї в Колумбії), які обираються населенням провінцій або департаментів. Провінційні (департаментські) органи місцевого самоврядування в межах принципу адміністративної децентралізації наділяються повноваженнями з управління місцевими справами [65, с. 40–41].

Виходячи з цього, ми можемо констатувати, що ця модель управління досить варіативна та має суттєві відмінності в різних країнах. У латиноамериканських республіках, де сильною є роль президента, значення і, відповідно, обсяг повноважень представників центру є значно більшим порівняно з європейськими аналогами. Крім контрольних функцій, представники центру керують поліцією і здійснюють нагляд за діяльністю виборних органів місцевого самоврядування. За даної системи представник центральної влади здійснює перевірку законності актів, прийнятих органами місцевого самоврядування. Рішення вважається чинним, якщо у встановлений термін на нього не надійшло заперечень від представника центру. Противагою га-

рантії незалежного функціонування органів місцевого самоврядування є їх право на судовий захист.

Щодо географії, то, на нашу думку, іберійська система, у тому чи іншому вигляді, існує на всьому латиноамериканському континенті, крім колишніх колоній Великобританії (Антигуа і Барбуда, Барбадос, Гайана, Ямайка та ін.), колишніх заморських територій Франції (Гаїті) та Куби, де місцеве самоврядування взагалі відсутнє. На сьогодні, незважаючи на відмову Іспанії і Португалії від даної системи, вона тим не менш зберіглася, принаймні, у 17 країнах Латинської Америки.

При цьому в низці країн вона має суттєві особливості: у Мексиці вона є дещо іншою, ніж у Нікарагуа, а в Аргентині зовсім не схожа на систему, що існує в Колумбії; у деяких країнах ця система є близькою до романо-германської, хоча в країнах Латинської Америки роль представників центру завжди є більш значною внаслідок широких повноважень президента. Крім того, у багатьох країнах Латинської Америки є великі земельні латифундії і панування місцевих землевласників накладає істотний відбиток на систему управління.

Як уже зазначалося, правова основа місцевого самоврядування в країнах Латинської Америки закладалася переважно в процесі запозичення норм і інститутів з континентального правопорядку США. При цьому вплив США на формування іберійської системи місцевого самоврядування простежується насамперед у різноманітті форм правового регулювання відносин щодо здійснення муніципальної влади. У країнах Латинської Америки значного поширення набули закони, що закріплюють повноваження місцевих органів влади в окремих галузях і сферах господарського та соціально-культурного будівництва. Поряд з ними діють підзаконні акти нормативного характеру вищих органів виконавчої влади, судові прецеденти й правові звичаї. Даниною правовій традиції Іспанії та Португалії служать лише органічні закони про місцеве самоврядування, які надають муніципалітетам політичну, адміністративну та фінансову автономію, закріплюють загальну компетенцію органів муніципальної влади, встановлюють їх структуру, форми і методи діяльності.

У свою чергу, національні системи місцевого самоврядування Іспанії та Португалії стали моделлю для устрою муніципальної влади країн Латинської Америки, взаємодії її органів з урядовими установами.

Ще з часів іспанського колоніального законодавства органам влади на місцях надавалися, з одного боку, досить широкі повноваження,

а з іншого — вони перебували під жорстким контролем з боку центральної влади. Перші подібні установи виникли в Мексиці ще в 1519 р., а їхня діяльність регулювалася спеціальними ордонансами, прийнятими іспанським парламентом — Кортесами. Міським муніципалітетам надавалося майно у власність, право вирішення місцевих питань, збір податків і видання нормативних актів. Однак керівники муніципальних органів — головні алькальди (мери) або коррехідори (радники) — вважалися службовцями центральної влади. Так, уперше в Латинській Америці була запроваджена система адміністративної автономії, тобто значної самостійності місцевих установ у межах закону, але під жорстким контролем з боку центральної влади через її представників на місцях. Цей принцип став основоположним у законодавстві про місцеве управління і до сьогодні застосовується в Латинській Америці.

Так, ст. 29 Конституції Венесуели 1961 р. прямо закріплювала автономію муніципалітетів як право обирати органи своєї влади, здійснювати вільну діяльність у межах своєї компетенції, створювати власні джерела доходів і збирати грошові надходження.

На сьогодні система органів місцевого самоврядування будується відповідно до адміністративно-територіального поділу країни, однією з основних одиниць якого є муніципія. На муніципії поділяються штати і провінції.

Кожна муніципія управляється муніципалітетом, який обирається на встановлений законом термін шляхом загального, рівного, прямого і таємного голосування. Населення зазвичай обирає голову, радника та інших посадових осіб муніципалітету. За Конституцією Мексики, наприклад, усі зазначені члени муніципалітетів не можуть бути переобрані безпосередньо на наступний термін, інші конституції таких заборонних норм не містять. При цьому між муніципалітетом і урядом штату або провінції не існує жодних проміжних державних органів.

За іберійською моделлю в усіх ланках адміністративно-територіального устрою країни (муніципіях) населенням обираються ради (хунти), які є представницькими органами місцевого самоврядування. Питаннями управління відає обраний радою або безпосередньо населенням голова муніципії (алькальд, регідор, префект, мер). Він одночасно є головою ради та її виконавчим органом персоніфікованого характеру. Призначуваних посадових осіб з центру за такої мо-



делі немає, але обраний голова муніципії затверджується урядом<sup>1</sup> як його повноважний представник. Тому він діє, з одного боку, як виконавчий орган ради, що зобов'язаний виконувати всі її рішення, а з іншого — як представник уряду в муніципії, покликаний від імені держави здійснювати контроль за законністю рішень самої ради. Фактично в його руках зосереджені основні важелі з оптимального поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів в муніципальному управлінні. За даної системи обраний голова адміністрації має широкі повноваження, об'єднуючи в своїх руках публічну владу територіального колективу<sup>2</sup> і державну владу<sup>3</sup>. Словом, алькальд зосереджує у своїх руках основні важелі місцевого керівництва і має значні повноваження. Щоправда, опіка майже не застосовується: алькальду як голові ради надаються широкі можливості не приймати в раді рішення, які він же буде змушений пізніше відхилити.

Значними особливостями в країнах з іберійською системою місцевого самоврядування відрізняється порядок здійснення контролю за діяльністю муніципальних органів влади. Оскільки голова муніципії за посадою одночасно є й головою ради, він володіє широкими можливостями не допускати прийняття рішень не лише з мотивів їх незаконності, а й через їх недоцільність. Для цього використовуються як правові, так і організаційні форми контролю за діяльністю ради, передбачені регламентом її роботи.

Крім того, глава муніципії може звернутися до органів конституційного або адміністративного контролю із заявою про визнання рішення представницького органу місцевого самоврядування незаконним. У Перу мер муніципії звертається в таких випадках до Конституційного Суду, який має виняткове право визначати конституційність законів, актів виконавчої влади і муніципальних ордонансів. Аналогічна процедура оскарження рішень представницьких органів місцевого самоврядування була передбачена Конституцією Еквадору 1998 р. Відмінність полягає лише в тому, що Конституційний суд Еквадору розглядався не як частина судової влади, а як особливий контрольний інститут, юрисдикція якого поширювалася на рішення всіх органів державної і муніципальної влади країни.

---

<sup>1</sup> Міністром внутрішніх справ.

<sup>2</sup> Як його представник.

<sup>3</sup> За уповноваженням державних органів.

В Уругваї алькальд муніципії може звернутися із заявою про анулювання правового акту представницького органу місцевого самоврядування до Трибуналу адміністративних спорів, якщо він вважає, що оспорюваний акт є незаконним або прийнятим в результаті зловживання владою.

При здійсненні адміністративного контролю голови муніципій у країнах з іберійською системою місцевого самоврядування можуть звертатися до органів центральної влади з пропозиціями про розпуск тих рад, які систематично порушують закони або не можуть зібратися на свої засідання. Рішення про розпуск ради приймають парламент або уряд.

Характерна особливість іберійської системи місцевого самоврядування полягає і в тому, що в здійсненні контролю за діяльністю органів муніципальної влади бере участь населення. У Перу, наприклад, населення кожної муніципії наділене правом звертатися до Конституційного Суду із запитом щодо конституційності муніципального ордонанса. Для цього досить зібрати під петицією не менше 1% підписів жителів відповідної муніципії, що володіють активним виборчим правом.

У багатьох країнах Латинської Америки в порядку здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування виборцям надано право відкликати депутатів рад і голів муніципій достроково. Підставами відкликання можуть бути: грубе порушення конституції і законів, рішень органів місцевого самоврядування; самоусунення від виконання наказів виборців і своїх обов'язків; вчинення дій, що знеславляють звання депутата або голови муніципії.

Основні принципи муніципального самоврядування зазвичай регулюються основним законом країни – Конституцією, а в федеративних державах – Бразилії, Аргентині, Мексиці та Венесуелі – також конституціями і законодавством штатів і провінцій, якими і визначається вся система місцевого самоврядування, його компетенція, порядок формування та взаємовідносин з центральними органами державної влади та управління.

Одним із таких принципів є принцип адміністративної автономії.

Так, у Бразилії існує близько 4300 муніципалітетів, яким надається право самостійного управління в усьому, що стосується їхніх інтересів. Наприклад, муніципалітети володіють «політичною, адміністративною та фінансовою автономією і мають право самоорганізації відповідно до органічного закону на основі принципів, встано-

влених федеральною і цією конституцією», — йдеться в ст. 144 основного закону штату Сан-Паулу від 5 жовтня 1989 р. Центральною посадою в муніципальному управлінні є префект — очільник місцевої адміністрації; він виконує рішення ради муніципалітету. Разом з тим, оскільки Федеративна Республіка Бразилія побудована на принципах значної централізації, що включає право центральної влади на найширше втручання в справи суб'єктів федерації, конституції штатів передбачають аналогічний інститут втручання в справи муніципалітетів. Підставами можуть послужити порушення муніципальної автономії, заборгованість до федерального бюджету, невиконання федеральних законів або судових рішень, порушення прав людини тощо. Принцип федерального втручання має конституційну основу. Він закріплений статтями федеральної Конституції і конституціями штатів, до складу яких входять муніципалітети. Принцип федерального втручання розглядається бразильськими дослідниками як одна з гарантій збереження цілісності держави та забезпечення нормального функціонування конституційних органів влади, демократичного режиму і системи місцевого управління.

Як зазначалося, у більшості країн Латинської Америки не здійснюється прямого централізованого управління місцевими органами, а створюється система, за якої представник центру наділяється лише контрольними функціями. Він діє разом з очільником муніципалітету, який обирається населенням або радою. Так, ще відповідно до Конституції Еквадору 1980 р. у провінціях обиралися провінційні ради на чолі з префектами, а центральну адміністрацію представляв губернатор, у кантонах діяли муніципальні ради, очолювані алькальдом, хоча головною адміністративною особою був так званий «політичний керівник». Функції призначених представників центру формально зводилися до керівництва поліцією і нагляду за діяльністю виборних установ, а фактично поширювалися і на повсякденний контроль за роботою виборних установ.

Як вже зазначалося, у Латинській Америці основою територіального поділу, а також політичної та адміністративної організації визнається вільна муніципія, яка керується муніципалітетом, що розуміється, насамперед, як міський муніципалітет. Однак у деяких латиноамериканських країнах муніципалітетами, або муніципальними радами, називають колегіальні органи усіх ланок місцевої адміністрації (Сальвадор, Коста-Ріка). У Венесуелі та Гондурасі ця назва закріплена лише за органами, підпорядкованими районній

адміністрації, а законодавством таких країн, як Болівія, Домініканська Республіка, Гватемала, Гаїті, Парагвай, статус муніципалітетів визнається за органами, створюваними лише на нижчих і середніх ланках адміністративно-територіального поділу, де діє система самоврядування. Для провінцій або департаментів – найбільш великих територіальних одиниць – встановлюється особливий правовий режим прямого управління, який не допускає адміністративної автономії.

У низці країн Латинської Америки, для того щоб бути обраним алькальдом (мером) або радником муніципалітету, згідно із законом про муніципалітети необхідно володіти виборчим правом, бути народженим у відповідному муніципалітеті або проживати там не менше двох років, які передують виборам, бути внесеним до виборчого реєстру громадян або до виборчого реєстру для іноземців і не бути засудженим кримінальним судом.

У Перу алькальд і муніципальні радники обираються на основі загального, прямого виборчого права при таємному і обов'язковому голосуванні строком на три роки і не можуть бути переобрані на другий термін.

Іноземці мають ті самі права і обов'язки при виборах муніципальних органів, що й перуанські громадяни, за умови, що вони вміють читати і писати іспанською, а також безперервно проживають у відповідному муніципалітеті не менше двох років.

Закон Республіки Перу про муніципалітети гарантує автономію муніципальних рад, визнану Конституцією країни, шляхом заборони будь-яким публічним органам влади або будь-якій адміністрації втручатися в процес виборів муніципальних рад або в їх внутрішню організацію, за винятком випадків виконання чинного судового рішення, а також у здійсненні ними своїх повноважень, прийняття рішень та резолюцій, розпорядження майном тощо.

А характерною особливістю муніципального самоврядування Мексики, як уже зазначалося, є те, що голови і радники муніципалітетів, обрані прямим народним голосуванням, не можуть бути переобрані безпосередньо на наступний термін. Посадові особи органів місцевого самоврядування, призначені на посаду незалежно від її назви, не можуть бути обрані безпосередньо на наступний термін навіть на іншу посаду в даному муніципалітеті.

Відповідно до Конституції законодавчі органи мексиканських штатів більшістю в дві третини голосів своїх членів можуть призупи-

нити діяльність муніципалітетів, оголосити про їх ліквідацію та призупинити або анулювати мандат будь-якого їх члена за однією з передбачених законами штатів серйозних підстав у будь-який час і за умови, що зазначені члени муніципалітету мали достатні можливості для подання доказів і залучення захисників, якщо це, на їхню думку, є необхідним. У разі оголошення про ліквідацію муніципалітету або внаслідок відставки чи абсолютної неспроможності більшості його членів виконувати свої обов'язки й неможливості призначити нові вибори законодавчий орган штату призначає з жителів даної місцевості членів муніципальної ради на термін, що залишився. У разі припинення виконання обов'язків будь-яким членом муніципальної ради його місце займає заступник, обраний одночасно з членом муніципальної ради, а додаткові вибори не проводяться. Якщо заступники виконують покладені на них обов'язки навіть протягом лише строку, вони за законом не можуть бути обрані на безпосередньо наступний термін як члени муніципальної ради.

Дуже часто чисельний склад органів місцевого самоврядування може визначатися в мінімальному і максимальному обчисленні, а постійний склад визначається чисельністю населення даного району. У Республіці Перу, наприклад, прямо встановлено, що в муніципалітетах з чисельністю жителів до 500 осіб обирається алькальд і 5 муніципальних радників, від 500 до 1000 осіб обирається алькальд та 8 радників тощо. Така регламентація чисельного складу місцевих представницьких органів оберігає від надмірного збільшення їх складу і, отже, збільшення витрат на вибори [117, с. 299–302].

Муніципії мають права юридичної особи і, відповідно до закону, самостійно розпоряджаються своїм майном. У межах своєї компетенції муніципальні ради уповноважені виносити постанови, адміністративні циркуляри і положення загального характеру. У своєму віданні муніципальні ради зазвичай мають різні служби, відповідальні за життєзабезпечення населення відповідної муніципії: служби торгівлі і центрів постачання питної води, каналізації, очищення сміття, транспорту, громадського порядку, благоустрою вулиць, парків, садів і будь-які інші, організовані відповідно до законодавства штату або провінції з урахуванням адміністративно-територіальних і соціально-економічних умов даної муніципії, а також її адміністративних і фінансових можливостей. Муніципії одного штату для більш ефективною діяльності зазначених служб за

попередньою домовленістю між своїми радами можуть об'єднуватися й координувати свої дії.

Муніципії мають значну економічну самостійність у соціально-економічній сфері, зокрема, вони можуть самостійно розпоряджатися доходами, отриманими від свого майна, а також податками та іншими надходженнями, які встановлюються законодавчими органами на користь муніципій, і надходженнями з центрального бюджету на потреби місцевого самоврядування. Разом з тим законодавчі органи штатів приймають закони про доходи муніципалітетів і перевіряють їхні фінансові звіти, при цьому бюджети витрат можуть бути прийняті муніципалітетами тільки на основі доходів, що перебувають у їх розпорядженні.

Муніципії, в межах встановлених щодо них законів, мають право розробляти, затверджувати й реалізовувати систему районування та плани розвитку муніципального господарства, брати участь у створенні своїх територіальних резервів і управляти ними, контролювати використання землі, що знаходиться в їхньому віданні, а також здійснювати загальний нагляд за нею, видавати ліцензії й дозволи на будівництво, отримувати доходи з підприємств і служб муніципальної власності, здійснювати іншу економічну діяльність.

Органи місцевого самоврядування в країнах Латинської Америки не можуть безпосередньо займатися політичною діяльністю або приймати політичні рішення, хоча в їх відання входить видача дозволів на проведення мітингів, походів, демонстрацій і зборів в громадських місцях, а також підтримання загального порядку під час проведення зазначених заходів. Для цих цілей зазвичай використовуються сили муніципальної поліції, безпосередньо підлеглі муніципальним органам. Особливістю муніципального управління Бразилії, наприклад, є, на відміну від інших латиноамериканських держав, закріплення в Конституції 1988 р. підстав для здійснення втручання штатів у справи муніципалітетів і призначення урядом штатів своїх уповноважених (інтервенторів), яким, на певний термін, може бути передано управління муніципій з одночасним припиненням діяльності муніципальної ради.

У сучасних умовах управління суспільством у Латинській Америці своєрідно поєднуються елементи державного адміністрування та самоврядування (децентралізації), саморегулювання. Форми та способи державного управління при цьому переважають і за сферою, і за засобами впливу, і за питомою вагою в загальному механізмові

управління. Разом із тим у процесі зміни функцій управління справами суспільства та держави дедалі більше спостерігається внесення до державного управління механізмів самоврядування, усе більш тісне переплетення цих механізмів в управлінні різними сферами суспільного життя, розширення сфери самоврядування, а також еволюція політичних інститутів і структур управління.

Скандинавська модель місцевого самоврядування втілюється в таких країнах, як Данія, Норвегія, Фінляндія та Швеція.

Причому в останній країні місцеве самоврядування зародилося ще за часів Середньовіччя, але саме реформи місцевого врядування 1862 р., коли було прийнято перший у Швеції Закон про місцеві органи влади, заклали підґрунтя для сучасної системи. Унаслідок реформування кожна міська та сільська парафія стала муніципалітетом з повноваженнями вирішувати нецерковні справи, включаючи право стягувати податки. Реформування територіального поділу в 1950 і 1970-х рр. зумовило об'єднання міст і малих сільських муніципалітетів, унаслідок чого нині країна має 290 муніципалітетів і 21 округ [379, с. 46]. У 1974 р. принцип місцевого самоврядування був закріплений у шведській Конституції.

Першою ж скандинавською країною, в якій з'явилося спеціальне законодавство про організацію місцевого самоврядування, була Норвегія. Як свого часу зазначав посол Королівства Норвегія в Україні О. Берстад, «Норвегія має давню традицію місцевого самоуправління» [16]. Саме в Норвегії був прийнятий перший у Європі закон про місцеве самоврядування — Акт про ольдерменів 1837 р., який вимагав, щоб кожний округ, сільський чи міський, сформував муніципалітет з обраними представниками. Ще коли Норвегія була в складі унії зі Швецією, місцеві влади досягли високого ступеня автономії, що дозволило їм побудувати інфраструктуру та розширити послуги соціального добробуту. Обов'язковий податок на доходи був запроваджений у 1882 р. і швидко змінив собою податок на нерухомість як головного джерела місцевих доходів, при цьому муніципалітети користувалися свободою у встановленні ставок податку [379, с. 34].

Конституція Норвегії 1814 р. (з останніми змінами 2015 р.) не згадує про місцеве самоврядування, і хоча протягом років пропонувалися поправки для виправлення цієї ситуації, ще жодна спроба внести зміни не була успішною. Так само Закон про місцеве самоврядування 1992 р. не надає обов'язкового правового захисту місцевому самоврядуванню [379, с. 37].



До середини XIX ст. не було місцевого самоврядування і в Данії. Натомість місцеве управління в країні існувало як частина більш загальної системи, до якої з розвитком у добу Середньовіччя сеньйоральної залежності включилися й феодальні інститути управління. Розвиток ремесл і особливо торговельних гільдій та компаній послужив основою для розвитку стійких традицій міського самоврядування у формі різноманітних, хоча й нечисленних добровільних асоціацій, про які ліберальний упсальський історик Ерік Густав Гейер зазначав, що «якби добровільні асоціації громадян не прийшли на допомогу владі, подібно допоміжним військам, то всьому б прийшов край» [17, с. 231].

Зазначена різноманітність організаційних структур місцевого управління в Данії проіснувала аж до наполеонівської окупації, яка остаточно підірвала цю систему. У 1849 р. Конституція закріпила в місцевому управлінні поєднання обраних органів у містах та парафіях з призначуваними Короною чиновниками в округах (амтах). Однак багато в чому самоврядування залишалось формальним через відсутність загальних норм, що регулювали б формування виборних органів влади, фінансових ресурсів та повноважень на місцевому рівні. Значна частина питань, пов'язаних з управлінням, вирішувалася на рівні округу.

Поява на початку XX ст. нормативно-правових актів, що реально дозволили датським комунам управляти своїми справами, не змінила загального характеру відносин між центральним урядом і органами місцевого самоврядування: Датське королівство залишалось однією з найбільш централізованих в Європі держав, і, незважаючи на наявність закріплених законом владних повноважень, місцеві органи були, перш за все, виконавцями державної політики. Централізація, проявом якої було майже повне всевладдя Центру і проведення єдиної політики, поєднувалося в Данії з максимальною децентралізацією виконавчої діяльності і самостійністю місцевих органів при формуванні їх структури. Реформа місцевого управління, яка була здійснена в 1970 р., об'єднала більшість невеликих комун і графств, сформувавши існуючий нині адміністративно-територіальний поділ королівства – 14 округів і 273 комуни, або громади.

На сьогодні правову основу місцевого управління в Данії становлять Конституція 1953 р., Закон про місцеве управління 1970 р., а також закони, присвячені організації діяльності публічної влади в тій чи іншій сфері. У Данії відсутня практика прийняття спеціальних зако-

нів, що регулюють окремі аспекти діяльності місцевої влади. Принцип самоврядування місцевих громад закріплений в ст. 82 Конституції Королівства Данія; центральні органи влади мають право приймати рішення, що зачіпають функціонування місцевого самоврядування, лише за наявності закону, який передбачає подібні заходи.

Щодо Фінляндії, то після здобуття нею незалежності в 1917 р. муніципальне врядування було закріплене в Конституції 1919 р., хоча функції місцевої влади залишилися обмеженими. З початком утвердження держави загального добробуту муніципалітетам було передано більше повноважень з надання публічних послуг, хоча й під опікою міністерств. З кінця 1980-х років триває тенденція до збільшення місцевої автономії, важливими рисами чого стали реформування муніципальних фінансів і зниження державного регулювання.

Протягом останніх років уряд просуває територіальну реформу, вимагаючи від малих муніципалітетів спільно організувати медичні та соціальні послуги і надаючи фінансові стимули тим, хто виявляє бажання об'єднатися. У результаті цих зусиль кількість муніципалітетів скоротилася з 448 у 2001 р. до 313 станом на 1 січня 2016 року [379, с. 16].

Територіальна організація скандинавських країн має як спільні, так і відмінні риси.

Зокрема, місцеве самоврядування в Данії є потужним, адже на цю сферу припадає 36,5% ВВП та майже 24% загальної зайнятості населення. Муніципалітети і регіони мають високий ступінь незалежності від уряду при виконанні своїх повноважень, хоча автономія щодо встановлення рівня місцевих податків на практиці дещо звужилася останніми роками [379, с. 4].

Разом із тим центральні та регіональні органи здійснюють контроль над органами місцевого самоврядування. Перш за все, такі повноваження є в міністерств та відомств, які в межах своїх сфер діяльності можуть здійснювати оперативний контроль, а в спеціально обумовлених законом випадках (наприклад, серйозні рішення, пов'язані із землекористуванням) ухвалюють рішення місцевих рад.

Крім того, на рівні округів існує спеціальний колегіальний орган – контрольний комітет. Він складається з чотирьох членів, які обираються окружною Радою зі свого складу, і амтсмана (губернатора). У разі явного порушення закону контрольний комітет може дати розпорядження Раді чи бургомістрові (голові) скасувати чи призупинити незаконне рішення або звернутися до адміністративного суду.

Контроль не є перманентним. Крім того, самі амтсмани мають широкі повноваження щодо перевірки діяльності та забезпечення законності дій органів місцевого самоврядування, але це не стосується питань доцільності чи ефективності цих дій.

Слід також зазначити, що в Данії слабо розвинена практика співпраці між комунами. Здебільшого взаємодія зводиться до того, що одна з комун може виконувати якісь послуги (наприклад, газо- і водопостачання) не тільки для свого населення, а й для сусідньої комуни в межах адміністративно-правового договору. Будь-яка форма такої співпраці також вимагає попередньої згоди амтсмана.

Дещо інакшою є ситуація в Норвегії, де з погляду фінансів органи місцевої влади сьогодні є менш автономними, ніж це було в ХІХ ст., оскільки більше залежать від грантів центрального уряду і вже на практиці не можуть визначати ставки податку на доходи. Крім того, місцеве самоврядування також не має формального конституційного чи законодавчого захисту, як це передбачено в більшості інших скандинавських країн. Незважаючи на це, місцева влада є досить потужною, адже вона відіграє провідну роль в освіті, охороні здоров'я й інших послугах соціального добробуту та має 20 відсотків у загальній зайнятості населення [379, с. 36].

Іншою особливістю територіальної організації Норвегії є те, що окружний рівень місцевого самоврядування територіально збігається з регіональним рівнем державного управління. Унаслідок цього на рівні округу існують дві незалежні одна від одної адміністрації. Одну очолює призначений урядом країни губернатор, який стежить за реалізацією державної політики, а іншим керує призначений за контрактом окружною радою голова, в обов'язки якого входить забезпечення виконання рішень цього представницького органу.

Унаслідок того, що органи місцевого самоврядування в Норвегії відповідно до Закону організаційно відокремлені від органів державної влади, представники державної адміністрації не втручаються в діяльність органів місцевого самоврядування.

У Фінляндії на практиці вдалося досягти високого рівня децентралізації у сферах прийняття рішень та фінансового управління, що дозволяє говорити про особливий тип «муніципальної держави загального благоденства». Система влади тут представлена трьома рівнями — центральним, регіональним і місцевим. Іноді вона описується як така, що складається тільки з двох ланок — центральної і місцевої адміністрації. На регіональному рівні влади немає прямих виборів,

не стягується жодних податків і існують поряд з деякими державними органами інститути кооперації місцевої влади. До кінця 2009 р. у Фінляндії було п'ять провінцій під управлінням губернаторів, які призначалися президентом, але починаючи з 2010 р. в країні немає ні провінцій, ні губернаторів. Державні міністерства мають мережі регіональних офісів.

Крім того, центральний уряд впливає на місцеве самоврядування шляхом системи державних субсидій, які надаються комунальній частково для того, щоб забезпечити надання обов'язкових послуг, але в основному — щоб вирівняти доходи багатих і бідних муніципалітетів.

Щодо Швеції, то в ній повноваження чітко поділяються між трьома рівнями державного управління, на кожному з яких віддзеркалюються загальні інтереси населення, яке проживає на відповідній території.

Як і в інших скандинавських країнах, центральний уряд впливає на місцеве самоврядування через відповідну систему субсидій. Справа в тому, що місцеві органи влади працюють тут на основі Закону про місцеве управління від 1992 р. зі змінами, внесеними у 2005 р., коли була проведена реформа місцевого управління. Саме цей Закон визначає адміністративний поділ країни і компетенцію місцевих та регіональних органів влади. У 2005 р. був змінений і механізм субсидування. Тепер державні асигнування місцевим органам влади розраховуються так, щоб знівелювати різницю в розмірі податкової бази між різними муніципалітетами в розрахунку на одного жителя. Метою таких асигнувань є вирівнювання обсягу та якості послуг, що надаються муніципалітетами своїм жителям, щоб їх якість не залежала від територіальної належності. Ті шведські муніципалітети, на території яких проживають більш заможні громадяни, роблять відрахування на користь центрального уряду, а він, у свою чергу, перераховує їх на користь більш бідних комун.

Шведське законодавство вимагає, щоб витрати відповідали доходам, тобто місцеві бюджети повинні бути збалансовані, беручи до уваги той факт, що більша частина соціальних послуг реалізується саме на місцевому рівні. При цьому всі шведські громадяни повинні отримувати комунальні (тобто соціальні) послуги в однаковому обсязі і належної якості, незалежно від місця їх проживання, доходів комуні і структурних особливостей того економічного регіону, в якому розташована ця комуна. Звідси випливає необхідність вирівнювання доходів комун. Механізм перерозподілу доходів між

муніципалітетами неодноразово переглядався (зокрема, у 1966, 2005 рр.), але сам принцип залишається непорушним. В окремі роки на субсидії припадало від 12 до 14% доходів шведських комун.

Місцеві та регіональні органи влади в Швеції мають самостійну фінансову базу, основу якої складають місцеві податки, а також доходи підприємств, що надають послуги населенню та перебувають у власності муніципалітетів, муніципальних об'єднань або ленів. Шведська Конституція надає місцевим органам влади право стягувати податки, але центральний уряд приймає рішення про те, які саме податки вони можуть стягувати. Якщо уряд чи парламент накладає своїм рішенням на органи місцевої влади будь-яку обов'язок, то він повинен надати йому державну субсидію відповідного розміру.

Існує відмінність і в сплаті податків. Так, шведські громадяни, які володіють доходом понад 25 100 шведських крон у місяць (3104 дол.) і вище, оподатковуються на користь центрального уряду за ставкою 20%. Цей податок сплачують 17% одержувачів заробітної плати (1,1 млн осіб). Якщо дохід перевищує 37 300 шведських крон на місяць (4613 дол.), то ставка податку зростає до 25%. Встановлено неоподатковуваний відрахування, який, залежно від рівня доходів, становить 16 400—11 400 шведських крон (від 2028 до 1410 дол.). Таким чином, максимальна ставка прибуткового податку в Швеції дорівнює 55% (якщо дохід перевищує 4613 дол. на місяць), а мінімальна — 30% (якщо дохід менше 3104, але вище 2028 дол.).

Об'єктами оподаткування є всі види особистих доходів (заробітна плата, пенсії, допомога по безробіттю тощо), нерухомість, капітал. Ставки місцевого податку варіюються в діапазоні від 34,04 до 28,9% (різниця 5,14%), складаючи в середньому близько 30%, хоча ще в 1970 р. ставка місцевого податку дорівнювала лише 20%. З цього 20,8% надходять у розпорядження муніципалітетів, а 10,71% — на користь ленів. Таким чином, основна частина прибуткових податків стягується на рівні місцевих та регіональних рівнів влади, а центральний уряд збирає для покриття своїх витрат податки на нерухомість, на багатство, спадщину, дарування, а також на прибутки осіб, які мають підвищені доходи. Податок на багатство накладається на прибутки понад 1,5 млн крон або 2 млн для подружньої пари. У сучасній Швеції цей податок, що сплачується на користь центрального уряду, платять 700 тис. шведських громадян. Податок на нерухомість накладається на односімейні будинки або квартири в багатоквартирних будинках, а також на промислові будівлі. Ставка дорівнює 1% для

будинків і 0,5% для квартир. Ціни на житло при цьому оцінюються в 75% ринкової вартості. Обидва податки відраховуються на користь центрального уряду. Податок на спадщину стягується за прогресивною шкалою, а податкові відрахування для особи, не оподаткованої податком, становить 280 000 крон (400 тис. дол.). Частка податків у місцевих і регіональних бюджетах (2/3) є вищою, ніж у бюджеті центрального уряду (близько половини).

Контроль діяльності місцевої та регіональної влади в Шведському королівстві здійснюється одночасно зверху і знизу. Контроль над чиновниками місцевих і регіональних органів управління здійснюють виборні члени муніципальних рад (асамблей) або ландстингів (їх компетенція поширюється, як уже зазначалося, на лени). Асамблея (або рада) приймає всі рішення, що стосуються життя комуні або лену, а також призначає виконавчий комітет, який координує діяльність в усіх напрямках життя відповідної адміністративної одиниці. Центральний уряд, призначаючи губернатора і створюючи в ленах адміністративні ради, які здійснюють зв'язок між центральним урядом, з одного боку, та місцевими й регіональними органами влади — з іншого, теж контролює місцеві органи влади й координує дії всіх трьох рівнів державного управління. Губернатор відповідає за регіональне планування та соціальні питання, а також за координацію роботи центрального уряду з органами влади нижчого рівня [6].

Більшість пострадянських країн має унітарний характер. Виняток становить Росія, федеративна форма територіального устрою якої визначає специфіку багаторівневої системи публічного управління в країні (федеральний, регіональний і муніципальний). Як наслідок цього на кожному рівні управління залежно від особливостей території актуалізується проблема ефективного функціонування федеральних, регіональних і муніципальних органів влади.

Характеризуючи останні, слід зазначити, що в сучасній Російській Федерації органи місцевого самоврядування разом із власними повноваженнями реалізують також делеговані державні повноваження, що свідчить про дуалізм місцевого самоврядування та включення місцевого управління в систему державного управління. У доктрині місцевого самоврядування така специфіка взаємозв'язку державного і муніципального управління в системі публічного управління визначається терміном «адміністративна децентралізація».

У роботах багатьох англійських вчених поняття «адміністративна децентралізація» є тотожним поняттю «деконцентрація». Загалом

останнє означає передачу частини повноважень від вищого державного органу нижчому. Особливо яскраво це проявляється всередині системи органів виконавчої влади. «Таким чином, – зазначають відомі російські вчені адміністративісти А. Волков і А. Дугінець, – відбувається делегування повноважень. Вищий орган передає на нижчий рівень адміністративні завдання для самостійного виконання, і різні органи однієї ієрархічної структури спеціалізуються на виконанні окремих функцій, діють від імені вищого органу» [32, с. 62]. Безперечно, передача державних повноважень органам місцевого самоврядування не будується за принципами деконцентрації, оскільки в даному разі вони передаються недержавним органам публічної влади. Отже, повноваження розподіляються органами державної влади всередині своєї системи.

Однак у Росії адміністративна децентралізація не використовується як синонім терміна «деконцентрація». Це пов'язано з тим, що тут термін «деконцентрація» більшою мірою асоціюється з передачею повноважень у межах органів державної влади. Адміністративна ж децентралізація означає, що, реалізуючи свої повноваження в різних сферах суспільного життя, органи місцевого самоврядування взаємодіють з державними органами виконавчої влади. На думку російських правників, адміністративна децентралізація в Російській Федерації більшою мірою виявляє схожість з політичною децентралізацією у Франції. Для того ж, щоб аргументувати цю позицію, наголошувалося, що виконавчо-розпорядчі органи муніципального утворення з певною часткою ймовірності можна називати місцевою публічною адміністрацією. Розробка ж та введення до наукового обігу категорії «публічна влада» дозволяє вивчити проблему єдності публічної влади крізь призму координації дії федеральної та регіональної влади з одного боку, і муніципальної влади – з іншого. І хоча місцеве самоврядування та державна влада не визнаються тотожними поняттями, остання об'єктивно поширюється й на муніципальну владу, хоча формально принцип визначеної законом самостійності останньої зберігається.

Крім того, органи місцевого самоврядування, навіть не будучи ланками державного апарату, все-таки реалізуючи делеговані повноваження, здійснюють адміністративну діяльність і частково представляють державні інтереси на місцях. При цьому, крім делегованих державних повноважень, більшість питань місцевого значення, встановлених у розділі 3 Федерального Закону про місцеве самовря-



дування 2003 р., також реалізуються муніципальними органами влади в межах координування своєї діяльності відповідними міністерствами, агентствами та службами. У зв'язку з цим інтерес становить Указ Президента РФ від 28 квітня 2008 р. № 607 «Про оцінку ефективності діяльності органів місцевого самоврядування міських округів і муніципальних районів», відповідно до якого глави місцевих адміністрацій зобов'язані щорічно до 1 травня подавати до вищого виконавчого органу державної влади суб'єкта РФ доповіді про досягнуті показники, що використовуються для оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Звісно, що розглянутий документ посилює адміністративну залежність виконавчо-розпорядчих органів муніципального утворення від органів виконавчої влади суб'єкта федерації.

Ураховуючи ж, що визначення публічної адміністрації, пропонуване М. Штатіною «як організації і діяльності органів і установ, підпорядкованих політичній владі, що забезпечують виконання закону, діють в публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади» [4, с. 32], цілком можна застосувати й до виконавчо-розпорядчих органів муніципального утворення, можна дійти висновку про те, що органи місцевого самоврядування у своїй діяльності підпорядковуються державній публічній адміністрації. Яскравим прикладом підпорядкування є також відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою, яка встановлена ст. 72 гл. 10 ФЗ про місцеве самоврядування 2003 р., виходячи зі змісту якої органи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед державою. Умовою ж настання такої відповідальності визнається «неналежне здійснення органами і посадовими особами делегованих їм державних повноважень».

Аналіз російського федерального законодавства дозволяє дійти висновку про те, що найбільш суттєва можливість впливу на органи місцевого самоврядування полягає в праві вищої посадової особи суб'єкта федерації усунути главу муніципального утворення або главу місцевої адміністрації з посади за нецільове витрачання субвенцій. У зв'язку з цим слід погодитися з думкою І. Овчинникова про те, що «... виходячи з буквального сенсу Закону, встановлюється пріоритет здійснення окремих державних повноважень перед вирішенням питань місцевого значення» [219, с. 100–101].

З погляду організації управління сьогодні в Росії можна виділити п'ять груп великих міст: 1) міста, які є центрами суб'єктів федерації,

але не мають внутрішньоміського поділу, внутрішньоміських муніципальних утворень. Питаннями місцевого значення міста відає міський представницький орган (дума, рада й ін.), обраний мер (бувають і випадки призначення мера, що не відповідає законодавству) і призначений виконавчий орган (адміністрація). Разом з тим у такому місті розташовані й органи, як вважається, державного управління суб'єкта РФ (законодавчий орган, губернатор тощо), які якщо не юридично, то фактично дуже впливають на управління міськими справами; 2) великі міста, які не є центральними містами суб'єктів федерації і також не мають внутрішньо-міських муніципальних утворень. Схема управління таким містом аналогічна попередній, але в ньому немає органів суб'єкта РФ, що фактично дає більше самостійності міським органам управління; 3) великі міста, які є центральними містами суб'єктів РФ і мають внутрішньоміські муніципальні утворення (міські округи). У даному разі є органи муніципального управління містом (рада, мер та ін.) і органи муніципального управління в кожному внутрішньоміському окрузі (рада, мер тощо). Розташовані в такому місті органи управління суб'єкта РФ здійснюють фактичний вплив на управління містом, а іноді і внутрішньоміськими округами; 4) великі міста, які не є центральними містами суб'єктів РФ, але мають муніципальні внутрішньоміські округи. Управління містом і внутрішньоміськими округами аналогічно згаданій вище схемі. Вищих органів суб'єкта РФ у такому місті немає; 5) великі міста, які є суб'єктами РФ. Їх два – Москва і Санкт-Петербург. Система управління ними має суттєві особливості. Перш ніж перейти до їх аналізу, необхідно зауважити, що в усіх містах, включаючи міста – суб'єкти РФ, разом з тією чи іншою формою муніципального управління існує й державне галузеве управління, яке представлене окремими територіальними органами виконавчої влади РФ, а іноді й територіальними органами виконавчої влади суб'єкта РФ – відділи, відділення міністерств, відомств, департаментів, які займаються питаннями державного значення.

Обов'язковою в структурі органів місцевого самоврядування є наявність трьох основних органів: представницького органу, глави муніципального утворення й місцевої адміністрації (виконавчо-розпорядчого органу муніципального утворення).

Представницький орган муніципального утворення – виборний колегіальний орган місцевого самоврядування, що складається з депутатів і наділений повноваженнями представляти інтереси та діяти

від імені населення муніципального утворення при вирішенні питань місцевого значення. Він займає провідне становище в структурі органів муніципального утворення будь-якого типу.

У законі від 6 жовтня 2003 р. встановлюється мінімальна чисельність представницького органу залежно від виду муніципального утворення й чисельності його населення. Конкретна кількість депутатів представницького органу визначається статутом муніципального утворення і не може бути менше: 7 обранців за чисельності населення менше 1000 осіб; 10 обранців за чисельності населення від 1000 до 10 000 осіб; 15 обранців за чисельності населення від 10 000 до 30 000 осіб; 20 обранців за чисельності населення від 30 000 до 100 000 осіб; 25 обранців за чисельності населення від 100 000 до 500 000 осіб; 35 обранців за чисельності населення понад 500 000 осіб [183, с. 191].

Закон 2003 р. передбачає обов'язкове заснування посади голови муніципального утворення – вищої посадової особи муніципального утворення, яке наділяється статутом муніципального утворення власними повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення.

Закон закріпив п'ять положень, що складають основу правового статусу голови муніципального утворення, обов'язкових при визначенні та конкретизації його правового становища в статуті муніципального утворення.

Перше положення: посада голови муніципального утворення завжди виборна. Голова муніципального утворення не належить до категорії муніципальних службовців. Він обирається на муніципальних виборах або представницьким органом муніципального утворення зі свого складу. Конкретний спосіб виборів голови муніципального утворення визначається в статуті муніципального утворення.

Друге положення: залежно від способу виборів голови муніципального утворення передбачаються відмінності в характері його повноважень. Тільки обраний на муніципальних виборах голови муніципального утворення може або входити до складу представницького органу муніципального утворення з правом вирішального голосу, будучи його головою, або очолювати місцеву адміністрацію. Зокрема, у місті Томськ саме мер є головою виконавчої влади і очільником місцевої адміністрації. Основні напрямки діяльності останньої визначаються мером. Усі департаменти (галузеві структури адміністрації міста) знаходяться в його безпосередньому підпорядкуванні. Крім того, йому підпорядковуються також і територіальні адміністрації – адміністрації

Кіровського, Радянського, Ленінського і Жовтневого районів, міське Управління фінансів, Комітет з інформаційної політики, Управління з цивільної оборони і надзвичайних ситуацій, другий відділ, радники. Мер курирує Містобудівну раду та має заступників.

Третє положення: у разі обрання голови муніципального утворення представницьким органом зі свого складу він безальтернативно обіймає посаду голови представницького органу муніципального утворення. Будучи головою представницького органу, голова муніципального утворення має право вирішального голосу, які може бути використано, якщо в процесі прийняття рішення голоси депутатів при голосуванні розділилися порівну. У такому разі голос голови муніципального утворення переважає рівність голосів в бік позиції, яка була ним підтримана.

Четверте положення: голова муніципального утворення не може бути одночасно головою представницького органу муніципального утворення і головою місцевої адміністрації. Це обмеження не поширюється на невеликі поселення з чисельністю населення менше 1000 осіб, у яких голова муніципального утворення незалежно від способу його обрання одночасно може бути головою представницького органу поселення і головою місцевої адміністрації. Така організаційна модель місцевого самоврядування є альтернативною і може бути передбачена тільки в статуті муніципального утворення. Передбачається, що в невеликих муніципальних утвореннях великий державний апарат є недоцільним. Вирішення основних питань місцевого значення здебільшого покладається на місцеву адміністрацію. Голова муніципального утворення, очолюючи представницький і виконавчий органи місцевого самоврядування, може більш ефективно координувати їх діяльність щодо вирішення конкретних питань місцевого значення.

П'яте положення: у разі формування представницького органу муніципального району з голів поселень і депутатів представницьких органів поселень, що входять до складу муніципального району, голова муніципального району є головою представницького органу муніципального району. Глава адміністрації муніципального району призначається на цю посаду за контрактом [183, с. 200–201].

Щодо самих місцевих адміністрацій, то Закон 2003 р. відносить їх як виконавчо-розпорядчі органи муніципального утворення до обов'язкових органів місцевого самоврядування.

Місцевою адміністрацією можна назвати підзвітний представни-

цькому органу муніципального утворення самостійний необраний орган місцевого самоврядування, наділений відповідними повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення для здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності в певних сферах муніципального управління, а також повноваженнями для здійснення окремих державних повноважень, переданих органам місцевого самоврядування федеральними законами і законами суб'єктів Російської Федерації.

Місцева адміністрація є органом загальної компетенції, яка здійснює функції управління з предметів ведення муніципальних утворень. Компетенція місцевої адміністрації закріплюється в статуті муніципального утворення. Структура місцевої адміністрації затверджується представницьким органом муніципального утворення, але тільки за поданням голови місцевої адміністрації. Голова місцевої адміністрації розробляє структуру місцевої адміністрації і подає її на затвердження представницького органу муніципального утворення.

Структуру місцевої адміністрації складають внутрішні підрозділи, які є органами місцевої адміністрації. Структурні підрозділи можуть мати різні найменування – департаменти, комітети, управління, відділи, сектори, які відрізняються один від одного за обсягом, характером і значущістю виконуваних функцій. Органи місцевої адміністрації поділяються на галузеві (функціональні) і територіальні.

Галузеві (функціональні) органи місцевої адміністрації мають спеціальну компетенцію і виконують функції з управління окремою галуззю або сферою муніципального господарства.

Територіальні органи місцевої адміністрації створюються, як правило, у великих муніципальних утвореннях, що мають внутрішній адміністративно-територіальний устрій, райони або округи.

Різке падіння якості життя, зубожіння переважної частини населення Росії, неймовірне розшарування на бідних і багатих, відсутність визначення мети, впевненості в майбутньому викликають апатію, байдужість до подій у більшості людей Росії.

Змінити ситуацію на краще тільки зверху, без підтримки широких мас народу, практично неможливо. У той самий час процеси, що відбуваються в Росії, не сприяють розвитку самоврядування народу. Якщо говорити про Москву, то і в ній чинна система управління містом не залишає місця для реального самоврядування населення.

Звісно, у Російській Федерації місцеве самоврядування визнається. Формально воно в межах своїх повноважень вважається самостійним, а органи місцевого самоврядування не входять до системи

органів державної влади (ст. 12 Конституції РФ). Більше того, російські муніципалісти стверджують, що «вирішальний голос у прийнятті рішень з питань життєдіяльності в межах своєї території належить жителям цієї території і обраним ними органам місцевого самоврядування» [302, с. 14]. Проте ні для кого не є таємницею, що становленню місцевого самоврядування нерідко протидіють керівники виконавчої влади суб'єктів Федерації, а іноді вони просто влаштовуються регіональне самоуправство щодо муніципальних утворень. Наприклад, незаконно звільняються обрані голови місцевого самоврядування, без урахування думки населення ліквіднуються існуючі органи управління на місцях або затверджуються різні структури цих органів і встановлюється дата їх виборів. Інакше кажучи, не тільки порушується чинне законодавство, а й фактично здійснюється підміна демократичних методів управління муніципальними утвореннями адміністративно-командними.

Більше того, на різних рівнях влади (міська, районна, обласна, республіканська) відсутній гідний рівень розуміння та усвідомлення ідеї місцевого самоврядування, більшість керівників не бачить його нової якості, яка затверджена в Конституції РФ. Навіть у тому разі, коли політики усіх рівнів говорять про самоврядування, воно, по суті, таким не є, адже цим терміном позначається реально існуюча влада на місцях. Владні органи в містах та районах фактично є низовою ланкою державної влади і перебувають у повній залежності від вищих органів влади, а не від населення, яке в умовах традиційного самоврядування формує місцеве самоврядування і певний час довіряє йому управляти місцевою спільнотою в межах визначених законом повноважень. Існуюча на місцях влада у кращому разі уособлює намір перетворитися на самоврядування.

Прагнення ж російських регіональних лідерів чинити тиск на муніципалітети, не визнаючи їхньої самостійності, сприяє збереженню традицій централізованого управління і перешкоджає поступальному інституційному розвитку місцевого самоврядування.

Фактично ми можемо погодитися з думкою, що самотутня правова модель російського місцевого самоврядування не має світових аналогів, не може бути віднесена до жодної з відомих західних моделей, хоча й має окремі риси деяких з них. Причому ця модель, не будучи послідовною, в логічний та конструктивний спосіб завершеною, не може бути повною мірою реалізованою [176, с. 26].

Більше того, вся історія Росії пов'язана з боротьбою в державному управлінні тенденцій централізації і децентралізації, що, у свою чергу, пов'язано з великим територіальним простором Росії, а також багатонаціональним складом народу. Тому і централізація, і децентралізація такого складного територіального утворення, як Російська Федерація, має величезне значення для її стабільності. Тим самим ідея необхідності раціоналізації державного управління, заснованого як на сильній центральній владі, так і на певній автономії регіональної та місцевої влади, удосконалюється й до цього часу.

Яскравим прикладом реальної централізації в Росії може служити порівняно недавній історичний досвід формування радянської держави, який був побудований на принципах чіткої співпідпорядкованості вищим державним органом нижчих. У даному разі можна говорити про існування лише одного рівня публічної влади – державної. «У системі державного управління застосовувався принцип подвійного підпорядкування, коли орган управління підпорядковувався по вертикалі відповідному вищому органу, і це забезпечувало функціонально-галузеву єдність їх діяльності. Підпорядкування органу по горизонталі відповідній Раді як представницькому органу державної влади сприяло пріоритету останнього і його активного впливу на процеси управління...

Із середини 1960 рр. знову посилюються тенденції централізації в управлінні, і держкомітети і міністерства стають штабами своїх галузей. І лише наприкінці 1980-х рр. процеси демократизації держави зумовлюють до підвищення ролі республік і місцевих рад, розширення прав основної виробничої ланки – підприємства, об'єднань» [34], с. 224].

Отже, здебільшого органи місцевого самоврядування є елементом громадянського суспільства, якому держава делегувала можливість реалізації своїх окремих функцій. Виходячи з цього, ми можемо вважати органи місцевого самоврядування специфічним елементом державного механізму поряд із державними підприємствами, державними установами та державними органами.



## Післямова

Розглядаючи механізм держави в контексті його інституціональної складової, ми усвідомлюємо його як триєдину структуру, що складається з державних підприємств, державних установ та об'єднаних у державний апарат державних органів.

Щодо його співвідношення з місцевим самоврядуванням, то, незважаючи на той факт, що воно фактично є формою реалізації громадянського суспільства, ми спостерігаємо своєрідний симбіоз між ними.

Це досягається як через інститут делегування повноважень, так і через визнання усіх місцевих органів органами державної влади.

## Список використаних джерел

1. III сессия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета XII созыва (5 ноября 1926 г. – 19 ноября 1926 г.). Стенографический отчет. – М. : Издание ВЦИК, 1926. – 900 с.
2. Абашидзе А. Х. В. В. Еремян. Местное самоуправление и муниципальное управление в Латинской Америке / А. Х. Абашидзе // Вестник РУДН. – 2000. – № 1. – Серия «Юридические науки». – С. 177–178. – Рец. на кн. : Еремян В. В. Местное самоуправление и муниципальное управление в Латинской Америке: Исторический опыт генезиса / Виталий Владимирович Еремян. – М. : Грамота, 1999. – 412 с.
3. Абсолютная монархия в странах Европы [Электронный ресурс] / История мировых цивилизаций. – Режим доступа : <http://worldcivilizations.narod.ru/absmonarch.html>.
4. Административное право зарубежных стран : учебник / [Богдановская И. Ю., Данилов С. Ю., Зеленцов А. Б. и др.] ; под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М. : Спарк, 2003. – 464 с.
5. Актуальные проблемы муниципального права : Учебник для магистрантов / Г. Н. Чеботарев, С. Г. Гуркова, К. А. Иванова, А. А. Мишунина ; [отв. ред. Г. Н. Чеботарев]. – М. : Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2015. – 304 с.
6. Антюшина Н. М. Шведская система местного самоуправления / Наталья Михайловна Антюшина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 10 [Электронный ресурс] / Партия Яблоко. – Режим доступа : [http://www.yabloko.ru/municipal/library/Shvedskaya\\_sistema\\_mestnogo\\_samoupravlenija](http://www.yabloko.ru/municipal/library/Shvedskaya_sistema_mestnogo_samoupravlenija)
7. Аристотель. Политика / Аристотель ; [пер. с древнегреч. С. А. Жебелева ; под ред. А. И. Доватура] // Аристотель. Сочинения : в 4 т. / Аристотель. – М. : Мысль, 1975–1983. – Т. 4 : Никомахова этика; Большая этика; Политика; Поэтика. – 1983. – С. 375–644. – (Философское наследие; т. 90).
8. Арьес Ф. Ребенок и семейная жизнь при Старом порядке / Филипп Арьес ; [пер. с фр. Я. Ю. Старцев и В. А. Бабинцев]. – Екатеринбург : Издательство Уральского Университета, 1999. – 416 с.
9. Ачкасов В. А. Опыт местного самоуправления на Западе [Электронный ресурс] / В. А. Ачкасов // Юридическая Россия. – 1999. – 17 мая. – Режим доступа : <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=147083>

10. Бабенко В. Н. Судебная система России: История и современность : [монография] / В. Н. Бабенко. — [2-е изд., перераб. и доп.]. — М. : ИНИОН РАН, 2007. — 264 с.
11. Баева О. В. Менеджмент у галузі охорони здоров'я : [навч. посібник] / Олена Вікторівна Баева. — К. : Центр учбової літератури, 2008. — 640 с.
12. Бажан Т. А. Религиоведение для юристов : Учебник / [Бажан Т. А., Старков О. В.] ; ред. О. В. Старков. — СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2007. — 491 с.
13. Барабашев Г. В. Советы народных депутатов / Георгий Васильевич Барабашев // Юридический энциклопедический словарь / [ред. кол. М. М. Богуславский, М. И. Козырь, Г. М. Миньковский и др.] ; гл. ред. А. Я Сухарев. — М. : Советская энциклопедия, 1987. — С. 431–433.
14. Барков А. С. Дальтонский план организации школьной работы / А. С. Барков // Методы индивидуализирующего труда : сб. статей / Под ред. и с предисл. М. М. Рубинштейна. — М. : Издание Кооп. Т-ва «Мир», 1925. — С. 115–130. — (Современные методические искания).
15. Белорусская Советская Социалистическая Республика: история, география, экономика, культура / под. ред. И. А. Петровича, Г. Ф. Горина, М. И. Мороза. — Мн. : Изд-во СНК БССР, 1927. — 528 с.
16. Берстад О. Міжнародне співробітництво на місцевому рівні [Електронний ресурс] / Олав Берстад // Економічний часопис-XXI. — 2006. — № 11–12. — Режим доступу : <http://soskin.info/ea/2006/11-12/200612.html>
17. Битунов А. Г. Особенности скандинавской модели местного самоуправления на примере Дании / А. Г. Битунов, А. Х. Ишмухаметов // Наука и образование: проблемы и стратегии развития : материалы Международной научно-практ. конф. (Уфа, 15–16 ноября 2015 г.) / [отв. ред. О. Б. Нигматуллин]. — Уфа : РИО ИЦИПТ, 2015. — С. 231–233.
18. Блонский П. П. Педология : учебник для высших педагогических учебных заведений / П. П. Блонский. — М. : Учпедгиз, 1934. — 334 с.
19. Боголюбский С. Н. Исследовательский метод / С. Н. Боголюбский // Методы индивидуализирующего труда : сб. статей / Под ред. и с предисл. М. М. Рубинштейна. — М. : Издание Кооп. Т-ва «Мир», 1925. — С. 60–91. — (Современные методические искания).
20. Бойченко Е. Из чего состоит зарплата чиновников в Украине и мире [Электронный ресурс] / Елена Бойченко // Forbes. Украина. — 2014. — 17 ноября. — Режим доступа : <http://forbes.ua/opinions/1382913-iz-chego-sostoit-zarplata-chinovnikov-v-ukraine-i-mire>.
21. Борухович В. Г. В мире античных свитков : [науч. издание] / Владимир Григорьевич Борухович ; [под общ. ред. Э. Д. Фролова]. — Саратов : Изд-во Саратовского университета, 1975. — 222 с.

22. Буткевич О. В. Международное право и дипломатия Древнего Египта / О. В. Буткевич // Государство и право. — 2000. — № 5. — С. 75–84.
23. Бушков А. А. Россия, которой не было: загадки, версии, гипотезы / Бушков А. А. — М. : ОЛМА-ПРЕСС; СПб. : Нева; Красноярск : Бонус, 1997. — 608 с. — (Досье).
24. Васькович Г. Емський указ і боротьба за українську школу / Григорій Васькович. — Мюнхен : Український вільний університет, 1976. — 20 с.
25. Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность / Анатолий Васильевич Венедиктов ; [отв. ред. В. К. Райхер]. — М.; Л. : Изд-во АН СССР, 1948. — 839 с.
26. Венедиктов А. В. Организация государственной промышленности в СССР : в 2 т. / Анатолий Васильевич Венедиктов ; [отв. ред. В. К. Райхер]. — Л. : Изд-во Ленинградского государственного ордена Ленина университета им. А. А. Жданова, 1957–1961. — Т. I: 1917–1920. — 1957. — 764 с.
27. Верстюк В. Громадсько-політична та урядова діяльність Миколи Прокоповича Василенка (1917–1918 рр.) / Владислав Верстюк // Науково-документальна збірка до 90-річчя запровадження державної служби в Україні / [упоряд.: А. Вишневський]. — К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2008. — С. 83–98.
28. Верховному Суду СССР — 40 лет : Сборник статей и других материалов, посвященных юбилею Верховного Суда СССР / Под ред. и с предисл. А. Ф. Горкина. — М. : Известия, 1965. — 96 с.
29. Виговський М. Ю. Гринько Г. Ф.: доля наркома-реформатора / М. Ю. Виговський // Науковий часопис НПУ ім. М. П. Драгоманова. Серія 6 : Історичні науки. — 2004. — Вип. 1. — С. 241–250.
30. Відозва від тимчасового Комітету про заснування Національної Бібліотеки Української держави в Києві // Державний вістник. — 1918. — 11 жовтня. — № 57. — С. 3.
31. Власов В. А. Советский государственный аппарат / Валериан Андреевич Власов. — М. : Государственное издательство юридической литературы, 1959. — 374 с.
32. Волков А. М. Административное право : учебник / А. М. Волков, А. С. Дугенец. — М. : ИД «Форум»: ИНФРА-М, 2012. — 288 с. — (Серия «Высшее образование»).
33. Володина Н. В. Иудаизм и конфессиональная политика в Израиле [Электронный ресурс] / Нина Витальевна Володина // Религия и право. — 2006. — № 1–2 (39). — Режим доступа : [http://www.sclj.ru/analytics/magazine/arch/detail.php?ELEMENT\\_ID=1286](http://www.sclj.ru/analytics/magazine/arch/detail.php?ELEMENT_ID=1286)
34. Володина Н. В. Иудейская государственно-правовая система [Электронный ресурс] / Нина Витальевна Володина // Научная сеть «Современное право». — 2013. — 27 ноября. — Режим доступа : <https://>

- [www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view/%D0%98%D1%83%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F-%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%8F-%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0](http://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view/%D0%98%D1%83%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F-%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%8F-%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0)
35. Временное положение об управлении туземных народностей и племен северных окраин Р.С.Ф.С.Р. Утв. Декретом Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров РСФСР от 25 октября 1926 г. // *Собрание узаконений і распоряжения рабоче-крестьянского правительства Российской Социалистической Федеративной Советской Республики*, издаваемое Народным Комиссариатом Юстиции. — 1926. — № 73. — Ст. 575.
  36. *Всемирная история : в 10 т. + 3 доп. тома / [гл. ред. Е. М. Жуков]. — М., 1955—1983. — Т. I: История первобытного общества и древнего мира до середины I тысячелетия до н. э. / [отв. ред. Ю. П. Францев]. — М. : Государственное издательство политической литературы, 1955. — 747 с.*
  37. *Вторая ступень советской трудовой школы. Организация. Содержание. Методы / [Эпштейн М., Парибок П., Стражев А. и др.]; под ред. И. Векслера и Р. Харитоновой. — М. : Государственное издательство Главсоцвос НКП РСФСР, 1929. — 476 с.*
  38. *Выготский Л. С. Лекции по педологии / Л. С. Выготский ; предисл. Г. С. Коротяевой. — Ижевск : Издательский дом «Удмуртский университет», 2001. — 304 с.*
  39. *Выготский Л. С. Педология подростка : учебник для студентов-заочников : в 3 т. / Л. С. Выготский. — М., 1929—1931. — Т. 1 и 2, задания 1—8. — М. : Издательство БЗО 2 МГУ, 1929 и 1930. — 172 с.*
  40. *Гайдар А. Казка про Хлопчиша-Кибальчиша / Аркадій Гайдар ; [пер. з рос. Г. Г. Кулініча]. — К. : Веселка, 1980. — 32 с.*
  41. *Глазунов Б. Б. Конституционное право зарубежных стран : [учеб. пособие] / Б. Б. Глазунов, А. М. Кальяк. — [2-е изд., перераб. и доп.]. — Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2015. — 276 с.*
  42. *Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Томас Гоббс ; [пер. с англ. Е. М. Вейцмана; под ред. В. В. Соколова] // Гоббс Т. Сочинения : в 2 т. / Томас Гоббс. — М. : Мысль, 1989—1991. — Т. 2 : Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. — 1991. — С. 3—545. — (Философское наследие; т. 115).*
  43. *Гоббс Т. Основы философии. О гражданине / Томас Гоббс ; [пер. с англ. Н. А. Федорова; под ред. В. В. Соколова] // Гоббс Т. Сочинения : в 2 т. / Томас Гоббс. — М. : Мысль, 1989—1991. — Т. 1 : Основы философии;*

- Человеческая природа; О свободе и необходимости. — 1989. — С. 270–504. — (Философское наследие; т. 107).
44. Грамота і промова ясновельможного пана гетьмана під час відкриття Українського Державного Університету 6 жовтня 1918 р. // Відродження. — 1918. — 8 жовтня (25 вересня). — Ч. 154. — С. 4.
  45. Гринько Г. Ф. Очередные задачи советского строительства в области просвещения / Г. Ф. Гринько. — Х. : Издание Наркомпрос УССР, 1920. — 87 с.
  46. Грицкевич В. П. История музейного дела до конца XVIII века / Грицкевич В. П. — [2-е изд., испр. и доп.]. — СПб. : Санкт-Петербург. гос. ун-т культуры и искусств, 2004. — 408 с.
  47. Гришаев О. В. А. В. Шестаков — создатель школьного учебника в 1930-е годы / О. В. Гришаев // Вестник Воронежского государственного университета. — 2014. — № 3. — Серия «История. Политология. Социология». — С. 67–69.
  48. Грובה В. П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблема теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Вікторія Павлівна Грובה. — Х., 2013. — 38 с.
  49. Гронский П. П. Децентрализация и самоуправление / П. П. Гронский. — [2-е изд., пересмотр. и доп.]. — М. : Т-во скоропеч. А. А. Левенсон, 1917. — 44 с. — (Глав. ком. Всерос. зем. союза, Эконом. отд.).
  50. Гронский П. П. Теории местного самоуправления в германской науке / П. П. Гронский // Известия Санкт-Петербургского политехнического института. — 1913. — Том XIX. — Отдел наук экономических и юридических. — С. 1–53.
  51. Гутман Э. Религия в израильской политике: объединяющий и разделяющий фактор / Эммануэль Гутман // Политическая система Израиля / под ред. М. Лисака и Э. Гутмана. — Тель-Авив : б. и., 1976. — С. 357–410.
  52. Д'юї Дж. Демократія і освіта / Джон Д'юї; [пер. з англ. І. Босак, М. Олійник і Г. Пехник]. — Львів : Літопис, 2003. — 294 с.
  53. Даниелян А. С. Правовая система Израиля: история и современность : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / Армен Сергеевич Даниелян. — Краснодар, 2017. — 26 с.
  54. Денисов А. И. Теория государства и права / А. И. Денисов. — М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. — 532 с.
  55. Державна Програма розвитку діяльності Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського на 2005–2010 роки : Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1085 від 25 серпня 2004 р.

- [Электронный ресурс] // Верховна Рада України, законодавство України. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1085-2004-%D0%BF>
56. Джуринский А. Н. Зарубежная педагогика : Учебное пособие для студентов вузов / А. Н. Джуринский. — М. : Гардарики, 2008. — 383 с.
  57. Дорошенко Д. Історія України (1917—1923 рр.) : у 2 т. / Дмитро Дорошенко. — [2-ге вид.]. — Нью-Йорк : Видавнича корпорація «Булава», 1954—1954. — Т. I: Доба Центральної Ради. — 1954. — 437 с.
  58. Достижения Советской власти за 40 лет в цифрах : статистический сборник / [редкол. В. Н. Старовский, В. Ф. Монахов, Л. М. Володарский и др.]. — М. : Государственное статистическое издательство, 1957. — 370 с.
  59. Дубровский А. М. От проблем исторического образования к новому облику исторической науки [Электронный ресурс] / А. М. Дубровский // Открытый текст: электронное периодическое издание. — 2000. — 01 января. — Режим доступа : <http://www.opentextnn.ru/history/historiografy/?id=2991#>
  60. Евдокимов В. Б. Особенности местного самоуправления в Дании [Электронный ресурс] / В. Б. Евдокимов // Отрасли права. — 2015. — 04 мая. — Режим доступа : <http://xn—7sbbaj7auwnffhk.xn—plai/article/2420>
  61. Евстигнеев-Беляков А. Ф. Значение производственных уклонов в трудовой школе / А. Ф. Евстигнеев-Беляков // Методы индивидуализирующего труда : сб. статей / Под ред. и с предисл. М. М. Рубинштейна. — М. : Издание Кооп. Т-ва «Мир», 1925. — С. 5—24. — (Современные методические искания).
  62. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Георг Еллинек ; [ред. С. И. Гессен ; пер. с нем.]. — [2-е изд., испр. и доп.]. — СПб. : Н. К. Мартынов, 1908. — 626 с. — (Право современного государства; т. 1).
  63. Емельянова Н. Опыт индийского муниципализма и его значение для современной России / Наталья Емельянова // Власть. — 2009. — № 11. — С. 130—133.
  64. Ергин Ю. В. История унификации российской и украинской систем народного образования: конец 20-х — начало 30-х годов XX века / Ю. В. Ергин // Педагогический журнал Башкортостана. — 2015. — № 5 (59). — С. 169—189.
  65. Еремян В. В. Местное управление и местное самоуправление в Латинской Америке : автореф. дис. на соискание учен. степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; Муниципальное право» / Виталий Владимирович Еремян. — М., 2001. — 44 с.
  66. Єрмолаєв В. М. Органи влади і управління Української держави (друга половина XVII—XVIII ст.) : навчальний посібник / Віктор Миколай-



- ович Єрмолаєв, Анатолій Іванович Козаченко. – Харків : Право, 2002. – 175 с.
67. Жуков Ю. Н. Иной Сталин. Политические реформы в СССР в 1933 – 1937 гг. / Юрий Николаевич Жуков. – М. : Вагриус, 2005. – 512 с.
68. Завальнюк О. М. Гетьманат Павла Скоропадського: розбудова національної університетської освіти / Олександр Михайлович Завальнюк // Гетьманат Павла Скоропадського: історія, постаті, контрверсії: збірник матеріалів Всеукраїнської наукової конф. (19 – 20 травня 2008 р.) / [відп. ред. В. Ф. Верстюк]. – К. : Видавництво імені Олени Теліги, 2008. – С. 204–214.
69. Замятин Е. И. Советские дети / Е. И. Замятин // Замятин Е. И. Сочинения : в 4 т. / Е. И. Замятин. – Мюнхен : A. Neimanis, Buchvertrieb und Verlag, 1970–1988. – Т. IV : Проза. Киносценарии. Лекции. Рецензии. Литературная публицистика. Статьи на разные темы / вступ. ст. Б. Филиппова ; [под ред. Е. Жиглевич, Б. Филиппова и А. Тюрина]. – 1988. – С. 565–570.
70. Зеньковский В. В. Пять месяцев у власти : [воспоминания] / Василий Васильевич Зеньковский ; [отв. ред. М. А. Колеров]. – М. : Издательский дом «REGNUM», 2011. – 648 с. – (Исследования по истории русской мысли; т. 15).
71. Зозуля О. І. Конституційно-правовий статус Адміністрації Президента України : монографія / Олександр Ігорович Зозуля. – Х. : Харків юридичний, 2014. – 300 с.
72. Ибн Джубайр. Путешествие [Электронный ресурс] / Мухаммед ибн Ахмед ибн Джубайр аль-Кинани ; [пер. с араб. Л. А. Семенової]. – М. : Наука, 1984. – Режим доступа : <http://www.lifeofpeople.info/themes/?theme=3.12.12.w#article1>.
73. Ивановский В. В. Организация местного самоуправления во Франции и Пруссии / В. В. Ивановский. – Казань : Изд.-во Императорского Казанского университета, 1886. – 304 с.
74. Игнатъев Б. В. О методе проектов, как основном методе работы трудовой школы / Б. В. Игнатъев // На путях к методу проектов / [ред.: Б. В. Игнатъев и М. В. Крупенина]. – М. : Работник просвещения, 1930. – С. 11–35.
75. Игнатъев Б. В. Основные вопросы метода проектов / Б. В. Игнатъев // На путях к методу проектов / [ред.: Б. В. Игнатъев]. – Сб. 4: Теоретический сборник по материалам конференции по методу проектов, организованной Научно-педагогическим институтом методов школьной работы 16 – 18 мая 1930 г. – М. : Учпедгиз, 1931. – С. 28–53.
76. Индия сегодня : Справочно-аналитическое издание / [редкол.: Т. Л. Шаумян (отв. ред.), Е. Ю. Ванина, А. М. Горячева и др.]. – М. : ИВ РАН, Ариаварта-Пресс, 2005. – 592 с.

77. Иностранное конституционное право : [Учебное пособие] / [И. А. Алабастрова, С. Ю. Кашкин, Б. А. Страшун и др.] ; под ред. В. В. Маклакова. — М. : Юрист, 1996. — 512 с.
78. Исаев М. А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. Конституционно-правовый аспект : дис. д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Исаев Максим Анатольевич. — М., 2004. — 371 с.
79. Исламоведение : Пособие для преподавателя / [Э. Р. Кулиев, М. Ф. Муртазин, Р. М. Мухаметшин и Л. А. Харисова] ; под ред. М. Ф. Муртазина. — [2-е изд., испр.]. — М. : Изд-во Моск. исламского ун-та, 2008. — 416 с.
80. История Азербайджана : в 3 т. / под ред. И. А. Гусейнова [и др.]. — Баку : Изд-во АН Азерб. ССР, 1958—1963. — Т. 3. Ч. 1: Азербайджан в период пролетарской революции и построения социализма. — 1963. — 537 с.
81. История государства и права зарубежных стран : Учебник для вузов : в 2 ч. / [Савельев В. А., Струнников В. Н., Чиркин С. В. и др.] ; под общ. ред. О. А. Жидкова и Н. А. Крашенинниковой. — [2-е изд., стер.]. — М. : Издательство НОРМА, 2003—2004. — Ч. 1: История государства и права Древнего мира. История государства и права в Средние века. — 2004. — 480 с.
82. История педагогики : учебник для студентов педагогических институтов / [Константинов Н. А., Медынский Е. Н., Шабаева М. Ф. и Королев Ф. Ф.]. — [изд. 5-е, доп. и перераб.]. — М. : Просвещение, 1982. — 447 с.
83. История СССР : в 3 ч. / под ред. А. М. Панкратовой. — М. : Учпедгиз, 1961—1961. — Ч. 2: Учебник для 9 класса средней школы / К. В. Базилевич, С. В. Бахрушин, А. М. Панкратова, А. В. Фохт. — 1961. — 303 с. — (Институт истории Академии наук СССР).
84. История Советского государства и права / [Александров С. Н., Арсеньев Б. Я., Герцензон А. А. и др.] ; под ред. А. И. Денисова. — М. : Государственное издательство юридической литературы, 1949. — 567 с.
85. История советского государства и права : в 3 кн. / [под ред. А. П. Косицина и др.] — М. : Наука, 1968—1985. — Кн. 2: Советское государство и право в период строительства социализма (1921—1935 гг.) / [ред.: Е. А. Скрипилев, С. С. Иванов, В. М. Курицин и др.]. — 1968. — 622 с.
86. История средних веков : учебник : в 2 т. / [Богданова Н. М., Гуревич А. Я., Свиридзе А. А. и др.] ; под ред. С. П. Карпова. — [6-е изд.]. — М. : Изд-во Моск. ун-та : Изд-во «Печатные традиции», 2008—2008. — Т. 1: Раннее и развитое Средневековье. — 2008. — 681 с. — (Классический университетский учебник).
87. Источники Малороссийской истории : в 2 ч. / [Сост. Д. Н. Бантыш-Каменский]. — М. : Университетская типография, 1858—1859. — Ч. 1: 1649—1687. — 1858. — 346 с.

88. Інструкція Тимчасовому комітету для заснування Національної бібліотеки Української держави у м. Києві : Затверджено Управляючим Міністерством Освіти і Мистецтва України сенатором Н. Василенком 5 жовтня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 22 листопада. — № 73. — С. 4.
89. Історія держави і права України : підручник : у 2 т. / [Святоцький О. Д., Страхов М. М., Ярмиш О. Я. та ін.] ; за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка. — К. : Ін Юре, 2003—2003. — Т. 1. — 2003. — 656 с.
90. Історія держави і права Української РСР : у 2 т. / [Бабій Б. М., Корецький В. М., Таранов А. П. і Терлецький В. М.]. — К. : Наукова думка, 1967—1967. — Т. 2: 1937—1967 рр. — 1967. — 428 с.
91. Історія українського козацтва : Нариси : у 2 т. / [редкол.: В. А. Смолій (відп. ред.), О. А. Бачинська, О. І. Гуржій та ін.]. — К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006—2007. — Т. 1 : Розділи 1—10. — 2006. — 800 с.
92. Історія українського козацтва : Нариси : у 2 т. / [редкол.: В. А. Смолій (відп. ред.), О. А. Бачинська, О. І. Гуржій та ін.]. — К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006—2007. — Т. 2 : Розділи 11—22. — 2007. — 724 с.
93. Історія української школи і педагогіки : Хрестоматія / [уклад. О. О. Любар ; ред. В. Г. Кремень]. — К. : Знання, 2005. — 767 с.
94. Кабашов С. Ю. Бюрократия. Теоретические концепции : учеб. пособие (ознак. фрагмент) / Сергей Юрьевич Кабашов. — [2-е изд., стереотип.]. — М. : Флинта; 2011. — С. 1—58. [Электронный ресурс] / Фикшнбук. — Режим доступа : <http://fictionbook.ru/static/trials/03/37/39/03373975.a4.pdf>.
95. Каганович Л. М. Партия и советы / Лазарь Моисеевич Каганович. — М., Л. : Гос. изд-во, 1928. — 152 с.
96. Кагаров Е. Г. Метод проектов в трудовой школе / Е. Г. Кагаров. — Ленинград : Изд-во «Брокгауз-Ефрон», 1926. — 88 с.
97. Казанский А. И. Пятилетка в массовой методической работе / А. И. Казанский, П. П. Клименко // Пятилетка в массовой школе в связи с методом проектов : сборник, составленный работниками Московского педагогического техникума им. Профинтерна и опытной школы при нём / [ред. П. К. Шимбирев]. — М. : Работник просвещения, 1930. — С. 4—11.
98. Калинин М. И. Быть подлинными организаторами колхозов : Речь на слете передовых сельсоветов Западной области в Смоленске 5 сентября 1933 г. / Михаил Иванович Калинин // Калинин М. И. Избранные произведения : в 4 т. / М. И. Калинин. — М. : Государственное издательство политической литературы, 1960—1962. — Т. 3: 1933 — 1941 гг. — 1962. — С. 64—79. — (Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС).

99. Калинин М. И. Вопросы советского строительства : Доклад на III съезде Советов Союза ССР 16 мая 1925 г. / Михаил Иванович Калинин // Калинин М. И. Избранные произведения : в 4 т. / М. И. Калинин. — М. : Государственное издательство политической литературы, 1960—1962. — Т. 1: 1917 — 1925 гг. — 1960. — С. 659—676. — (Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС).
100. Калинина Е. В. Государственно-правовое учение иудаизма. Ветхозаветная и талмудическая концепция : автореф. дис. на соискание учен. степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / Евгения Валерьевна Калинина. — Нижний Новгород, 2012. — 51 с.
101. Кампанелла Т. Город Солнца / Томмазо Капанелла ; [пер. с лат. Ф. А. Петровского] // Библиотека фантастики : в 24 т. / [Ред. кол.: А. П. Казанцев (председатель), В. П. Карцев, Е. И. Парнов и др.]. — М. : Правда, 1986—1997. — Т. 15: Зарубежная фантастическая проза прошлых веков / [сост.: И. В. Семибратова]. — 1989. — С. 131—188.
102. Карамзин Н. М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях / Николай Михайлович Карамзин ; предисл., подгот. текста и примеч. Ю. С. Пивоварова ; [ред. изд-ва Е. Г. Руденко]. — М. : «Наука», Главная редакция восточной литературы, 1991. — 127 с.
103. Кардаш П. Слава українського козацтва / Петро Кардаш, Сергій Кот ; передм. В. Смолія. — Мельборн : Фортуна, 1999. — 340 с.
104. Кареев Н. И. Учебная книга истории средних веков / Николай Иванович Кареев. — СПб. : Типография М. М. Стасюлевича, 1900. — 236 с.
105. Квинтилиан М. Ф. Двенадцать книг риторических наставлений : в 12 кн. / Марк Фабий Квинтилиан ; [пер. с лат. А. Никольского]. — СПб. : Типография Императорской Российской Академии, 1834—1834. — Кн. 1. — 1834. — 486 с.
106. Кожевников М. В. История советского суда 1917 — 1956 годы / Михаил Васильевич Кожевников. — М. : Государственное издательство юридической литературы, 1957. — 383 с.
107. Кокошкин Ф. Ф. К вопросу о юридической природе государства и органов государственной власти / Ф. Ф. Кокошкин. — М. : Имп. Моск. ун-т, 1896. — 31 с.
108. Коммунистическая Партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898—1953) : в 2 ч. — [7-е изд.]. — М. : Государственное издательство политической литературы, 1953—1953. — Ч. 1: 1898—1925. — 1953. — 952 с. — (Институт Маркса—Энгельса—Ленина—Сталина при ЦК КПСС).
109. Коммунистическая Партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898—1953) : в 2 ч. — [7-е

- изд.]. — М. : Государственное издательство политической литературы, 1953—1953. — Ч. 2: 1925—1953. — 1953. — 1204 с. — (Институт Маркса—Энгельса—Ленина—Сталина при ЦК КПСС).
110. Коммунистическая Партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898—1986) : в 16 т. / [общ. ред. А. Г. Егорова и К. М. Боголюбова]. — [9-е изд., доп. и испр.]. — М. : Издательство политической литературы, 1983—1990. — Т. 11: 1966—1970. — 1986. — 952 с. — (Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС).
111. Коммунистический режим и народное сопротивление в России. 1917—1991 / [сост. Б. С. Пушкарев, К. М. Александров, В. В. Иофе и др.]. — М. : Посев, 2002. — 77 с. — (Серия «Библиотечка россияведения»; вып. 1).
112. Конституции буржуазных государств Европы : сб. конституций / [сост. Ф. А. Кублицкий; ред. Г. С. Гурвич]. — М. : Изд-во иностранной лит., 1957. — 1143 с.
113. Конституции государств Азии : в 3 т. / [ред. Т. Я. Хабриева]. — М. : НОРМА, 2010—2010. — Т. 2: Средняя Азия и Индостан. — 2010. — 1024 с.
114. Конституции государств Европы : в 3 т. / [ред. Л. А. Окуньков]. — М. : НОРМА, 2001—2001. — Т. 1: Австрия—Ирландия. — 2001. — 824 с.
115. Конституции зарубежных стран : сб. конституций / [сост. В. Н. Дубровин]. — М. : Юрлитинформ, 2001. — 447 с.
116. Конституционное право зарубежных стран / [Афанасьева О. В., Колесников Е. В., Комкова Г. Н., Малько А. В.]. — М. : Норма, 2004. — 320 с. — (Серия учебно-методических комплексов).
117. Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / [Даниленко В. Н., Кашкин С. Ю., Туманов В. А. и др.] ; под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. — М. : НОРМА, 2004. — 832 с.
118. Конституционный механизм диктатуры монополий : [монография] / [Зивс С. Л., Крылов Б. С., Крутоголов М. А. и др.] ; отв. ред. И. Д. Левин. — М. : Наука, 1964. — 364 с. — (Современное империалистическое государство; кн. 3).
119. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 07 октября 1977 г. — М. : Молодая гвардия, 1977. — 62 с.
120. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята на Чрезвычайном VIII съезде Советов Союза ССР 05 декабря 1936 г. // Известия Центрального исполнительного комитета СССР и Всероссийского Центрального исполнительного комитета. — 1936. — № 283. — Ст. 12.

121. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 07 октября 1977 г. : состоянием на 01 декабря 1988 г. — М. : Известия Советов народных депутатов СССР, 1988. — 64 с.
122. Конституції зарубіжних країн : навч. посібник / [авт.-упоряд.: В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; ред. В. О. Серьогін]. — Харків : ФІНН, 2009. — 664 с.
123. Конституційне право зарубіжних країн : навчальний посібник: у 2 т. / [Гараджаєв Д. Я., Єзеров А. А., Москальчук К. М. та ін.] ; за ред. Н. В. Мішиної і В. О. Міхальова. — Дніпропетровськ: Середняк Т.К., 2014 — 2014. — Т. 2: Особлива частина. — 2014. — 336 с.
124. Конституція України : за станом на 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
125. Коркунов Н. М. Русское государственное право : в 2 т. / Н. М. Коркунов ; [под ред. М. Б. Горенберга]. — [6-е изд.] — СПб. : Типография М. М. Стасюлевича, 1909—1909. — Т. 2: Часть особенная. — 1909. — 739 с.
126. Корнейчик Т. Развитие системы народного образования РСФСР / Т. Корнейчик // Педагогическая энциклопедия : в 3 т. / [ред.: А. Г. Калашников и М. С. Эпштейн]. — М. : Работник просвещения, 1927—1929. — Т. 1: Отделы, посвященные теории, истории и общим вопросам организации педагогического дела. — 1929. — Ст. 1015—1060.
127. Краткий курс истории СССР : учебник для 3 и 4 классов / под ред. А. В. Шестакова. — М. : Учпедгиз, 1937. — 223 с.
128. Крупская Н. К. Единая трудовая школа / Надежда Константиновна Крупская // Крупская Н. К. Педагогические сочинения : в 10 т. + 1 доп. том / Н. К. Крупская ; [Под ред. Н. К. Гончарова, И. А. Каирова и Н. А. Константинова]. — М. : Издательство Академии педагогических наук, 1957—1963. — Т. 2: Общие вопросы педагогики. Организация народного образования в СССР / [Подгот. текста и примеч. П. И. Куликова]. — 1958. — С. 127—132.
129. Крупская Н. К. Задачи школы I ступени / Надежда Константиновна Крупская // Крупская Н. К. Педагогические сочинения : в 10 т. + 1 доп. том / Н. К. Крупская ; [Под ред. Н. К. Гончарова, И. А. Каирова и Н. А. Константинова]. — М. : Издательство Академии педагогических наук, 1957—1963. — Т. 3: Обучение и воспитание в школе / [Подгот. текста и примеч. Э. М. Цимхес]. — 1959. — С. 24—33.
130. Крупская Н. К. К вопросу о программах / Надежда Константиновна Крупская // Крупская Н. К. Педагогические сочинения : в 10 т. + 1 доп. том / Н. К. Крупская ; [Под ред. Н. К. Гончарова, И. А. Каирова и Н. А. Константинова]. — М. : Издательство Академии педагогических наук, 1957—1963. — Т. 3: Обучение и воспитание в школе / [Подгот. текста и примеч. Э. М. Цимхес]. — 1959. — С. 34—44.

131. Крупская Н. К. О методе проектов / Надежда Константиновна Крупская // На путях к методу проектов / [ред.: Б. В. Игнатъев]. — Сб. 4: Теоретический сборник по материалам конференции по методу проектов, организованной Научно-педагогическим институтом методов школьной работы 16 — 18 мая 1930 г. — М. : Учпедгиз, 1931. — С. 5—17.
132. Крыленко Н. Реформа судоустройства / Н. Крыленко // Еженедельник Советской Юстиции. — 1922. — № 37—38. — С. 1—5.
133. Ксенофонт. Киропедия / Ксенофонт ; [пер. с древнегреч. В. Г. Боруховича] // Ксенофонт. Киропедия ; [изд. подг. В. Г. Борухович и Э. Д. Фролов]. — М. : Наука, 1976. — 334 с. — (Литературные памятники; т. 208).
134. Кудлай О. Б. Законотворча діяльність українських урядів доби гетьмана П. Скоропадського в галузі освіти і культури (за матеріалами газети «Державний вістник») / Олександра Борисівна Кудлай // Гетьманат Павла Скоропадського: історія, постаті, контрверсії : збірник матеріалів Всеукраїнської наукової конф. (19 — 20 травня 2008 р.) / [відп. ред. В. Ф. Верстюк]. — К. : Видавництво імені Олени Теліги, 2008. — С. 239—246.
135. Кудрина Ю. Не было низменнее и злее... / Юлия Кудрина // Знание — сила. — 2000. — № 1. — С. 94—103. — (Рубрика «Всё не так»).
136. Кудряшова Л. В. Основы государственного и муниципального управления : учеб. пособие : в 2 ч. / Л. В. Кудряшова. — Томск : ФДО, ТУСУР, 2015—2016. — Ч. II: Основы муниципального управления. — 2015. — 156 с.
137. Кутафин О. Е. Судебная власть в России. История. Документы : в 6 т. / О. Е. Кутафин, В. М. Лебедев и Г. Ю. Семигин. — М. : Мысль, 2003—2003. — Т. 5: Советское государство. — 2003. — 829 с.
138. Кучма В. В. Государство и право Древнего мира и Средних Веков : в 2 ч. / В. В. Кучма. — Волгоград : Издательство Волгоградского государственного университета, 2001. — 548 с.
139. Кытманова Н. М. Зарубежный опыт организации местного самоуправления и возможность его применения в России [Электронный ресурс] / Н. М. Кытманова // SuperInf.ru. — 2012. — 10 февраля. — Режим доступа : [https://superinf.ru/view\\_helpstud.php?id=2150](https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=2150)
140. Лазаревский А. М. Суды старой Малороссии / Александр Матвеевич Лазаревский. — Киевская старина. — 1898. — № 7—8. — С. 75—115.
141. Лазаревский Н. И. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами / Н. И. Лазаревский. — СПб. : Слово, 1905. — 389 с.
142. Лазаревский Н. И. Самоуправление / Н. И. Лазаревский // Мелкая земская единица. — 1903. — Вып. 1. — С. 1—61.
143. Ланков А. Очерки по методике комплексного преподавания в школе I ступени. Практический комментарий для учащихся. Первый год



- обучения / А. Ланков, А. Мошкова. — [2-е изд.]. — М. : Работник просвещения, 1927. — 124 с.
144. Лебедева Э. Е. Тропическая Африка и глобализация / Э. Е. Лебедева // Постиндустриальный мир и Россия / [отв. ред. В. Г. Хорос и В. А. Красильщиков]. — М. : Эдиториал УРСС, 2001. — С. 418—433.
145. Лемберг Р. Г. Предисловие / Р. Г. Лемберг // Современная школа : сб. статей / [под ред. Д. Н. Ангерта, Р. Г. Лемберг, Б. Е. Райкова и А. Г. Ярошевского]. — Петроград : Культурно-просветительное кооперативное товарищество «Начатки знаний», 1923. — С. 3—4.
146. Ленин В. И. Государство и революция. Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции / Владимир Ильич Ленин. — М. : Политиздат, 1967. — 160 с.
147. Ленин В. И. Дополнение и поправки к проекту письма ЦК РКП (б) об отношении к беспартийным рабочим / В. И. Ленин // Ленин В. И. Полное собрание сочинений : в 55 т. / В. И. Ленин. — [5-е изд.]. — М. : Издательство политической литературы, 1965—1975. — Т. 43: март — июнь 1921. — 1970 — С. 390—392. — (Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС).
148. Ленин В. И. К населению / Владимир Ильич Ленин // Ленин В. И. К населению. — О «демократии» и диктатуре». — Что такое Советская власть? / Владимир Ильич Ленин. — М. : Политиздат, 1977. — С. 3—5.
149. Ленин В. И. О задачах Наркомюста в условиях новой экономической политики : Письмо Д. И. Курскому / В. И. Ленин // Ленин В. И. Полное собрание сочинений : в 55 т. / В. И. Ленин. — [5-е изд.]. — М. : Издательство политической литературы, 1965—1975. — Т. 44: июнь 1921 — март 1922. — 1970 — С. 396—400. — (Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС).
150. Ленин В. И. О задачах пролетариата в данной революции / В. И. Ленин // Ленин В. И. Полное собрание сочинений : в 55 т. / В. И. Ленин. — [5-е изд.]. — М. : Издательство политической литературы, 1965—1975. — Т. 31: март — апрель 1917. — 1969 — С. 113—118. — (Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС).
151. Ленин В. И. О партийной программе : доклад VIII съезду РКП (б) 19 марта 1919 г. / В. И. Ленин // Ленин В. И. Полное собрание сочинений : в 55 т. / В. И. Ленин. — [5-е изд.]. — М. : Издательство политической литературы, 1960—1981. — Т. 38: март — июль 1919. — 1969. — С. 151—173. — (Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС).
152. Ленин В. И. О работе Наркомпроса / В. И. Ленин // Ленин В. И. Полное собрание сочинений : в 55 т. / В. И. Ленин. — [5-е изд.]. — М. : Издательство политической литературы, 1965—1975. — Т. 42: ноябрь 1920 — март 1921. — 1970 — С. 322—332. — (Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС).

153. Ленин В. И. Очередные задачи Советской власти / В. И. Ленин // Ленин В. И. Полное собрание сочинений : в 55 т. / В. И. Ленин. — [5-е изд.]. — М. : Издательство политической литературы, 1960—1981. — Т. 36: март — июль 1918. — 1969. — С. 165—208. — (Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС).
154. Ленин В. И. Первоначальный вариант статьи «Очередные задачи Советской власти» / В. И. Ленин // Ленин В. И. Полное собрание сочинений : в 55 т. / В. И. Ленин. — [5-е изд.]. — М. : Издательство политической литературы, 1960—1981. — Т. 36: март — июль 1918. — 1969. — С. 127—164. — (Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС).
155. Ленин В. И. Политический отчет Центрального Комитета 7 марта 1918 г. Седьмому Экстренному съезду РКП (б) / В. И. Ленин // Ленин В. И. Полное собрание сочинений : в 55 т. / В. И. Ленин. — [5-е изд.]. — М. : Издательство политической литературы, 1960—1981. — Т. 36: март — июль 1918. — 1969. — С. 3—26. — (Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС).
156. Ленин В. И. Речь на IV сессии ВЦИК IX созыва 31 октября 1922 г. / В. И. Ленин // Ленин В. И. Полное собрание сочинений : в 55 т. / В. И. Ленин. — [5-е изд.]. — М. : Издательство политической литературы, 1965—1975. — Т. 45: март 1922—март 1923. — 1970. — С. 245—251. — (Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС).
157. Ленин В. И. Речь на съезде председателей губернских советов 30 июля 1918 г. : газетный отчет / В. И. Ленин // Ленин В. И. Полное собрание сочинений : в 55 т. / В. И. Ленин. — [5-е изд.]. — М. : Издательство политической литературы, 1960—1981. — Т. 37: июль 1918 — март 1919. — 1969. — С. 20—23. — (Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС).
158. Ленин В. И. Удержат ли большевики государственную власть? / В. И. Ленин // Ленин В. И. Полное собрание сочинений : в 55 т. / В. И. Ленин. — [5-е изд.]. — М. : Издательство политической литературы, 1965—1975. — Т. 34: июль — октябрь 1917. — 1969 — С. 287—339. — (Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС).
159. Ли Куан Ю. Сингапурская история: 1965 — 2000 гг.: из третьего мира — в первый / Ли Куан Ю ; [пер. с англ. А. В. Бонь]. — М. : МГИМО-Университет, 2010. — 657 с. — (Приложение к «Вестнику МГИМО-Университета»).
160. Логвинова Т. В. Духовная жизнь чиновничества: исторический аспект [Электронный ресурс] / Татьяна Викторовна Логвинова // Политическое управление: научный информационно-образовательный электронный журнал. — 2013. — № 03 (06). — Режим доступа : <http://www.pu.virmk.ru/arhiv/2013/03/LogvinovaTV.htm>.
161. Лопатнев М. П. Вместо введения / М. П. Лопатнев // Далтон-план в русской школе / [под ред. И. С. Симонова и Н. В. Чехова]. —

- Ленинград : Изд-во «Брокгауз-Ефрон», 1926. – С. 9–13. – (Вып. II: Год работы в трудовой школе II ступени).
162. Лук'янов Д. В. Іудейське (єврейське) право / Д. В. Лук'янов // Велика українська юридична енциклопедія : у 12 т. / [редкол.: В. Я. Тацій (голова), Ю. С. Шемшученко, О. В. Петришин та ін.]. – Х. : Право, 2015. – Т. 3: Загальна теорія права / [редкол.: О. В. Петришин (голова), В. В. Лемак, Н. М. Оніщенко та ін.]. – 2017. – С. 206–211.
163. Лук'янов Д. В. Канонічне право / Д. В. Лук'янов // Велика українська юридична енциклопедія : у 12 т. / [редкол.: В. Я. Тацій (голова), Ю. С. Шемшученко, О. В. Петришин та ін.]. – Х. : Право, 2015. – Т. 3: Загальна теорія права / [редкол.: О. В. Петришин (голова), В. В. Лемак, Н. М. Оніщенко та ін.]. – 2017. – С. 212–217.
164. Лук'янов Д. В. Релігійна правова сім'я / Д. В. Лук'янов // Велика українська юридична енциклопедія : у 12 т. / [редкол.: В. Я. Тацій (голова), Ю. С. Шемшученко, О. В. Петришин та ін.]. – Х. : Право, 2015. – Т. 3: Загальна теорія права / [редкол.: О. В. Петришин (голова), В. В. Лемак, Н. М. Оніщенко та ін.]. – 2017. – С. 659–661.
165. Луначарский А. В. О состоянии народного просвещения в Р.С.Ф.С.Р. : доклад на XIII Всероссийском съезде советов / А. В. Луначарский. – М., Л. : Гос. изд-во, 1927. – 61 с.
166. Лурье С. Я. Архимед / С. Я. Лурье. – М.; Л. : Изд-во АН СССР, 1945. – 270 с.
167. Львович Г. Бродячий сельсовет / Г. Львович // Власть Советов. – 1929. – № 2. – С. 14–16.
168. Магеровский Д. А. Государственная власть и государственный аппарат / Д. А. Магеровский. – М. : Новая Москва, 1924. – 180 с.
169. Макаров И. И. Правовое регулирование организации местного самоуправления в Норвегии / И. И. Макаров // Государство и право. – 2009. – № 3. – С. 72–76.
170. Маркс К. Манифест Коммунистической партии / Карл Маркс, Фридрих Энгельс ; [пер. с нем. Г. В. Плеханов] // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения : в 50 т. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – [2-е изд.]. – М. : Государственное издательство политической литературы, 1955–1981. – Т. 4: май 1946 г. – март 1848 г. – 1955. – С. 419–459. – (Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС).
171. Материалы к докладу Совета Народных Комиссаров БССР Совету Народных Комиссаров СССР. – Мн. : Упр. делами СНК БССР, 1928. – 248 с.
172. Матье М. Э. Древнеегипетские мифы / М. Э. Матье ; [отв. ред. В. Д. Бонч-Бруевич]. – М., Л. : Изд-во АН СССР, 1956. – 173 с.
173. Медведев Е. М. О самоуправлении североиндийских городов раннего средневековья / Евгений Михайлович Медведев // Индийская куль-

- тура и буддизм : сб. статей памяти академика Ф. И. Щербатского / [Отв. ред. Н. И. Конрад и Г. М. Бонгард-Левин]. — М. : «Наука», Главная редакция восточной литературы, 1972. — С. 103–114.
174. Мерзляков Н. С. Проблемы государственного строительства в странах Общей афро-малагасийской организации / Николай Семенович Мерзляков. — М. : Наука, 1970. — 288 с.
175. Милюков П. Н. Очерки по истории русской культуры : в 3 т. / П. Н. Милюков. — М. : Прогресс-Культура, 1993 – 1995. — Т. 2-2: Искусство. Школа. Просвещение. — 1994. — 496 с.
176. Михалёва Н. В. Конституционно-правовые модели местного управления и местного самоуправления (сравнительный анализ) : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; Муниципальное право» / Наталья Владимировна Михалёва. — М., 2005. — 36 с.
177. Моложавый С. Проблемы трудовой школы в марксистском освещении / С. Моложавый, Е. Шимкевич. — М. : Работник просвещения, 1924. — 139 с.
178. Молотов В. М. Об изменениях в Советской Конституции / Вячеслав Михайлович Молотов // Молотов В. М. Статьи и речи (1935–1936) / В. М. Молотов. — М. : Партиздат ЦК ВКП (б), 1937. — С. 66–92.
179. Монтэ П. Египет Рамесов: повседневная жизнь египтян во времена великих фараонов / Пьер Монтэ ; [пер. с фр. Ф. Л. Мендельсон ; отв. ред. О. В. Томашевич]. — М. : «Наука», Главная редакция восточной литературы, 1989. — 380 с. — (Серия «По следам исчезнувших культур Востока»).
180. Мор Т. Золотая книга, столь же полезная, как забавная, о наилучшем устройстве государства и о новом острове Утопии / Томас Мор ; [пер. с англ. А. И. Малеина и Ф. А. Петровского] // Библиотека фантастики : в 24 т. / [Ред. кол.: А. П. Казанцев (председатель), В. П. Карцев, Е. И. Парнов и др.]. — М. : Правда, 1986–1997. — Т. 15: Зарубежная фантастическая проза прошлых веков / [сост. И. В. Семибратова]. — 1989. — С. 17–130.
181. Морэ А. Нил и египетская цивилизация [Электронный ресурс] / Александр Морэ ; [пер. с фр. Т. Любовская]. — М. : Центрполиграф, 2007. — Режим доступа : [http://www.e-reading.club/chapter.php/1005288/45/More\\_-\\_Nil\\_i\\_egipetskaya\\_civilizaciya.html#n\\_237](http://www.e-reading.club/chapter.php/1005288/45/More_-_Nil_i_egipetskaya_civilizaciya.html#n_237).
182. Музейні заклади сфери управління Міністерства культури України [Електронний ресурс] // Міністерство культури України, офіційний сайт. — Режим доступу : [http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=244942172&cat\\_id=244908588](http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244942172&cat_id=244908588)
183. Муниципальное право России : учебник для вузов по спец. «Юриспруденция» и «Государственное и муниципальное управление» /

- [Арбузов С. В., Казанник А. И., Федорова М. Ю. и др.] ; под ред. А. Н. Костюкова. — М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. — 687 с.
184. Мухаев Р. Т. Система государственного и муниципального управления : учебник для студентов вузов по спец. «Государственные и муниципальные финансы», «Юриспруденция» и «Политология» / Рашид Тазитдинович Мухаев. — [2-е изд., перераб. и доп.]. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. — 687 с.
185. Мухаев Р. Т. Теория государства и права : [учебник для вузов] / Рашид Тазитдинович Мухаев. — М. : ПРИОР, 2001. — 464 с.
186. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Ник Мэннинг, Нил Парисон ; [пер. с англ. под ред. Г. Н. Чепыгова]. — М. : Весь мир, 2003. — 496 с.
187. Николаевский М. Практические приемы объединения предметов в школах I и II ступеней / М. Николаевский. — М. : Изд-во Т-ва «В. В. Думнов, насл. бр. Салаевых», 1924. — С. 9–13. — (Опыты и достижения трудовой школы : Хрестоматийные сборники / [ред. А. М. Лебедев]; Вып. 1: Комплексное преподавание в живом опыте).
188. Никольский Н. М. В Древнем Вавилоне / Н. М. Никольский // Книга для чтения по древней истории : сборник статей : в 3 ч. / [Коваленский М. Н., Никольский Н. М., Кун Н. А. и др.] ; под ред. А. М. Васютинского, М. Н. Коваленского, В. Н. Перцева и К. В. Сивкова. — М. : Задруга, 1913–1915. — Ч. 1: Первобытная культура. Восток. Греция. — 1913. — С. 53–72. — (Историческая комиссия Учебного отдела Общества распространения технических знаний).
189. Новиков М. В. Клерикальное государство и церковь. взаимоотношения церкви и государства в Израиле и в сопредельных странах : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; Конституционный судебный процесс; Муниципальное право» / Марк Владимирович Новиков. — М., 2013. — 37 с.
190. Новичков А. В. Реформирование советской системы народного образования в 1930-е годы : монография / Алексей Валерьевич Новичков. — Орехово-Зуево : Изд-во МГОГИ, 2013. — 140 с.
191. Новоселов Ф. П. О сущности метода проектов / Ф. П. Новоселов // На путях к методу проектов / [ред.: Б. В. Игнатъев и М. В. Крупенина]. — М. : Работник просвещения, 1930. — С. 35–46.
192. Ньютон И. Математические начала натуральной философии / Исаак Ньютон ; [пер. с лат. А. Н. Крылова ; под ред. Л. С. Полака]. — М. : Наука, 1989. — 711 с.
193. О Высшем Совете Народного Хозяйства : Декрет Совета Народных Комиссаров от 1 декабря 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. — 1917. — № 5. — Ст. 83.

194. О государственном предприятии (объединении) : Закон СССР № 7284-XI от 30 июня 1987 г. — М. : Издательство «Известия Советов народных депутатов СССР», 1987. — 64 с.
195. О дополнении уголовного кодекса РСФСР ст. ст. 58-1А, 58-1Б, 58-1В, 58-1Г : Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров РСФСР от 20 июля 1934 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства РСФСР. — 1934. — № 30. — Ст. 175.
196. О конституционном надзоре в СССР : Закон СССР № 974-1 от 23 декабря 1989 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1989. — № 29. — Ст. 572.
197. О ликвидации округов : Постановление Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров СССР от 23 июля 1930 г. // Собрание законов СССР. — 1930. — № 37. — Ст. 400.
198. О мероприятиях по укреплению социалистического переустройства сельского хозяйства в районах сплошной коллективизации и по борьбе с кулачеством : Постановление Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров Союза ССР от 1 февраля 1930 г. // Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза Советских Социалистических Республик, издаваемое Управлением Делами Совета Народных Комиссаров Союза ССР и Совета Труда и Оборона. — 1930. — № 9. — Ст. 105.
199. О Народном Суде Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (Положение) : Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 30 ноября 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. — 1918. — № 85. — Ст. 889.
200. О национализации фабрики товарищества Ликинской мануфактуры А. В. Смирнова : Постановление Совета Народных Комиссаров от 17 ноября 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. — 1918. — № 37. — Ст. 486.
201. О новых задачах советов в связи с широко развернувшейся коллективизацией в деревне : Постановление Президиума Центрального Исполнительного Комитета от 25 января 1930 г. // Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза Советских Социалистических Республик, издаваемое Управлением Делами Совета Народных Комиссаров Союза ССР и Совета Труда и Оборона. — 1930. — № 7. — Ст. 85.
202. О правах и обязанностях Советов : Инструкция Народного комиссариата по внутренним делам от 24 декабря 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. — 1917. — № 12. — Ст. 180.

203. О рассмотрении дел о преступлениях, расследуемых Народным комиссариатом внутренних дел Союза ССР и его местными органами : Постановление Центрального исполнительного комитета СССР от 10 июля 1934 г. // Собрание законов СССР. — 1934. — № 36. — Ст. 284.
204. О революционных трибуналах : Декрет Совета Народных Комиссаров от 4 мая 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. — 1918. — № 35. — Ст. 471.
205. О реорганизации местных органов юстиции в связи с реорганизацией округов : Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров РСФСР от 10 октября 1930 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства РСФСР. — 1930. — № 51. — Ст. 627.
206. О суде : Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 7 марта 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. — 1918. — № 26. — Ст. 347.
207. О суде : Декрет Совета Народных Комиссаров от 20 июля 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. — 1918. — № 52. — Ст. 589.
208. О суде : Декрет Совета Народных Комиссаров от 24 ноября 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. — 1917. — № 4. — Ст. 50.
209. Об Единой Трудовой Школе Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (Положение) : Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 16 октября 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. — 1918. — № 74. — Ст. 812.
210. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления : Закон СССР от 26 декабря 1990 г. № 1861-1 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1991. — № 1. — Ст. 3.
211. Об организации местного самоуправления : Обращение Народного комиссариата по внутренним делам от 24 декабря 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. — 1917. — № 12. — Ст. 179.
212. Об отмене всех доныне изданных циркуляров О Революционных Трибуналах : Постановление Народного Комиссариата Юстиции от 16 июня 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. — 1918. — № 44. — Ст. 533.
213. Об утверждении положения о прокуратуре Союза ССР : Постановление Центрального исполнительного комитета и Совета народных ко-



- миссаров СССР № 84/2621 от 17 декабря 1933 г. // Собрание законов СССР. — 1934. — № 1. — Ст. 2а.
214. Об утверждении постановлений, принятых в период между сессиями Центрального исполнительного комитета Союза ССР и подлежащих, на основании ст. 18 Конституции Союза ССР, утверждению 4-й сессии Центрального исполнительного комитета Союза ССР 6-го созыва : Постановление Президиума ЦИК СССР от 4 января 1934 г. // Собрание законов СССР. — 1934. — № 2. — Ст. 17.
215. Обзор деятельности Правительства за 1925 и 1926 гг. : Отчет V Всеазербайджанского съезда Советов. — Баку : Управление делами Совнаркома и ВЭСа, 1927. — 408 с.
216. Общая теория права и государства : учебник / [Афанасьев В. С., Герасимов А. П., Гойман В. И. и др.] ; под ред. В. В. Лазарева. — [2-е изд., перераб. и доп.]. — М. : Юристъ, 1996. — 472 с.
217. Обществоведение : в 6 т. / [ред. Н. Г. Тарасов]. — Л. : Издательство «Сезитель» Е. В. Высоцкого, 1924—1926. — Т. I: Жизнь общества в первичных формах и сложных образованиях в Египте, Месопотамии, Греции и Риме / [Сост. Н. Г. Тарасов]. — [2-е изд.]. — 1924. — 251 с. — (Библиотека обществоведения).
218. Обществоведение : в 6 т. / [ред. Н. Г. Тарасов]. — Л. : Издательство «Сезитель» Е. В. Высоцкого, 1924—1926. — Т. II: Формы организации труда и общества в Европе в эпоху преобладания натурального хозяйства и развития средиземно-морской торговли / [Сост. Н. П. Грацианский, Е. А. Мороховец и Н. Г. Тарасов]. — [2-е изд., испр.]. — 1925. — 280 с. — (Библиотека обществоведения).
219. Овчинников И. И. Компетенция местного самоуправления (проблемы теории и практики правового управления) : монография / И. И. Овчинников. — М. : Юстицинформ, 2014. — 239 с.
220. Ориу М. Основы публичного права / М. Ориу ; предисл. Е. Пашуканиса ; [пер. с фр. под ред. Е. Пашуканиса и Н. Челяпова]. — М. : Изд-во Ком. Акад., 1929. — 783 с.
221. Орхівський С. Напучення королеві польському Сигізмунду-Августу / Станіслав Орхівський-Роксолан // Українська література XIV—XVI ст. Апокрифи. Агіографія. Паломницькі твори. Полемічні твори. Перекладні повісті. Поетичні твори / Упоряд. В. П. Колосов ; ред. та авт. вст. ст. В. Л. Микитась. — К. : Наукова думка, 1988. — С. 113—152. — (Бібліотека української літератури. Дожовтнева українська література).
222. Основы научного коммунизма / [П. Н. Федосеев (руководитель), Ф. М. Бурлацкий, А. Н. Яковлев и др.]. — [2-е изд., доп. и уточн.]. — М. : Политиздат, 1967. — 575 с. — (Академия общественных наук при ЦК КПСС).

223. Основы судоустройства Союза ССР и союзных республик : Утв. Постановлением Президиума ЦИК СССР от 29 октября 1924 г. // Собрание законов СССР. — 1924. — № 23. — Ст. 203.
224. Очерки по истории органов советской государственной власти : Материалы к изучению истории советского государства и права / Авт. кол. : С. Я. Голембо, И. И. Евтихийев, Н. П. Фарберов и др. — М. : Государственное издательство юридической литературы, 1949. — 359 с.
225. Павловский Р. С. О некоторых вопросах советского административно-территориального устройства / Р. С. Павловский, М. А. Шафир // Советское государство и право. — 1961. — № 5. — С. 39—49.
226. Падох Я. Суди й судовий процес старої України: нарис історії / Ярослав Падох; автор післясл. Б. Т. Цоцюра. — Нью-Йорк—Париж—Сідней—Торонто—Львів : б/в, 1990. — 125 с. — (Записки Наукового Товариства ім. Шевченка; т. 209: Історично-Філософічна Секція: Правничча комісія; ч. 5.).
227. Панарин А. С. Политология. Западная и Восточная традиции : [учебник для вузов] / А. С. Панарин. — М. : Книжный дом «Университет», 2000. — 320 с.
228. Паркхерст Е. Воспитание и обучение по Дальтонскому плану / Хелен Паркхерст ; [пер. с англ. Р. Ландсберг]. — М. : Новая Москва, 1924. — 232 с. — (Библиотека «Вестника Просвещения»).
229. Пашин С. История суда присяжных в постсоветской России [Электронный ресурс] / Сергей Пашин // Индекс/Досье на цензуру. — 2009. — № 30. — Режим доступа : <http://index.org.ru/journal/30/02-pashin.html>
230. Педология : учебник для дошкольных отделений педагогических техникумов / [Фортунатов Г. А., Файвуснович А. А., Торъек В. М. и др.] ; под ред. А. Б. Залкинда. — М. : Учпедгиз, 1934. — 231 с.
231. Петренко В. Ю. Медичний манускрипт: сторінки історії. Книга I. Земська медицина Сумщини. Документально-публіцистичне видання / В. Ю. Петренко. — Суми : вид-во «Ярославна», 2015. — 212 с.
232. Пирожкова В. А. Потерянное поколение: Воспоминания о детстве и юности / Вера Александровна Пирожкова. — СПб. : Нева, 1998. — 222 с.
233. Пистрак М. М. О воспитательной работе школы / М. М. Пистрак. — Ростов-на-Дону : Азово-Черноморское краевое книгоиздательство, 1935. — 95 с.
234. Пистрак М. М. Педагогика : учебник для высших педагогических учебных заведений / М. М. Пистрак. — М. : Учпедгиз, 1936. — 406 с.
235. Плюснин-Кронин Б. А. Новый этап. Новая система народного образования в РСФСР и новые программы Государственного Ученого Совета / Б. А. Плюснин-Кронин. — М. : Работник Просвещения, 1925. — 84 с.

236. Погорілко В. Ф. Місцеве самоврядування / В. Ф. Погорілко, О. В. Батанов // Юридична енциклопедія : у 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 3: К–М. – 2001. – С. 731–732.
237. Покровский М. Наука в России за пять лет (1918–1923) / М. Покровский // Высшая школа в Р. С. Ф. С. Р. и новое студенчество / [Ред. кол.: Ф. М. Сенюшкин (председатель), И. А. Акулов, Г. А. Кусбасов и др.]. – Петроград : Издание Комиссии помощи пролетарскому студенчеству Всероссийского Центрального Совета Профессиональных Союзов, центральных комитетов профсоюзов и Международного комитета рабочей помощи, 1923. – С. 27–37.
238. Поластрон Л. Книги в огне / Люсьен Поластрон ; [пер. с фр. Н. Васильковой, и др.]. – М. : Текст, 2007. – 397 с.
239. Положение о Верховном Суде Союза Советских Социалистических Республик : Утв. Постановлением Президиума ЦИК СССР от 23 октября 1923 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. – 1923. – № 10. – Ст. 311.
240. Положение о городских советах окружных и заштатных городов и поселков городского типа. Утв. Постановлением Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров БССР от 26 сентября 1924 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Социалистической Советской Республики Белоруссии. – 1924. – № 19. – Ст. 176.
241. Положение о Народном Суде Российской Социалистической Федеративной Советской Республики : Утв. Декретом Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 21 октября 1920 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. – 1920. – № 83. – Ст. 407.
242. Положение о постоянных комиссиях (секциях) при районных и волостных исполнительных комитетах и сельских советах. Утв. Постановлением Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров 21 марта 1927 года // Собрание узаконений и распоряжения рабоче-крестьянского правительства Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, издаваемое Народным Комиссариатом Юстиции. – 1927. – № 39. – Ст. 250.
243. Положение о Судеустройстве Р. С. Ф. С. Р. : Утв. Постановлением Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 1 ноября 1922 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства, издаваемое Народным Комиссариатом Юстиции. – 1922. – № 69. – Ст. 902.
244. Положение об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях. Утв. Постановлением Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров 14 марта 1927 года //

- Собрание узаконений і распоряжения рабоче-крестьянского правительства Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, издаваемое Народным Комиссариатом Юстиции. — 1927. — № 51. — Ст. 333.
245. Положение об окружных съездах советов и их исполнительных комитетах. Утв. Постановлением 2-й Сессии Центрального Исполнительного Комитета Советов БССР VI созыва от 17 июля 1924 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Социалистической Советской Республики Белоруссии. — 1924. — № 13. — Ст. 113—117.
246. Положение об органах юстиции Дальневосточного края : Утв. Постановлением ВЦИК и СНК от 1 сентября 1933 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства РСФСР. — 1933. — № 47. — Ст. 203.
247. Полонська-Василенко Н. Микола Прокопович Василенко — його життя та наукова діяльність / Наталія Полонська-Василенко // Український Історик. — 1966. — ч. 3—4. — С. 41—51.
248. Постановление V Всероссийского Съезда Советов, принятое в заседании 9 июля 1918 г. по докладу тов. Троцкого об убийстве Мирбаха и о вооруженном восстании левых эсеров // Троцкий Л. Д. Сочинения : в 23 т. / Л. Д. Троцкий. — М., Л. : Государственное издательство, 1924. — Т. 17: Советская Республика и капиталистический мир. Ч. I: Первоначальный период организации сил. — 1926. — С. 475—476. — (Серия V. На пути к социализму).
249. Предисловие // На путях к методу проектов / [ред.: Б. В. Игнатьев]. — Сб. 4: Теоретический сборник по материалам конференции по методу проектов, организованной Научно-педагогическим институтом методов школьной работы 16—18 мая 1930 г. — М. : Учпедгиз, 1931. — С. 3—4.
250. Про асигнування 22.825 карбованців Відділові Памяток Старовини й Мистецтва Міністерства Народної Освіти та Мистецтва : Постанова Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 16 липня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 22 липня. — № 26. — С. 2.
251. Про асигнування 327.400 карбованців на допомогу Державному Драматичному Театру : Постанова Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 23 серпня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 3 вересня. — № 43. — С. 1.
252. Про асигнування в розпорядження Міністерства Народної Освіти 112.050 карбованців на організацію курсів для вчителів польських шкіл : Постанова Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 2 липня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 14 липня. — № 22. — С. 1.

253. Про асигнування двохсот тисяч карбованців в розпорядження Міністра Народньої Освіти та Мистецтва на початкові видатки по організації Української Академії Наук у Києві : Закон Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 26 липня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 4 серпня. — № 30. — С. 3.
254. Про асигнування Міністерству Освіти на курси українознавства для вчителів по всій Україні 2.184.790 карбованців : Закон Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 2 червня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 90 червня. — № 12. — С. 2.
255. Про асигнування Українському Національному Театрові 165.500 карбованців : Постанова Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 14 червня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 22 червня. — № 18. — С. 1.
256. Про відкриття чотирьох кафедр Українознавства в Харківському та Новоросійському Державних Університетах : Закон Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 28 вересня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 5 жовтня. — № 55. — С. 1.
257. Про внесення змін до Конституції України : Закон України № 2222 від 08 грудня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 2. — Ст. 44.
258. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10 грудня 2015 р. : станом на 20 січня 2018 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України, законодавство України. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
259. Про заснування Богословського Факультету Кам'янець-Подільського Державного Українського Університету : Закон Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 20 листопада 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 22 листопада. — № 73. — С. 4.
260. Про заснування в м. Києві Державного Драматичного Театру : Постанова Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 23 серпня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 31 серпня. — № 42. — С. 3—4.
261. Про заснування в м. Києві Державного Симфонічного Оркестру імені М. В. Лисенка та про асигнування на влаштування і утримання цього оркестру 68.300 карбованців : Постанова Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 25 листопада 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 28 листопада. — № 76. — С. 3.

262. Про заснування в м. Києві Державної Драматичної Школи : Постанова Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 30 серпня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 14 вересня. — № 47. — С. 1.
263. Про заснування Кам'янець-Подільського Державного Українського Університета : Закон Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 17 серпня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 29 серпня. — № 41. — С. 3.
264. Про заснування Української Академії Науки в м. Києві : Закон Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 14 листопада 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 22 листопада. — № 73. — С. 3.
265. Про зміну статів Вищих Початкових Шкіл і про асигнування 20.726.712 карбованців на утримання існуючих та на відкриття нових Вищих Початкових Шкіл : Закон Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 6 серпня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 10 серпня. — № 33. — С. 3.
266. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р. : станом на 10 червня 2018 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України, законодавство України. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
267. Про надання чинності Уставі про судоустрій УСРР в редакції 1931 року : Постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 25 вересня 1931 р. // Збірник законів та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. — 1931. — № 35. — Арт. 280—281.
268. Про об'єднання до одного типу різнорідних низчих початкових шкіл, про зміну статів їх та про побільшення державної допомоги школам : Закон Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 6 серпня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 10 серпня. — № 33. — С. 3.
269. Про обов'язкове навчання української мови і літератури, а також історії та географії України по всіх середніх школах : Закон Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 1 серпня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 8 серпня. — № 32. — С. 1.
270. Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу : Закон України № 3065-III від 07 лютого 2002 р. : станом на 16 січня 2016 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України, законодавство України. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3065-14>

271. Про перетворення Київського Народного Українського Університету Київський Державний Український Університет : Закон Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 17 серпня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 29 серпня. — № 41. — С. 2.
272. Про право писання та оборони дисертацій на вчені ступіні в усіх вищих школах України українською мовою : Закон Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 28 вересня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 5 жовтня. — № 55. — С. 1.
273. Про проголошення Українськими Державними Вищими школами бувших Російських шкіл, які знаходяться нині на Території України : Закон Ради міністрів Української держави, затверджений Колегією Верховних Правителів Держави 16 вересня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 24 вересня. — № 51. — С. 1.
274. Про проголошення Українською Державною Вищою Школою Ніжинського історико-філологічного інституту князя Безбородька : Закон Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 27 вересня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 3 жовтня. — № 54. — С. 3.
275. Про скасування органів керування бувшими школами Найсвятішого Синоду і про остаточну ліквідацію справи передачі Міністерству Народної Освіти та Мистецтва і місцевим самоврядуванням названих шкіл і їх майна : Закон Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 26 листопада 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 6 грудня. — № 81. — С. 3.
276. Про утворення Головного управління мистецтва і національної культури і про переіменування Міністерства народної освіти в «Міністерство народної освіти та мистецтва» : Закон Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 21 червня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 20 липня. — № 20. — С. 2.
277. Про утворення Державного Сенату : Закон Ради Міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 8 липня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 20 липня. — № 25. — С. 1–2.
278. Про утворення фонду «Національної Бібліотеки Української Держави» : Закон Ради міністрів Української держави, затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 2 серпня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 8 серпня. — № 32. — С. 2.
279. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / [Варламова Н. В., Соколова Н. С., Четвернин В. А. и др.] ; под ред. В. С. Нерсесянца. — М. : НОРМА — ИНФРА-М, 1999. — 832 с.



280. Програма і Устрій Організації Українських Націоналістів. : затвержені Четвертим Великим Збором Українських Націоналістів в місяці серпні 1955 р. — Б/м. : Накладом ОУН, 1955. — 59 с.
281. Прокофьев Ю. О местном самоуправлении [Электронный ресурс] / Юрий Прокофьев // Отчизна. — 2013. — 13 ноября. — Режим доступа : <http://otchizna.su/society/9362>
282. Простаков С. Как была устроена советская школа двадцатых годов. Ликвидация безграмотности и невиданные эксперименты в сфере образования [Электронный ресурс] / Сергей Простаков // Мел. — Режим доступа : [https://mel.fm/istoriya\\_obrazovaniya/9348127-school\\_twenties](https://mel.fm/istoriya_obrazovaniya/9348127-school_twenties)
283. Путро О. І. Гетьман К. Розумовський і судова реформа на Україні—Гетьманщині / Олексій Іванович Путро // Український археографічний щорічник. Нова серія. — К. : Наук. думка, 1993. — Вип. 2 : Український археографічний збірник; т. 5. — С. 54—61.
284. Радько Т. Н. Теория государства и права в схемах и определениях : Учебное пособие / Т. Н. Радько. — М. : Проспект, 2011. — 135 с.
285. Рахмани И. В. Израиль: кибуц или коммунизм по-еврейски [Электронный ресурс] / Ирина Валентиновна Рахмани // Живой журнал. — 2016. — 30 января. — Режим доступа : <https://irvara.livejournal.com/569383.html>
286. Редлих И. Английское местное управление. Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии : в 2 т. / И. Редлих ; вступ. ст. П. Г. Виноградов ; [пер. с нем. Ф. Ельяшевич]. — СПб. : Типо-литогр. Шредера, 1907—1908. — Т. 2. — 1908. — 468 с.
287. Рівлін А. Л. Організація суду і прокуратури в СРСР : [підручник] / Абрам Львович Рівлін ; [відп. ред. В. В. Сташис]. — Х. : Вид-во Харківського ордена Трудового Червоного прапора державного університету ім. О. М. Горького, 1962. — 264 с.
288. Рожков А. Ю. В кругу сверстников: Жизненный мир молодого человека в Советской России 1920-х годов / Александр Юрьевич Рожков. — М. : Новое литературное обозрение, 2014. — 640 с. — (Серия «Культура повседневности»).
289. Розанов И. Г. Очередные вопросы педологии труда, выдвигаемые практикой социального воспитания / И. Г. Розанов // Основные проблемы педологии в СССР : тезисы Первого Всероссийского педологического съезда (Москва, 27 декабря 1927 г. — 3 января 1928 г.) / [отв. ред. А. Б. Залкинд]. — М. : Издание Оргбюро съезда, 1928. — С. 32—35.
290. Розмова з ректором університету проф. Сушицьким // Відродження. — 1918. — 6 жовтня (23 вересня). — Ч. 153. — С. 4.
291. Романов Н. Н. Имущество государственное / Николай Никанорович Романов // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона : в 86 т. /



- [Н. И. Кареев, Д. И. Менделеев, В. Соловьев и др.] ; под ред. И. Е. Андреевского, К. К. Арсеньева и Ф. Ф. Петрушевского. – СПб. : Семеновская Типолитография (И. А. Ефрона), 1890–1907. – Т. 13: Имидоэфирь – Историческая школа. – 1894. – С. 29–35.
292. Ронин С. Л. Переход к политике оживления Советов (1924–1925 гг.) / С. Л. Ронин // Советское государство. – 1936. – № 5. – С. 87–104.
293. Рудик П. А. Принципы построения заданий в Дальтонском плане / П. А. Рудик ; под ред. и с предисл. А. С. Баркова. – М. : Новая Москва, 1926. – 110 с. – (Задания по Дальтон-Плану в трудовой школе II ступени; вып. 1).
294. Рутинський М. Й. Музеєзнавство : [навч. посібник] [Електронний ресурс] / М. Й. Рутинський, О. В. Стецюк // Uchebniki Online. – Режим доступу : [http://uchebnikionline.com/kulturologia/muzeyznavstvo\\_-\\_rutinskiy\\_my/istoriya\\_rozvitku\\_muzeynoii\\_spravi\\_ukrayini.htm](http://uchebnikionline.com/kulturologia/muzeyznavstvo_-_rutinskiy_my/istoriya_rozvitku_muzeynoii_spravi_ukrayini.htm).
295. Ряппо Я. П. Система народного просвещения Украины : сб. материалов, статей и докладов / Я. П. Ряппо. – Х. : Гос. изд-во Украины, 1925. – 231 с.
296. Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР (1938 – июль 1956 гг.) / [сост. М. Ю. Юмашев и Б. А. Жалейко ; ред. Ю. И. Манделъштам]. – М. : Государственное издательство юридической литературы, 1956. – 500 с.
297. Сборник законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР (1938–1967) : в 2 т. / [ред.: В. И. Васильев, Р. Н. Владимирцев, Л. П. Грачев и др.]. – М. : Изд-во «Известия Советов депутатов трудящихся СССР», 1968–1968. – Т. 1: Введение. Акты первых лет Советской власти. Разделы 1–9. – 1968. – 751 с.
298. Сборник законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР : в 2 т. / [ред.: В. И. Васильев, Р. Н. Владимирцев, Л. П. Грачев и др.]. – М. : Изд-во «Известия Советов депутатов трудящихся СССР», 1968–1968. – Т. 2: Разделы 10–21. Приложения. – 1968. – 896 с.
299. Свешников М. И. Основы и пределы самоуправления: Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств : [С приложением статистических таблиц, содержащих данные о составе земского представительства в 34 губерниях России] / М. И. Свешников. – СПб. : тип. В. Безобразова и К° и Ефрона, 1892. – 573 с.
300. Сизько И. А. Конституционное право зарубежных стран : [учебно-практическое пособие] / И. А. Сизько, Н. М. Чепурнова. – М. : МЭСИ, 2007. – 184 с.
301. Сингапурская модель организации государственной службы : реферат [Электронный ресурс] / «Библиофонд» – Электронная библиотека

- студента. — Режим доступа : <http://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=493337>.
302. Система муниципального управления : [учебник] / [Кириллова А. Н., Коваленко Е. Г., Рой О. М. и др.] ; под ред. В. Б. Зотова. — [5-е изд., испр. и доп.]. — Ростов-на-Дону : Феникс, 2010. — 717 с. — (Высшее образование).
303. Скрипник М. О. Есперантизація чи українізація / Микола Олексійович Скрипник // Скрипник М. О. Статті й промови з національного питання / Микола Скрипник ; [упоряд. І. Кошелівець]. — Мюнхен : Сучасність, 1974. — С. 185–191. — (Суспільно-політична бібліотека; ч. 17 (36)).
304. Скрипник М. О. Нові лінії в національно-культурному будівництві : доповідь на пленумі ЦБ Пробетстуду / Микола Олексійович Скрипник // Скрипник М. О. Статті й промови з національного питання / Микола Скрипник ; [упоряд. І. Кошелівець]. — Мюнхен : Сучасність, 1974. — С. 201–228. — (Суспільно-політична бібліотека; ч. 17 (36)).
305. Скрипнюк В. М. Розвиток системи державної влади в Україні: конституційно-правові аспекти : [монографія] / Валентина Миколаївна Скрипнюк ; [наук. ред. В. В. Медведчук]. — К. : Логос, 2010. — 504 с.
306. Скрипнюк О. В. Двопалатний парламент як конституційна модель структурної організації вищого законодавчого органу влади / О. В. Скрипнюк // Право України. — 2009. — № 11. — С. 92–99.
307. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України : академічне видання / Олександр Васильович Скрипнюк. — Х. : Право, 2009. — 468 с.
308. Словська І. Є. Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентаризму: конституційно-правове дослідження : автореф. дис. на здобуття наук ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Ірина Євгенівна Словська. — Одеса, 2014. — 47 с.
309. Смолинский С. Метод проектов в украинских трудшколах в селах массовой коллективизации / С. Смолинский // На путях к методу проектов / [ред.: Я. Н. Степанов, Б. В. Игнатъев и В. Н. Шульгин]. — Сборник 3: Работа сельской школы I ступени. — М. : Учпедгиз, 1931. — С. 92–103.
310. Советская производственно-трудова школа : Педагогическая хрестоматия : в 2 т. / [сост. В. Вейкшан и С. Ривес ; ред. А. Г. Калашников]. — [3-е изд.]. — М. : Работник просвещения, 1925–1925. — Т. 1. — 1925. — 176 с.
311. Советская производственно-трудова школа : Педагогическая хрестоматия : в 2 т. / [сост. В. Вейкшан и С. Ривес ; ред. А. Г. Калашников]. — [3-е изд.]. — М. : Работник просвещения, 1925–1925. — Т. 2. — 1925. — 219 с.

312. Советское право : учебник / [Вердников В. Г., Зарубинский Е. А., Тилле А. А. и др.] ; под ред. А. В. Дозорцева. — М. : Высшая школа, 1969. — 607 с.
313. Соколов Н. От Карамзина до наших дней: краткая история учебников истории [Электронный ресурс] / Никита Соколов // Троицкий вариант—Наука. — 2008. — 11 ноября. — Режим доступа : <https://trv-science.ru/2008/11/11/ot-karamzina-do-nashikh-dnejj-kratkaya-istoriya-uchebnikov-istorii/>
314. Спасский А. А. Лекции По Истории Западно—Европейского Средневековья [Электронный ресурс] / Анатолий Алексеевич Спасский ; Bookitut.ru. — Режим доступа : <http://bookitut.ru/Lekczii-po-istorii-zapadno-evropejskogo-Srednevekovjya.html>.
315. СССР и страны капитализма / [под ред. А. Стецкого, Л. Мехлиса, Е. Варга и В. Карпинского]. — М. : Партиздат ЦК ВКП (б), 1937. — 108 с.
316. Сталин И. В. Вопросы и ответы : Речь в Свердловском университете 9 июня 1925 г. / И. В. Сталин // Сталин И. В. Сочинения : в 18 т. / И. В. Сталин. — М.—Тверь, 1946—2004. — Т. 7: 1925 г. — М. : ОГИЗ; Государственное издательство политической литературы 1947. — С. 156—211. (Институт Маркса—Энгельса—Ленина при ЦК ВКП (б)).
317. Сталин И. В. Организационный отчет Центрального Комитета РКП (б) XII съезду РКП (б). 17 апреля 1923 г. / И. В. Сталин // Сталин И. В. Сочинения : в 18 т. / И. В. Сталин. — М.—Тверь, 1946—2004. — Т. 5: 1921—1923 гг. — М. : ОГИЗ; Государственное издательство политической литературы 1947. — С. 197—222. (Институт Маркса—Энгельса—Ленина при ЦК ВКП (б)).
318. Сталин И. В. Политический отчёт Центрального комитета на XIV съезде ВКП (б) 18 декабря 1925 г. / И. В. Сталин // Сталин И. В. Сочинения : в 18 т. / И. В. Сталин. — М.—Тверь, 1946—2004. — Т. 7: 1925 г. — М. : ОГИЗ; Государственное издательство политической литературы 1947. — С. 261—352. (Институт Маркса—Энгельса—Ленина при ЦК ВКП (б)).
319. Старцев Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах : курс лекций [Электронный ресурс] / Ярослав Юрьевич Старцев // Территориальное управление: государственное, региональное, муниципальное и территориальное общественное самоуправление. — 2017. — 21 августа. — Режим доступа : [http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat\\_rab/book/GMU\\_zar\\_Startsev/49357.htm](http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat_rab/book/GMU_zar_Startsev/49357.htm)
320. Статут Київської духовної академії, ухвалений Радою міністрів Української держави та затверджений гетьманом України Павлом Скоропадським 13 серпня 1918 р. // Державний вістник. — 1918. — 27 серпня. — № 40. — С. 1—3; Державний вістник. — 1918. — 29 серпня. — № 41. — С. 1—2.

321. Статут Української Академії Наук у Києві // Державний вістник. — 1918. — 26 листопада. — № 75. — С. 1–3.
322. Стешенко Л. С. Витоки державницької теорії місцевого самоврядування / Л. С. Стешенко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. — 2016. — Вип. 31. — С. 133–146.
323. Сунь Ятсен. Конституція пяти властей / Сунь Ятсен ; [пер. с кит.] // Сунь Ятсен. Избранные произведения / [отв. ред. С. Л. Тихвинский]. — [2-е изд., исправ. и доп.]. — М. : Наука, 1985. — С. 641–656.
324. Сусло Д. С. Історія суду Радянської України (1917–1967 рр.) : монографія / Дмитро Спиридонович Сусло. — К. : Вид-во Київського ун-ту, 1968. — 233 с.
325. Сухонос В. В. Глава держави у державному механізмі: конституційно-правовий статус : [монографія] / Володимир Вікторович Сухонос ; передм. Ю. С. Шемшученка ; [наук. ред. О. В. Скрипнюк]. — Суми : Еллада-S, 2015. — 304 с.
326. Сухонос В. В. Динаміка сучасного державно-політичного режиму в Україні: антиномія демократизму і авторитаризму : [монографія] / Володимир Вікторович Сухонос ; [наук. ред. В. Д. Бабкін]. — Суми : ВТД «Університетська книга», 2003. — 336 с.
327. Сухонос В. В. Правова сім'я як сукупність національно-правових систем: науково-освітня парадигма / Володимир Вікторович Сухонос // Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 18–19 травня 2018 року) : у 2 ч. / [редкол.: А. М. Куліш, О. М. Резнік]. — Суми : Сумський державний університет, 2018–2018. — Ч. 1. — 2018. — С. 31–35.
328. Сухонос В. В. Правові та організаційні аспекти розвитку прокуратури України в сучасних умовах : [монографія] / Віктор Володимирович Сухонос ; [наук. ред. Ю. С. Шемшученко]. — Суми : ВТД «Університетська книга», 2010. — 328 с.
329. Сухонос В. В. Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку : [монографія] / Віктор Володимирович Сухонос ; [наук. ред. Ю. С. Шемшученко]. — Суми : ВТД «Університетська книга», 2008. — 448 с.
330. Сухонос В. В. Прокуратура України у схемах, таблицях і діаграмах : Навчальний посібник / Сухонос В. В., Звірко О. Є., Грицаєнко Л. Р. — Суми : Університетська книга, 2006. — 256 с.
331. Сухонос В. В. Теорія держави і права : підручник / Володимир Вікторович Сухонос. — Суми : Університетська книга, 2013. — 544 с.
332. Сушко В. А. Классификация основных моделей (систем) местного самоуправления в зарубежных странах / В. А. Сушко // Международный научный журнал. — 2015. — № 8. — С. 185–186.

333. Схемы программ Единой трудовой школы : Приняты коллегией Народного Комиссариата Просвещения 5 марта 1923 г. // Новые программы Единой трудовой школы первой ступени (I, II, III и IV годы обучения) : Утверждены Государственным Учёным Советом. — М. : Работник Просвещения, 1924. — С. 6—9.
334. Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик, 1917-1936 гг. : сб. документов : в 3 т. / [гл. ред. М. П. Георгадзе]. — М. : Государственное издательство юридической литературы, 1959—1960. — Т. 1: Съезды Советов РСФСР и Автономных Республик РСФСР : сб. док. 1917—1922 гг. / [Сост. Д. А. Гайдуков, А. М. Давидович, С. Л. Ронин и М. И. Юмашев]. — 1959. — 836 с.
335. Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик, 1917-1937 гг. : сб. документов : в 7 т. / [гл. ред. П. С. Ромашкин]. — М. : Государственное издательство юридической литературы, 1957—1965. — Т. V: Съезды Советов союзных и автономных советских социалистических республик : сб. док. 1923 — 1937 гг. / Сост. Д. А. Гайдуков [и др.]. — 1964. — 686 с.
336. Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик, 1917-1937 гг. : сб. документов : в 7 т. / [гл. ред. П. С. Ромашкин]. — М. : Государственное издательство юридической литературы, 1957—1965. — Т. VI: Съезды Советов Союзных и Автономных Советских Социалистических Республик Закавказья : сб. док. 1923—1937 гг. / [Сост. А. З. Бегиян, А. М. Давидович, Г. А. Еремов и др.]. — 1964. — 820 с.
337. Тарунов А. Пергам без алтаря / А. Тарунов // Вокруг света. — 1990. — № 8 (2599). — С. 46—47.
338. Тархов С. А. Историческая эволюция административно-территориального и политического деления России [Электронный ресурс] / С. А. Тархов // Демоскоп Weekly. — 2003. — № 101—102. — Режим доступа : <http://www.demoscope.ru/weekly/2003/0101/analit04.php>
339. Теория государства и права : учебник / [Бабаев В. К., Баранов В. М., Витрук Н. В. и др.] ; под ред. В. К. Бабаева. — М. : Юристъ, 2003. — 592 с.
340. Теория государства и права : учебник / [Панов В. С., Розин Э. Л., Семенов П. Г. и др.] ; под ред. К. А. Мокичева. — М. : Юридическая литература, 1971. — 632 с.
341. Тихомиров Ю. А. Государство : монография / Ю. А. Тихомиров. — М. : Норма: ИНФРА-М, 2013. — 320 с.
342. Токвиль А. де. Демократия в Америке / А. де Токвиль ; [пер. с франц. В. П. Олейника и др.]. — М. : Прогресс, 1992. — 556 с.
343. Уэльс // БСЭ : в 30 т. / [ред.: А. М. Прохоров, Л. С. Шаумян, Г. В. Келдыш и др.]. — [3-е изд.]. — М. : Изд-во «Советская

- энциклопедия», 1969–1978. – Т. 27: Ульяновск – Франкфорт. – 1977. – С. 171–172.
344. Уэльс // БСЭ : в 65+1 т. / [ред.: О. Ю. Шмидт, С. И. Вавилов, К. Е. Ворошилов и др.]. – М. : Советская энциклопедия, 1926–1947. – Т. 56: Украинцев – Фаянс. – 1936. – Ст. 513–516.
345. Фадеев В. И. Муниципальное право России / В. И. Фадеев, О. Е. Кутафин. – М. : Юрист, 1994. – 168 с.
346. Федун П. За тип організованої демократії в майбутній незалежній Українській Державі / Петро Федун // Федун Петро – «Полтава». Концепція Самостійної України : у 2 т. / Петро Федун – «Полтава» ; [упоряд. і відп. ред. М. Романюк ; наук. ред. О. Луцький]. – К. : Ін-т українознавства ім. І. Крип'якевича НАН України, 2008–2008. – Т. 1: Твори. – 2008. – С. 379–436.
347. Фененко Ю. В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности / Ю. В. Фененко. – М. : МГИМО-Университет, 2004. – 401 с.
348. Фішук О. Україна – музейна Країна [Електронний ресурс] / Ольга Фішук // УНІАН. – 2010. – 18 травня. – Режим доступу : <https://www.unian.ua/culture/358865-ukrajina-muzeyna-krajina.html>
349. Фрідманський Р. М. Конституційно-правовий статус уряду в Україні і ФРН: порівняльно-правовий аналіз : автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муниципальне право» / Р. М. Фрідманський. – Х., 2014. – 20 с.
350. Химанен П. Информационное общество и государство благосостояния: Финская модель / П. Химанен, М. Кастельс ; [пер. с англ. А. Калинина]. – М. : Логос, 2002. – 224 с.
351. Хомейни Р. М. Исламское правление / Аятолла Хомейни ; [пер. с англ. под ред. Жекена Калиева]. – Алматы : Атамура – Казакстан, 1993. – 139 с.
352. Хрестоматия по истории Древнего Востока : Учебное пособие : в 2 ч. / [ред. М. А. Коростовцев, И. С. Канцельсон, В. И. Кузищин]. – М. : Высшая школа, 1980–1980. – Ч. 1: Египет и Куш. Передняя Азия / [Сост. И. С. Канцельсон, М. А. Дандамаев и С. С. Соловьева]. – 1980. – 328 с.
353. Хрестоматия по истории Древнего мира : в 3 т. / [ред. В. В. Струве]. – М. : Учпедгиз, 1950–1953. – Т. 1: Древний Восток. – 1950. – 359 с.
354. Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учебник для вузов / Валентин Николаевич Хропанюк ; [под ред. профессора В. Г. Стрекозова]. – [3-е изд., доп. и исправл.]. – М. : Издательство «Интерстиль», «Омега-Л», 2008. – 384 с.

355. Челюсткин И. А. Методы работы в трудовой школе / И. А. Челюсткин. — [3-е изд., перераб. и доп.]. — М., Л. : Гос. изд-во, 1927. — 152 с. — (Библиотека педагога).
356. Черникова Ю. Как писались учебники истории при Сталине [Электронный ресурс] / Юлия Черникова // Уроки истории. XX век. — 2010. — 16 февраля. — Режим доступа : <http://urokiistorii.ru/article/809>
357. Черняк Э. В. Государственная теория самоуправления в трудах европейских ученых Л. Штейна и Р. Гнейста / Э. В. Черняк // Вестник Казанского технологического университета. — 2010. — № 11. — С. 384–396.
358. Черняк Э. В. Ранние германские теории местного самоуправления [Электронный ресурс]: учебное пособие/ Э. В. Черняк. — Электронные текстовые данные. — Казань : Казанский национальный исследовательский технологический университет, 2009. — 73 с. — Режим доступа : <http://www.iprbookshop.ru/62572.html>
359. Чехов Н. В. Предисловие / Н. В. Чехов // Далтон-план в русской школе / [под ред. И. С. Симонова и Н. В. Чехова]. — Ленинград : Изд-во «Брокгауз-Ефрон», 1926. — С. 3–8. — (Вып. II: Год работы в трудовой школе II ступени).
360. Чижевський П. І. Основи української державності / Павло Іванович Чижевський. — Відень : Наша воля, 1921. — 64 с.
361. Чиновники фараонов [Электронный ресурс] / Загадки истории // Непознанный мир. — 2016. — 10 апреля. — Режим доступа : <http://tainy.net/53443-chinovniki-faraonov.html>.
362. Чиркин В. Е. Государствоведение : [учебник] / Чиркин В. Е. — М. : Юристь, 2000. — 384 с.
363. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / Чиркин В. Е. — М. : Юристь, 1999. — 568 с.
364. Чиркин В. Е. Некоторые проблемы организации местного самоуправления в зарубежных странах [Электронный ресурс] / В. Е. Чиркин // Отрасли права. — 2015. — 3 мая. — Режим доступа : <http://xn—7sbbaj7auwnffhk.xn—p1ai/article/2227>
365. Чиркин В. Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. — 1997. — № 8. — С. 96–104.
366. Чиркин В. Е. Система государственного и муниципального управления : [учебник] / Чиркин В. Е. — М. : Юристь, 2005. — 379 с.
367. Чихладзе Л. Т. Актуальные проблемы местного самоуправления в Российской Федерации : монография / Леван Теймуразович Чихладзе. — М. : ИИУ МГОУ, 2016. — 152 с.



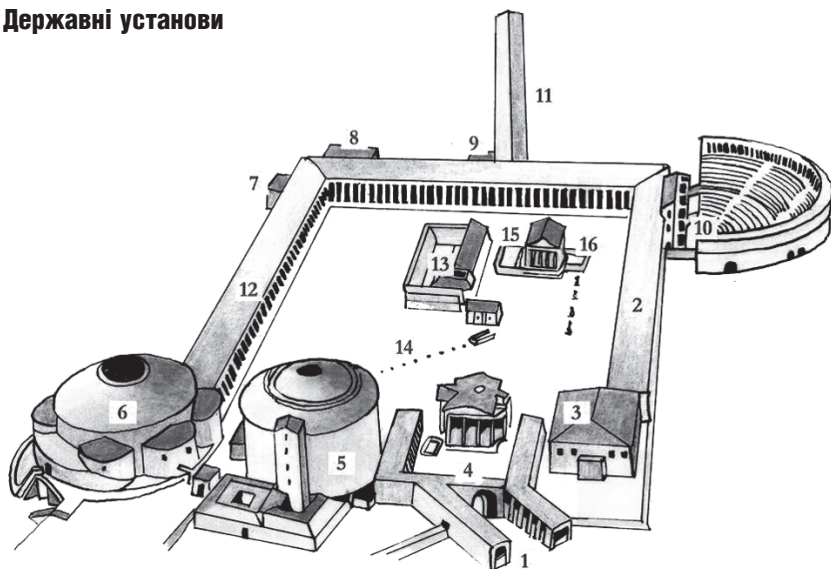
368. Что говорят массы о народном образовании : сб. материалов / [сост. М. И. Бордухов, А. Н. Полянский, С. Ф. Данненберг и др.] ; под ред. В. Н. Касаткина и А. С. Розина. – М., Л. : Гос. изд-во, 1929. – 79 с. – (К партсовещанию по народному образованию).
369. Чугунов С. И. Вопросы организации низового советского аппарата : в 2 ч. / Сергей Иванович Чугунов ; предисл. Л. М. Кагановича. – М., Л. : Государственное издательство, 1925–1927. – Ч. 2: Городские Советы. – 1927. – 225 с.
370. Чуева А. С. Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах: учебное пособие для магистров [Электронный ресурс] / А. С. Чуева, П. М. Курдюк, И. Н. Иваненко – Краснодар : ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет», 2013. – Режим доступа : <http://kubsau.ru/upload/iblock/005/005da7597f9809f5f31b42f5b7b910c1.pdf>
371. Шемшученко Ю. С. На перехресті століть. Вибрані праці / Ю. С. Шемшученко. – К. : Юридична думка, 2010. – 608 с.
372. Шимбирева Е. И. Как мы работаем над пятилеткой / Е. И. Шимбирева // Пятилетка в массовой школе в связи с методом проектов : сборник, составленный работниками Московского педагогического техникума им. Профинтерна и опытной школы при нём / [ред. П. К. Шимбирев]. – М. : Работник просвещения, 1930. – С. 12–35.
373. Штейн Л. Учение об управлении и Право управления со сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии / Лоренц фон Штейн ; [общ. ред. И. Е. Андреевского ; пер. с нем.]. – СПб. : Изд-во А. С. Гиероглифова, 1874. – 594 с.
374. Шульгин В. Н. К вопросу о наших методах / В. Н. Шульгин // На путях к методу проектов / [ред.: Б. В. Игнатъев и М. В. Крупенина]. – М. : Работник просвещения, 1930. – С. 3–10.
375. Щебетун І. С. Модель місцевого самоврядування: поняття, взаємозв'язок з концепцією та системою місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / І. С. Щебетун // Правничий часопис Донецького університету. – 2013. – № 1. – С. 67–74. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pchdu\\_2013\\_1\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pchdu_2013_1_12).
376. Энгельс Ф. Анти-Дюринг. Переворот в науке, произведенный господином Евгением Дюрингом / Фридрих Энгельс ; [пер. с нем.] // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения : в 50 т. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – [2-е изд.]. – М. : Государственное издательство политической литературы, 1955–1981. – Т. 20: Анти-Дюринг. Диалектика природы. – 1961. – С. 1–338. – (Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС).
377. Энтин Л. М. Национальная государственность народов Западной и Центральной Африки / Лев Матвеевич Энтин. – М. : Наука, 1966. – 249 с.

378. Яворницький Д. І. Історія запорізьких козаків : в 3 т. / Дмитро Іванович Яворницький ; [пер. з рос. І. І. Сварник]. – Львів : Світ, 1990–1992. – Т. I. – 1990. – 319 с.
379. Янг Д. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії : огляд / Дейвід Янг ; [пер. з англ. Інна Деркач]. – Stockholm : SKL International, 2016. – 56 с.
380. Ястребов В. И. Формы местного управления в государствах Тропической Африки [Электронный ресурс] / В. И. Ястребов // Юридическая Россия. – 2003. – 23 декабря. – Режим доступа : <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=188663>
381. Assefa H. Ethnic Conflict in the Horn of Africa: Myth and Reality / Hizkias Assefa // Ethnicity and power in the contemporary world / [ed. by Kumar Rupesinghe and Valery A. Tishkov]. – Tokyo, NY., Paris : The United Nations University, 1996 [Electronic resource]. – Access mode : <http://archive.unu.edu/unupress/unupbooks/uu12ee/uu12ee06.htm>
382. Bamba F. Ch. Can Federalism Be a Model for Africa / Fall Cheikh Bamba // The Federalist. A political review. – 1990. – Vol. 32. – № 1. – P. 53–63.
383. Brachim Seid J. L'organisation des communes au Tchad / Joseph Brahim Seid // Revue juridique et politique, Independance et Cooperation. – 1968. – Vol. 22. – № 2. – P. 313–328.
384. Burgsdorff S. K. von. Consociational Democracy: A New Concept for Africa / Sven Kühn von Burgsdorff // The Courier. – 1992. – № 134. – P. 61–63.
385. Däsa H. Political system of India / Harihara Däsa. – New Delhi : Anmol Publications, 1998. – 434 p.
386. Gneist R. Die preussische Kreisordnung in ihrer Bedeutung fuer den inneren Ausbau des deutschen VerfassungsStaates / R. Gneist. – Berlin : Verlag von Julius Springer, 1870. – 224 s.
387. Gneist R. Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England / R. Gneist. – [3<sup>te</sup> Aufl.]. – Berlin : Verlag von Julius Springer, 1871. – 1018 s.
388. Gneist R. Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhaeltnissen / R. Gneist. – Berlin : Verlag von Julius Springer, 1869. – 608 s.
389. Jain M. P. Indian constitutional law / Mahabir Prashad Jain. – [3<sup>rd</sup> ed.]. – Bombay : N. M. Tripathi, 1978. – 759 p.
390. Jain S. P. The Gram Sabha: Gateway to Grassroots Democracy / S. P. Jain // Journal of Rural Development. – 1997. – Vol. 16. – № 4. – P. 557–573.
391. Laband P. Das Staatsrecht des deutschen Reiches / P. Laband. – [5<sup>te</sup> Aufl.]. – Tuebingen : Verlag von J. C. Mohl, 1911–1914. – Bd. I. – 1911. – 532 s.
392. Mensah-Brown A. K. Chiefs and the Law in Ghana / A. K. Mensah-Brown // Journal of African Law. – 1969. – Vol. 13. – № 2. – P. 57–63.

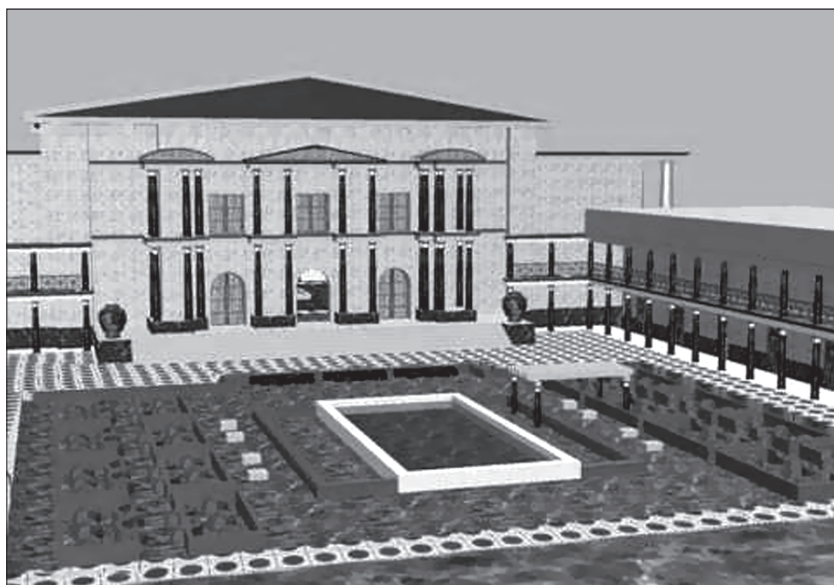
393. Potolot J. La commune en Republique centrafricaine / Joseph Potolot, G. Loumandet // Revue juridique et politique, Independence et Cooperation. — 1968. — Vol. 22. — № 2. — P. 329—342.
394. Schaeffle A. Bau und Leben des socialen Körpers. Encyclopädischer Entwurf einer realen Anatomie, Physiologie und Psychologie der menschlichen Gesellschaft mit besonderer Rücksicht auf die Volkswirthschaft als socialen Stoffwechsel : in 4 Bd. / Albert E. F. Schaeffle. — Tuebingen : Verlag der H. Lauppschen Buchhandlung, 1875—1878. — Bd. 4: Specielle Socialwissenschaft, zweite Hälfte. Buchnummer des Verkäufers. — 1878. — 538 s.
395. States in Changing World. A Contemporary Analysis / [ed. by Robert H. Jackson, Alan James]. —Oxford : Clarendon Press, 1993. — 377 p.
396. Stein°L. Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem°/ L.°Stein. — Stuttgart°: Verlag der J.°G.°Coltaschen Buchhandlung, 1869. — 355°s.
397. Stein°L. Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts°/ L.°Stein. — [2<sup>nd</sup> ed.]. — Stuttgart°: Verlag der J.°G.°Coltaschen Buchhandlung, 1876. — 898°s.
398. Whynes D. K. The Economic Theory of the State / D. K. Whynes, R. A. Bowells. — NY. : St. Martin's Press, 1981. — 236 p.

# Ілюстрації

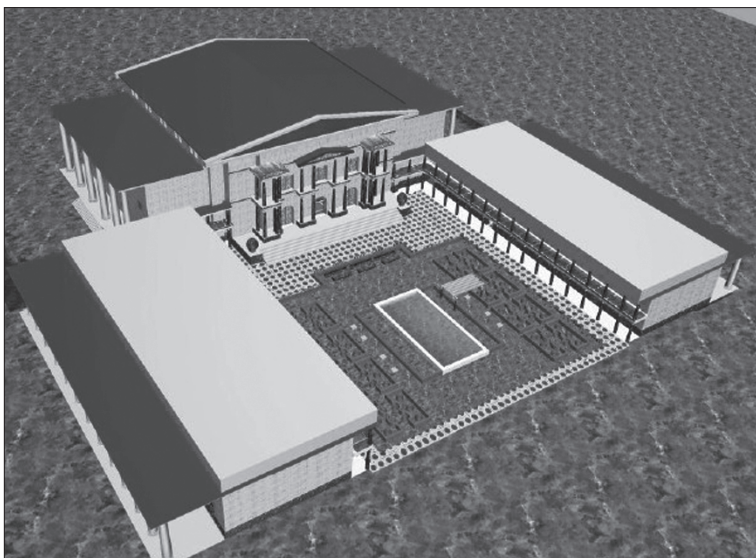
## Державні установи



Асклепійон – найвідоміша в стародавньому світі державна лікарня



Александрійський Музейон – перший музей у світі

**Бібліотеки-конкуренти**

Александрійська бібліотека



Пергамська бібліотека

### Провідники ідеї єдиної трудової школи в СРСР



Надія Крупська – дружина В. Леніна



Анатолій Луначарський – перший народний комісар освіти Радянської Росії



Михайло Покровський – історик-марксист

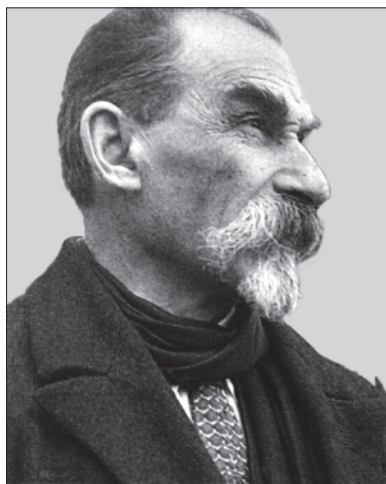


Андрій Бубнов – другий народний комісар освіти Радянської Росії





Гелена Паркхерст –  
основоположник Дальтон-плану



Ідеолог «коренізації»-«українізації»  
народний комісар освіти Микола  
Скрипник

### Реформатори української освіти



Г. Ф. Гринько



Я. П. Ряппо

### Середня освіта 1920-их років в СРСР



Радянська школа 1920-х років



Вчителі в кабінеті завуча



**Кадри з радянських фільмів**

Кадр з фільму «Кавказька полонянка» (реж. Л. Гайдай), коли герой Г. Віцина наголосив на гуманності радянського суду



Кадр з фільму «Волга-Волга» (реж. Г. Александров), який ілюструє існування в СРСР так званої «шестиденки» замість тижня

**Кадри з фільму «Втікач» (реж. Е. Девіс)**



Харрисон Форд у ролі втікача – лікаря Річарда Кімбла



Томмі Лі Джонс у ролі судового виконавця – маршала Семюела Джерерда

**Ідеологи та основоположники державницької школи місцевого самоврядування**

Лоренц фон Штейн



Рудольф фон Гнейст



Поль Лабанд

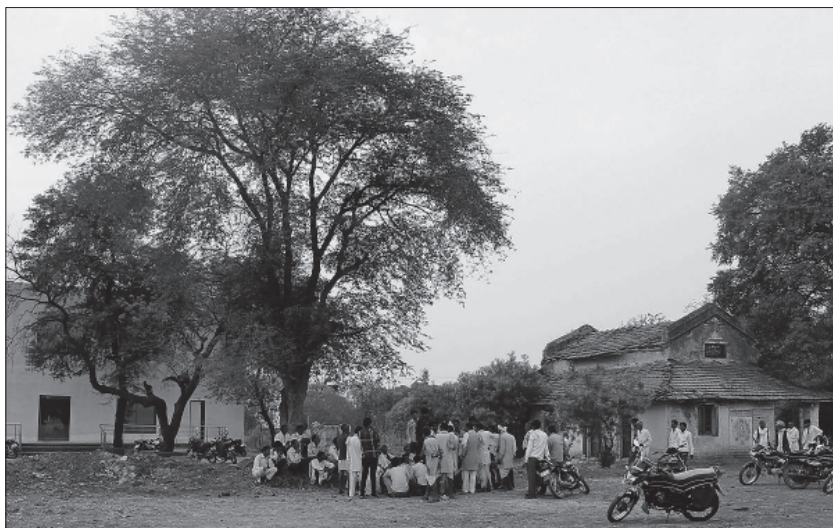


Георг Еллінек

## Релігійна специфіка місцевого самоврядування



Кібуц Йотвата



Рада «панчаята» в Індії





Рада «Бюджету участі» в бразильському місті Порту-Аллегрі



Княгиня Ольга – правителька Русі, яка заснувала першу на території нашої країни державну лікарню



Анатолій Венедиктов – радянський правознавець, автор концепції державного підприємства як елемента державного механізму

## Державні підприємства, установи і органи України



Укроборонпром – державне підприємство України



Сумський державний університет – вітчизняна державна установа



Генеральна прокуратура України

### Видатні вітчизняні державотворці



Василь-Костянтин Острозький – засновник першого у Східній Європі університету в м. Острог



Гетьман Павло Скоропадський – перший будівничий української державності



Наукове видання

**Сухонос Володимир Вікторович**

**Механізм держави і місцеве самоврядування:  
дихотомія антиномії і симбіозу  
в конституційно-правовій парадигмі**

Монографія

Директор видавництва Р.В. Кочубей  
Головний редактор В.І. Кочубей  
Дизайн обкладинки В.Б. Гайдабрус  
Технічний редактор А.О. Литвиненко

Підписано до друку 27.11.18.  
Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір офсетний.  
Ум. друк. арк. 16,7. Обл.-вид. арк. 16,2.  
Тираж 300 прим. Замовлення № Д18-11/17

Відділ реалізації:  
Тел./факс: (0542) 65-75-85. Тел.: (067) 542-08-01  
E-mail: info@book.sumy.ua

ПФ «Видавництво “Університетська книга”»  
40000, м. Суми, Покровська площа, 6  
E-mail: publish@book.sumy.ua  
www.book.sumy.ua  
newlearning.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 5966 від 24.01.2018

Віддруковано на обладнанні  
ПФ «Видавництво “Університетська книга”»