

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 1.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.1.4>

УДК 94(477)«1918/1920»:35.071.5(045)

V. V. Kononenko,

д. і. н., професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування,

Вінницький державний університет імені Михайла Коцюбинського

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5177-2885>

I. S. Kushko,

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування,

Вінницький державний університет імені Михайла Коцюбинського

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3803-1809>

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УНР ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ

V. Kononenko,

Doctor of Historical Sciences, Professor, Head of the Department of Public Administration, Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University

I. Kushko,

Postgraduate student of the Department of Public Administration, Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University

STATE POLICY IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL ORGANIZATION IN THE UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC OF THE DIRECTORY ERA

У статті проаналізовано державну політику у сфері адміністративно-територіального устрою Української Народної Республіки за часів Директорії. Актуальність дослідження зумовлена необхідністю використання історичного досвіду реформування державного устрою в умовах сьогодення. Автори поставили за мету виявити помилки в реформуванні адміністративно-територіального устрою України того періоду з метою їх недопущення на сучасному етапі розвитку України.

За результатами дослідження встановлено, що за часів Директорії робилися певні спроби змінити адміністративно-територіальний устрій Української Народної Республіки. Про це свідчить активна законотворча робота органів державної влади. Однак в життя прийняті закони так і не були втілені. Зазначено, що основна причина провалу державної політики Директорії щодо реформування адміністративно-територіального устрою – постійні воєнні конфлікти та перехід українських земель з рук однієї влади до іншої, непослідовна та непродумана управлінська діяльність Директорії, протистояння політичних лідерів, відсутність єдиної моделі державотворення, відмінність менталітету жителів Західної України та Наддніпрянини, які унеможливили реальне возз'єднання УНР та ЗУНР.

The article analyzes state policy in the field of administrative and territorial organization of the Ukrainian People's Republic during the time of the Directory. The relevance of the study is due to the need to use the historical experience of reforming the state system in today's conditions.

The authors set the goal of identifying errors in the reform of the administrative and territorial system of Ukraine of that period with the aim of preventing them at the current stage of Ukraine's development. According to the authors, the administrative-territorial system is an important state-legal institution that arose and evolved along with the emergence of the state. The creation and development of administrative and territorial units of Ukraine have their own characteristics. In article the state structure of the Ukrainian People's Republic in the period from the end of 1918 to 1920 was

analyzed, the measures of the Directory aimed at reforming the system of administrative and territorial structure and their main shortcomings were identified.

According to the results of the study, it was found that during the Directory's era there were certain attempts to change the administrative-territorial structure of the Ukrainian People's Republic. This is evidenced by the active legislative work of the state authorities. However, the implementation of the adopted laws did not take place. The unification of the Ukrainian People's Republic and Western Ukrainian People's Republic in early 1919 did not contribute to the administrative-territorial reform. The article states that the main reason for the failure of the Directory's state policy regarding the reform of the administrative-territorial system is constant military conflicts and the transfer of Ukrainian lands from the hands of one government to another, the Directory's inconsistent and ill-conceived management activities. The modernization of the administrative-territorial system at that time was also hindered by the opposition of political leaders, the lack of a single model of state formation, the difference in the mentality of the residents of Western Ukraine and the Trans-Dnipro region, which made the real reunification of the Ukrainian People's Republic and the Western Ukrainian People's Republic impossible.

Ключові слова: *державна політика, адміністративно-територіальний устрій, Українська Народна Республіка, Директорія, реформування.*

Keywords: *state policy, administrative-territorial system, Ukrainian People's Republic, Directory, reformation.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Удосконалення адміністративно-територіального устрою – важливий чинник успішного розвитку України як демократичної та незалежної держави. Перші кроки реформування адміністративно-територіального устрою країни були зроблені під час реформи 2015 – 2020 рр. Замість місцевих рад сформовані територіальні громади, скорочена кількість районів. У наслідок децентралізації повноваження рад районів передані радам громад та радам областей. Однак залишається низка

невирішених проблем, які потребують подальшого реформування системи державного устрою.

Із січня 2021 р. у Верховній раді зареєстровано проєкт Закону України «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України», у якому зазначено, що адміністративно-територіальний устрій України – зумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими факторами внутрішня територіальна організація держави з розмежуванням її території на адміністративно-територіальні одиниці. З огляду на це, вважаємо, що пошуки ефективної моделі адміністративно-територіального устрою України не можливі без вивчення та аналізу історичного досвіду.

Інститут адміністративно-територіального устрою нашої держави має глибокі корені, які сягають часів Київської Русі. У всі часи народ пов'язував сподівання на формування ефективної системи управління, яка служитиме суспільству, з державним устроєм.

У добу Української революції 1919 – 1921 рр. було здійснено спроби вдосконалити державний устрій України. Нормативно-правові акти у цій сфері приймалися у часи існування першої УНР, Української Держави за часів гетьмана П. Скоропадського. Варто згадати «Закон про поділ України на землі» (6 березня 1918 р.), Конституцію УНР (Статут про державний устрій, права і вольності УНР) (29 квітня 1918 р.), які не тільки ділили територію України на адміністративні одиниці, а й оперували поняттями сучасної демократичної держави: широкого самоврядування та децентралізації (стаття 5 Конституції УНР). Проте, саме добу функціонування другої Української Народної Республіки часів Директорії з кінця 1918 по 1920 рр. пов'язують з відродженням української державності. Саме тому, питання реформування адміністративно-територіального устрою у цей період викликає особливий інтерес.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню адміністративно-територіального устрою доби Української революції 1917 – 1921 рр., спробам реформування територіального устрою Української Народної Республіки та Західноукраїнської Народної Республіки присвячено ряд праць вітчизняних науковців: В. Яцуби [2], Р. Васьковського [3], Р. Губаня [15], П. Гураля [6], М.

Литвина та К. Науменко [8], І. Лісної [9] та інших. Так, авторський колектив під редакцією В. Яцуби у праці «Адміністративно-територіальний устрій України: історія і сучасність» подали добірку історико-географічних, інформаційно-аналітичних, статистичних та картографічних матеріалів з питань адміністративно-територіального устрою України. П. Гураль розглядає інститут територіальної громади, який, на його думку, має власні глибинні корені та вказує на давні історичні традиції українського народу в управлінні та самоорганізації. Р. Губань у дисертаційному дослідженні «Становлення та розвиток адміністративно-територіального устрою України в ХХ – на початку ХХІ століття (історико-правове дослідження)» розглядає окремі аспекти становлення правового регулювання адміністративно-територіального устрою на українських землях у період національно-визвольних змагань 1917 – 1921 рр.

Однак вважаємо, що недостатньо дослідженим на сьогодні залишається питання адміністративно-територіальний устрій УНР доби Директорії у період з кінця 1918 по 1920 рр.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – аналіз державної політики УНР у сфері адміністративно-територіального устрою доби Директорії та вивчення історичного досвіду реформування територіального устрою в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Адміністративно-територіальний устрій – важливий державно-правовий інститут, який виник та еволюціонував разом з появою держави. Він повною мірою залежав від рівня розвитку держави, особливостей формування центральної та місцевої влади, панівного політико-правового режиму.

Адміністративно-територіальний устрій, який склався на українських землях на час Української революції 1917 – 1921 рр. склався за часів Російської та Австро-угорських імперій. Так, за часів Російської імперії українські землі, що були у її складі, були розділені на губернії (Київську, Полтавську, Подільську, Таврійську, Чернігівську, Харківську, Херсонську, Волинську та Катеринославську), які склалися з повітів та волостей [2, с. 32-37]. Українські землі у складі Австро-Угорщини не було об'єднано в один край. Вони залишалися

розділеними на окремі адміністративно-територіальні одиниці разом з польськими, румунськими та угорськими національними землями [5, с. 85]. На 1860 рр. західноукраїнські землі були у складі Коронного краю Галичина (українська частина), Герцогства Буковина та Королівства Угорщина та поділялися на повіти та жупи [2, с. 38-38].

Адміністративно-територіальний устрій самостійної Української Народної Республіки ґрунтувався на концепції Президента УНР М. Грушевського, відповідно до якої мав бути ліквідований старий устрій, який існував до цього часу (губернії, повіти, волості). Він запропонував поділ українських територій на землі, які за своїми розмірами повинні бути більшими ніж повіти та меншими, ніж губернії [2, с. 36]. Такий поділ був спрямований на розвиток громадського самоврядування та побудову держави на умовах децентралізації. Ідея адміністративно-територіального поділу М. Грушевського знайшла відображення в Законі «Про поділ України на землі», ухваленому Малою Радою 6 березня 1918 р. Відповідно до нього, територія УНР має бути розділена на 32 землі. Закон чітко визначає межі цих земель, адміністративні центри, їх назви. Своєю чергою Конституція УНР від 29 квітня 1918 р. зафіксувала кілька основоположних принципів територіального устрою УНР: широкого самоврядування та децентралізації. Також простежувалася формула побудови адміністративно-територіального устрою: земля – волость – громада [12, с. 31].

Однак ні цей Закон, ні «Статут про державний устрій, права і вольності УНР», так і не були реалізовані, оскільки владу захопив гетьман П. Скоропадський. Ним було повернуто старий устрій. Єдиною зміною за часів гетьманату було розширення Холмської губернії, створення Поліського та Таврійського округів та їх приєднання до вже наявних губерній [2, с. 40].

В листопаді 1918 р. відбулося антигетьманське повстання, в результаті якого влада перейшла до Директорії. Доба Директорії характеризується економічним занепадом та постійним веденням бойових дій. Впродовж свого існування Директорія не змогла поширити свою юрисдикцію на всю територію України. Північна Буковина входила до складу Румунії, Закарпаття – до складу Чехословаччини, значна частина Східної Галичини – до складу Польщі. Війська

Антанти окупували південні українські міста з грудня по квітень 1918 р., а червоні російські війська постійно контролювали решту територій.

До того ж реалізовувати державну політику у різних сферах заважали відсутність єдності в уряді Директорії, різні думки лідерів щодо державної моделі УНР, протилежні просторові орієнтації (С. Петлюра намагався порозумітися з країнами Антанти, а В. Винниченко та його прихильники виступали проти Антанти та за утворення союзу з Радянською Росією), внутрішня боротьба за владу тощо.

З приходом до влади Директорії було скасовано законодавство П. Скоропадського та відновлено законодавство Української Народної Республіки. Однак в адміністративно-територіальному устрою країни суттєвих змін на початковому періоді діяльності Директорії не відбулося. Закон «Про поділ України на землі», що передбачав поділ на 32 землі так і не був втілений в життя. Натомість адміністративно-територіальний устрій базувався на старій губернській системі, на якій базувалася адміністративно-територіальна система П. Скоропадського [10, с. 188]. Ця система передбачала поділ губерній на повіти, а повітів – на волості. Дослідники зазначають, що загалом законодавство «другої» УНР у 1919 р. слід характеризувати як законодавство перехідного періоду, коли закони приймалися тільки у разі необхідності «швидкого реагування» на конкретні обставини [4, с. 110].

На Трудовому Конгресі України, який відбувся в Києві з 23 – 28 січня 1919 р., затверджено Акт Злуки ЗУНР та УНР, офіційно проголошеної 22 січня 1919 р. [1]. Законодавчі повноваження передано Директорії УНР. З метою зміни адміністративно-територіального устрою України Директорія прийняла Закон «Про організацію адміністративної влади Української Народної Республіки». Відповідно до нього, влада на місцях здійснювалась органами місцевого самоврядування – Трудовими Радами. Закон поділив УНР на дві області – Західну та Східну. До східної області увійшли такі губернії: Київська; Харківська; Полтавська; Чернігівська; Катеринославська; Херсонська; Житомирська; Кам'янецька; Холмська [5, с. 95].

Утворення Західної області мало певні особливості. Після розпаду Австро-Угорщини 1 листопада 1918 року було створено Українську державу зі столицею у Львові, а через тиждень після цього визначено її назву – Західно-Українська Народна Республіка (ЗУНР). Площа території ЗУНР сягнула близько 70 кв. км. Населення Республіки склало 6 млн осіб. Переважно це були українці (71%), поляки (14%), євреї (13%), угорці (2%), румуни та інші національності [9, с. 36]. До складу ЗУНР увійшло 40 повітів [8, с. 75].

22 листопада 1918 р. під тиском поляків українські війська разом з членами УНР та працівниками органів державної влади залишили Львів та переїхали спочатку до Золочева, а потім до Тернополя, де було прийнято рішення про переведення столиці ЗУНР до Станіслава. Відповідно до ухвали УНР від 10 листопада 1918 р., державний Секретаріат ЗУНР розпочав переговори з Директорією УНР стосовно злуки двох держав в одну державну одиницю. Результатом цих переговорів стало підписання «Передвступного договору» [11]. Згідно з договором, ЗУНР висловила намір стати складовою частиною Української Народної Республіки. Однак у зв'язку з історичними особливостями ЗУНР все ж планувала отримати територіальну автономію. Разом з тим, федеративний устрій України не передбачався [7, с. 50].

Попри оголошення універсалу, реального возз'єднання УНР і ЗУНР так і не відбулося [3]. Як і до цього, в ЗУНР залишився старий адміністративно-територіальний устрій, тобто поділ на повіти. Керівництво повітами здійснювалося державними повітовими комісарами. Спочатку вони обиралися громадами на повітових Національних Радах. Згодом повноваження щодо керівництва повітами були передані Державному Секретаріату, який управляв цивільними організаціями, розташованими на території повітів, та займався вирішенням справ таких повітів. Пізніше Державним Секретаріатом ЗУНР був розроблений «Закон про повітові трудові ради», відповідно до якого адміністрація повітів повинна обиратися шляхом загального голосування, тобто на демократичних засадах. Однак «Закон про повітові трудові ради» так і не був реалізованим на практиці, що підтверджується відсутністю налагодженої системи управління повітами та чіткого адміністративно-територіального устрою в ЗУНР.

Ситуацію ускладнювало постійне утворення нових адміністративно-територіальних одиниць. Зокрема, в листопаді 1918 р. була проголошена Гуцульська Республіка, однак менше, як за рік (10 вересня 1919 р.) вона припинила своє існування. Необхідно зазначити й про ряд «квазідержав», які були утворені в цей період. До них можна віднести Холодноярську, Чигиринську, Пригорненську, Держанську, Пашківську, Летичівську, Баштанську та інші республіки. Території цих республік були незначними. Вони існували впродовж короткого терміну та не отримали міжнародного визнання.

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що за часів Директорії у період з кінця 1918 по 1920 рр. робилися певні спроби змінити адміністративно-територіальний устрій Української Народної Республіки. Про це свідчить прийняття Закону «Про організацію адміністративної влади Української Народної Республіки» та розробка Закону «Про повітові трудові ради». Однак їх втілення в життя так і не відбулося, а державна політика у сфері адміністративно-територіального устрою повною мірою не була реалізована. Також не сприяло адміністративно-територіальному реформуванню й об'єднання УНР та ЗУНР. Серед основних причин дослідники називають: постійні воєнні конфлікти та перехід українських земель з рук однієї влади до іншої; непослідовну та непродуману управлінську діяльність Директорії; протистояння політичних лідерів; відсутність єдиної моделі державотворення; відмінність менталітету жителів Західної та Східної областей, яке унеможливило реальне возз'єднання УНР та ЗУНР [3, с. 121].

Отже, можемо констатувати, що у період з кінця 1918 по 1920 рр. на українських землях суттєві зміни в адміністративно-територіальному устрої не проводилися. За часів Директорії збереглась система, утверджена в кінці XIX – на початку XX століття.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. На нашу думку, державна політика УНР у сфері адміністративно-територіального устрою у добу Директорії так і не була реалізована. Основними причинами провалу державного будівництва у цьому напрямку стали складна воєнно-політична ситуація, геополітичні чинники та відсутність чіткої моделі державного

розвитку. Однак маємо зауважити, що не зважаючи на складну військово-політичну ситуацію в період з кінця 1918 по 1920 рр., спроби реформувати територіальний устрій мали місце. Зокрема, було прийнято Закон «Про організацію адміністративної влади Української Народної Республіки» та розроблено Закон «Про повітові трудові ради». Однак їх втілення в життя так і не відбулося. Об'єднання УНР та ЗУНР, яке відбулося 22 січня 1919 р., також не вплинуло на реалізацію державної політики у сфері реформування територіального устрою. Серед основних причин можна назвати воєнні конфлікти на території України та перехід українських земель від однієї влади до іншої, непослідовну та непродуману управлінську діяльність влади Директорії, протистояння політичних лідерів, відсутність єдиної моделі державотворення, різний менталітет жителів заходу та сходу України, яке унеможливило реальне возз'єднання УНР та ЗУНР. Поряд з тим вважаємо, що особливості державної політики щодо реформування адміністративно-територіального устрою є малодослідженими та потребують уваги дослідників. Вважаємо, що практичне значення дослідження полягає в можливості використання отриманих результатів в процесі реформування та пошуку оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою в умовах сьогодення.

Література

1. 1919, проголошення Акта злуки. *Український інститут національної пам'яті*. URL: <https://uinp.gov.ua/istorychnyy-kalendar/sichen/22/1919-progoloshennya-akta-zluky> (дата звернення: 20.01.2023).
2. Адміністративно-територіальний устрій України: історія і сучасність. За заг. ред. В. Г. Яцуби. Київ: Поліграфічний центр Українського ДАГП Мінекоресурсів України, 2001. 269 с.
3. Васьковський Р. Ю. Діяльність Директорії УНР (листопад 1918 р. – квітень 1919 р.): дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Дніпропетровський державний університет. Дніпропетровськ, 1999. 121 с.
4. Гай-Нижник П., Лейберов О. УНР у період Директорії : пошук моделі державного устрою (кінець 1918 – 1919 рр.). Ніжин, 2013. 214 с.
5. Губань Р. В. Становлення та розвиток адміністративно-територіального устрою України в ХХ – на початку ХХІ століття (історико-правове дослідження) :

дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2018. 601 с.

6. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні : історико-правове дослідження. Львів : ЛЬВДУВС, «Край», 2008. 468 с.

7. Кобилецький М. М. Утворення ЗУНР, її державний механізм та діяльність (1918 – 1923 рр.): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 1998. 180 с.

8. Литвин М. Р., Науменко К. Є. Історія ЗУНР / НАН України, Ін-т українознавства. Львів: Олір, 1995. 75 с.

9. Лісна І. С. Становлення державності в Галичині (1918 – 1923 рр.). Монографія. Тернопіль : Видавництво ТАНГ «Економічна думка», 2001. 92 с.

10. Магновський І. С. Особливості територіального устрою українських земель у складі іноземних держав на початку ХХ ст. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 3. С. 186-193.

11. Передвступний договір, заключений дня 1 грудня 1918 року в м. Фастові між Українською Народньою Республікою й Західно-Українською Народньою Республікою про маючу наступити злуку обох українських держав в одну державну одиницю. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0011300-18> (дата звернення: 20.01.2023).

12. Ткачук А., Ткачук Р., Ганущак Ю. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1907 – 2009 роки. Київ : Леста, 2009. 152 с.

References

1. Ukrainian Institute of National Memory (2022), “1919. Promulgation of the Act of Separation”, available at: <https://uinp.gov.ua/istorychnyy-kalendar/sichen/22/1919-progoloshennya-akta-zluky> (Accessed 20 January 2023).

2. Yatsuby, V. H. (2001), *Administratyvno-terytorialnyi ustroi Ukrainy : istoriia i suchasnist* [Administrative and territorial system of Ukraine: history and modernity], Polihrafichnyi tsentr Ukrainskoho DАHP Minekoresursiv Ukrainy, Kyiv, Ukraine.

3. Vaskovskyi, R. Yu. (1999), “Activities of the Directory of Ukrainian People’s Republic (November 1918 – April 1919)”, Abstract of Ph.D. dissertation, History of Ukraine, Dnipropetrovsk State University, Dnipro, Ukraine.

4. Hai-Nyzhnyk, P. and Leiberov, O. (2013), *UNR u period Dyrektorii : poshuk modeli derzhavnoho ustroi (kinets 1918 – 1919 rr.)* [Ukrainian People’s Republic during the Directory period: the search for a model of the state system (end of 1918-1919)], Nizhyn, Ukraine.

5. Huban, R. V. (2018). “The formation and development of the administrative and territorial system of Ukraine in the 20th - at the beginning of the 21st century (historical and legal research)”, Abstract of Ph.D. dissertation, legal sciences, Lviv Ivan Franko National University, Lviv, Ukraine.

6. Hural, P. F. (2008), *Terytorialna hromada v Ukraini : istoryko-pravove doslidzhennia* [Territorial community in Ukraine: a historical and legal study], Krai, Lviv, Ukraine.

7. Kobyletskyi, M. M. (1998), “Formation of Western Ukrainian People’s Republic, its state mechanism and activities (1918-1923)”, Abstract of Ph.D. dissertation, legal sciences, Lviv Ivan Franko National University, Lviv, Ukraine.

8. Lytvyn, M. R. and Naumenko, K. Ye. (1995), *Istoriia ZUNR* [History of Western Ukrainian People’s Republic], Olir, Lviv, Ukraine.

9. Lisna, I. S. (2001), *Stanovlennia derzhavnosti v Halychyni (1918 – 1923 rr.) Monohrafiia* [The formation of statehood in Galicia (1918-1923). Monograph], Ekonomichna dumka, Ternopil, Ukraine.

10. Mahnovskyi, I. S. (2009), “Peculiarities of the territorial organization of Ukrainian lands as part of foreign states at the beginning of the 20th century”. *Naukovyi visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav*, vol. 3, pp. 186-193.

11. Ukrainian People’s Republic (1918), Agreement between UPR and WUPR “The pre-accession treaty concluded on December 1, 1918 in the city of Fastov between the Ukrainian People’s Republic and the Western Ukrainian People’s Republic on the upcoming merger of both Ukrainian states into one state unit, № 001130-18”, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0011300-18> (Accessed 20 January 2023).

12. Tkachuk, A. Tkachuk, R. and Hanushchak, Yu. (2009), *Z istorii reform administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy, 1907 – 2009 roky* [From the history of reforms of the administrative and territorial system of Ukraine, 1907-2009], Lesta, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 20.01.2023 р.