

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ВІННИЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ МИХАЙЛА КОЦЮБИНСЬКОГО

MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE
VINNYTSIA MYKHAILO KOTSIUBYNSKYI STATE PEDAGOGICAL UNIVERSITY

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І ПРАВО:
ІСТОРІЯ, ТЕОРІЯ, ПРАКТИКА**

**PUBLIC ADMINISTRATION AND LAW:
HISTORY, THEORY, PRACTICE**

*Збірник наукових праць
Collection of scientific papers*

**Випуск 5
Issue 5**

Вінниця / Vinnytsia 2025

*Рекомендовано до публікації рішенням Вченої ради
факультету права, публічного управління і менеджменту
Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського
(протокол № 5 від 12 листопада 2025 р.)*

Редакційна колегія:

Яременко Олександр Іванович, кандидат наук з державного управління, доцент, декан факультету права, публічного управління і менеджменту Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського, Заслужений юрист України, м. Вінниця, Україна (головний редактор).

Кононенко Валерій Васильович, доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри публічного управління та менеджменту Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського, м. Вінниця, Україна (заступник головного редактора).

Назаренко Марина Олександрівна, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та менеджменту Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського, м. Вінниця, Україна (відповідальний редактор).

Годлевська Валентина Юрївна, доктор історичних наук, професор інституту політології Гданського університету, м. Гданськ, Польща.

Довгань Валерій Іванович, доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України, провідний науковий співробітник науково-дослідного відділу Національної академії Державної прикордонної служби України, м. Хмельницький, Україна.

Климчук Олександр Васильович, доктор економічних наук, професор, кафедри публічного управління та менеджменту Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського, м. Вінниця, Україна.

Корж Ігор Федорович, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, заступник керівника наукового центру електронного парламенту та правової інформації Державної наукової установи «Інститут інформації, безпеки і права Національної академії правових наук України», м. Київ, Україна.

Косцелняк Кароль, доктор, доцент історичного факультету університету імені Адама Міцкевича в Познані, м. Познань, Польща.

Кронівець Тетяна Миколаївна, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри фундаментальних та приватно-правових дисциплін Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського, м. Вінниця, Україна.

Лазор Оксана Дмитрівна, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та менеджменту Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського, м. Вінниця, Україна.

Лазор Олег Ярославович, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та менеджменту Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського, м. Вінниця, Україна.

Лапшин Сергій Андрійович, кандидат історичних наук, доцент кафедри публічного управління та менеджменту Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського, м. Вінниця, Україна.

Лесик Олена Василівна, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління і регіоналістики інституту публічної служби та управління Національного університету «Одеська політехніка», м. Одеса, Україна.

Мельничук Ольга Степанівна, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри загальної теорії права та держави Національного університету «Одеська юридична академія», м. Одеса, Україна.

Оверковська Тетяна Костянтинівна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри публічно-правових дисциплін Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського, м. Вінниця, Україна.

Приходченко Людмила Леонідівна, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та регіоналістики інституту публічної служби та управління Національного університету «Одеська політехніка», м. Одеса, Україна.

Рудницька Ольга Павлівна, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри права та публічного управління Житомирського державного університету імені Івана Франка, м. Житомир, Україна.

Тарасевич Тетяна Юрївна, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри права Хмельницького національного університету, м. Хмельницький, Україна.

Тодорова Ольга Леонтіївна, кандидат наук з державного управління, доцент, радниця з питань фінансів та муніципального управління Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ), Програма «U-LEAD з Європою», Одеський Регіональний офіс, м. Одеса, Україна.

Юник Ірина Геннадіївна, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та менеджменту Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського, м. Вінниця, Україна.

Публічне управління і право: історія, теорія, практика. Вінниця: ВДПУ, 2025. Вип. 5. 74 с.

В журналі публікуються статті за спеціальностями 281 «Публічне управління та адміністрування» та 081 «Право». Основні тематичні напрямки: 1) актуальні проблеми історії, теорії, практики права; 2) актуальні проблеми історії, теорії, практики публічного управління та адміністрування. 70

Періодичність видання – двічі на рік.

Категорія читачів – науковці, викладачі, вчителі, аспіранти та здобувачі вищої освіти.

Засновник і видавець: Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського.

Рік заснування: 2021.

Ідентифікатор медіа R30-01571

Адреса редакційної колегії: 1100, м.Вінниця, вул. К. Острозького, 32, корп. 3, кім. 304.

тел. (0432) 61-67-21; email: naukzapvdpu@gmail.com;https://vspu.net/nzhist

*Recommended for publication by the decision of the Academic Council of
Faculty of Law, Public Governance and Management
Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University
(prot. No 5, November, 12, 2025)*

Editorial Team:

Public Administration and Law: History, Theory, Practice. Vinnytsia: VSPU, 2025, Issue 5. 74 p.

Oleksandr Yaremenko, Candidate of Science in Public Administration, Associate Professor, Dean of the Faculty of Law, Public Administration and Management Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University, Honored Lawyer, Vinnytsia, Ukraine (Editor-in-Chief).

Valerii Kononenko, Doctor of Historical Sciences, Professor, Head of the Department of Public Administration and Management Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University, Vinnytsia, Ukraine (Deputy Editor-in-Chief).

Maryna Nazarenko, Candidate of Science in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration and Management Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University, Vinnytsia, Ukraine (Executive Editor).

Valentyna Hodlevska, Doctor of Historical Sciences, Professor, Professor University of Gdańsk, Gdańsk, Poland.

Valeriy Dovhan, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine, Senior Researcher of the Research Department, National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine named after Bohdan Khmelnytsky, Khmelnytsky, Ukraine.

Oleksandr Klymchuk, Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Public Administration and Management Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University, Vinnytsia, Ukraine.

Ihor Korzh, Doctor of Legal Sciences, Senior researcher, Deputy head State scientific institution «Institute of Information, Security and Rights of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine» scientific center of electronic parliament and legal, Kyiv, Ukraine.

Karol Koscielniak, PhD, Assistant Professor, Adam Mickiewicz University in Poznan, Poznan, Ukraine.

Tetiana Kronivets, PhD of Law, Associate Professor, Head of the Department of Fundamental and Private Law Disciplines Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University, Vinnytsia, Ukraine.

Oksana Lazor, Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration and Management Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University, Vinnytsia, Ukraine.

Oleh Lazor, Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration and Management Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University, Vinnytsia, Ukraine.

Serhii Lapshyn, Candidate of Historical Sciences, Assistant Professor, Assistant Professor of the Department of Public Administration and Management Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University, Vinnytsia, Ukraine.

Olena Lesyk, Candidate of Science in Public Administration, Associated Professor, Associated professor of Public Administration and Regionalism Chair National University «Odesa Polytechnic», Odesa, Ukraine.

Melnchuk Olha, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of General Theory of Law and State at the National University «Odesa Law Academy», Odesa, Ukraine.

Tetiana Overkovska, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Public Law Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University, Honored Lawyer, Vinnytsia, Ukraine.

Liudmyla Prykhodchenko, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Institute of Public Administration and Regionalism Chair National University «Odesa Polytechnic», Odesa, Ukraine.

Olha Rudnytska, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Law and Public Administration Zhytomyr Ivan Franko State University, Zhytomyr, Ukraine.

Tetiana Tarasevych, Doctor of Law, Associate Professor, Professor Department of Law Khmelnytskyi National University, Khmelnytskyi, Ukraine.

Olha Todorova, Candidate of Science in Public Administration, Associate Professor, Policy Adviser (Municipal Finance and Management) Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH U-LEAD with Europe Regional office in Odesa oblast, Odesa, Ukraine.

Iryna Yynyk, Candidate of Science in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Administration and Management Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University, Vinnytsia, Ukraine.

Public Administration and Law: History, Theory, Practice. Vinnytsia: VSPU, 2025, Issue 5. 74 p.

In the collection of scientific works, articles are published in specialties 281 «Public management and Administration» and 081 «Law». Main thematic directions: 1) current problems of history, theory, practice of law; 2) current problems of history, theory, practice of public management and administration.

Publication Frequency: twice a year

The category of readers is scientists, lecturers, teachers, graduate students and higher education students.

Founder and publisher: Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University.

Year of foundation: 2021

Media Identifier R30-01571

**Editorial office address: 32, K. Ostrozkyst, , building 3, room 304. 21100, Vinnytsia, Ukraine,
Phone number: +38 (432) 61-67-21. Email: naukzapvdp@gmail.com; URL: https://vspu.net/nzhist**

ЗМІСТ

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІСТОРІЇ, ТЕОРІЇ, ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Марина Дзевелюк, Андрій Дзевелюк

УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТАМИ В ОСВІТНЬОМУ СЕРЕДОВИЩІ: ВІД
ТРАДИЦІЙНИХ МЕТОДІВ ДО МЕДІАЦІЇ..... 7

Валерій Кононенко, Ігор Кушко

ЕВОЛЮЦІЯ ТА СОЦІАЛЬНІ ФУНКЦІЇ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В ДОБУ УКРАЇНСЬКОЇ РЕВОЛЮЦІЇ (1917–1920 РР.) 17

Олег Лазор, Оксана Лазор

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ26

Марина Назаренко, Ольга Тодорова, В'ячеслав Степанчук

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ
ВЛАДИ В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ ТА СУСПІЛЬНИХ
ТРАНСФОРМАЦІЙ.....36

Наталія Ставнича, Світлана Нагорняк

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
ОСВІТНЬОЇ БЕЗБАР'ЄРНОСТІ У СФЕРІ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ 52

CONTENS

CURRENT PROBLEMS OF HISTORY, THEORY, PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION

Maryna Dzeveliuk, Andrii Dzeveliuk

CONFLICT MANAGEMENT IN THE HIGHER EDUCATION
ENVIRONMENT: FROM TRADITIONAL METHODS TO MEDIATION..... 7

Valerii Kononenko, Ihor Kushko

EVOLUTION AND SOCIAL FUNCTIONS OF LOCAL SELF-
GOVERNMENT DURING THE UKRAINIAN REVOLUTION (1917–1920).... 17

Oleh Lazor, Oksana Lazor

INSTITUTIONALIZATION OF THE LEGISLATIVE FRAMEWORK
FOR PUBLIC SERVICE IN UKRAINE26

Maryna Nazarenko, Olha Todorova, Viacheslav Stepanchuk

MECHANISMS FOR FORMING THE IMAGE OF PUBLIC
AUTHORITIES UNDER CONDITIONS OF UNCERTAINTY AND SOCIAL
TRANSFORMATIONS.....38

Natalia Stavnycha, Nahorniak Svitlana

MECHANISMS OF PUBLIC-LEGAL ADMINISTRATION OF
EDUCATIONAL ACCESSIBILITY IN THE SPHERE OF PRESCHOOL
EDUCATION.....52

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІСТОРІЇ, ТЕОРІЇ, ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

**CURRENT PROBLEMS OF HISTORY,
THEORY, PRACTICE
OF PUBLIC ADMINISTRATION**

УДК 352.07(477)«1917/1920»(091)

<https://doi.org/10.31652/2786-6068-2025-5-17-25>

Валерій Кононенко

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла
Коцюбинського,

доктор історичних наук, професор

e-mail: valerii.kononenko@vspu.edu.ua

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

Ігор Кушко

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла
Коцюбинського,

доктор філософії з галузі знань публічне управління,

старший викладач кафедри публічного управління та менеджменту

e-mail: ihorkyshko90@gmail.com

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

ЕВОЛЮЦІЯ ТА СОЦІАЛЬНІ ФУНКЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ДОБУ УКРАЇНСЬКОЇ РЕВОЛЮЦІЇ (1917–1920 РР.)

Анотація. Статтю присвячено комплексному аналізу еволюції правових засад та практичної реалізації соціальних функцій органів місцевого самоврядування (земств, міських дум та інститутів-замінників) в добу Української революції 1917–1920 рр.. Актуальність теми зумовлена викликами сучасної реформи децентралізації в Україні, яка стикається зі схожою проблемою збереження балансу між розширенням прав громад та забезпеченням державної керованості в умовах воєнного стану. Наукова проблема полягає у фундаментальному розриві між теоріями державотворення та практикою суспільного виживання в екстремальних умовах. Досліджено, чому три послідовні українські уряди зазнали невдачі у спробі збудувати ефективну модель влади на місцях, не зумівши поєднати демократичну легітимність (виборність) та адміністративну дієвість (жорстку виконавчу вертикаль).

Методологія ґрунтується на аналізі нормативно-правових актів та історіографічному підході, що фіксує перехід від загальнополітичних наративів до регіональних адміністративно-господарських досліджень.

Проаналізовано три відмінні моделі управління. Центральна Рада впроваджувала демократичний ідеалізм, що призвів до інституційного дуалізму (призначені комісари проти виборних земств) і завершився колапсом керованості, трагічно зафіксованим у Конституції УНР. Гетьманат Павла Скоропадського став консервативною реакцією: він призупинив діяльність виборних органів, замінивши їх призначуваною вертикаллю старост, що спиралася на військову силу окупаційних військ. Пріоритетом стала не

демократія, а ефективність збору продовольства. Директорія УНР, декларуючи відновлення демократії, в умовах тотальної війни вдалася до ще більш авторитарних методів, створивши мілітаризовану вертикаль комісарів. Це призвело до повного інституційного хаосу, багатовладдя та правового нігілізму.

Особливу увагу приділено соціальним функціям місцевого самоврядування. Встановлено, що саме земства взяли на себе тягар життєзабезпечення громад. Вони успішно реалізовували політику українізації освіти та намагалися зберегти принципи земської медицини. Водночас фатальною вразливістю стала покладена на них функція «продовольчої диктатури». Примусові реквізиції хліба перетворили місцеве самоврядування з представника громади на агента примусу, що знищило його соціальну опору.

Провал інституту місцевого самоврядування був зумовлений стратегічним конфліктом між ідеологічними вимогами центру (лояльність, мобілізація, українізація) та прагматичними запитами населення (мир, земля, хліб). Не маючи змоги задовольнити останні, органи місцевого самоврядування втратили легітимність і було знищено разом з українською державністю.

Ключові слова: Місцеве самоврядування, публічне управління, Українська революція 1917–1920 рр., Центральна Рада, Гетьманат, Директорія УНР, земства, соціальні функції, адміністративна вертикаль.

Valerii Kononenko, Ihor Kushko

EVOLUTION AND SOCIAL FUNCTIONS OF LOCAL SELF- GOVERNMENT DURING THE UKRAINIAN REVOLUTION (1917–1920)

Abstract. The article provides a comprehensive analysis of the evolution of the legal framework and the practical implementation of social functions by local self-government bodies (zemstvos, city dumas, and surrogate institutions) during the Ukrainian Revolution of 1917–1920. The relevance of the topic is driven by the challenges of Ukraine's contemporary decentralization reform, which faces a similar problem of balancing the expansion of community rights with the need for state governability under martial law. The scientific problem lies in the fundamental gap between state-building theories and the practical realities of societal survival in extreme conditions. The study investigates why three successive Ukrainian governments failed to build an effective model of local authority, struggling to reconcile democratic legitimacy (electivity) with administrative efficiency (a rigid executive vertical).

The methodology is based on an analysis of legal and regulatory acts and a historiographical approach that charts the shift from broad political narratives to regional administrative and economic case studies.

Three distinct governance models are analyzed. The Central Rada pursued democratic idealism, which led to institutional dualism (appointed commissars versus elected zemstvos) and culminated in a collapse of governability, tragically enshrined in the UPR Constitution. The Hetmanate of Pavlo Skoropadsky emerged as a conservative reaction: it suspended the activities of elected bodies, replacing them

with an appointed vertical of elders (starostas) backed by the military force of the occupying powers. The priority shifted from democracy to the efficiency of food procurement. The Directory of the UPR, while declaring the restoration of democracy, resorted to even more authoritarian methods amid total war, establishing a militarized vertical of commissars. This led to complete institutional chaos, a multiplicity of authorities (polyarchy), and legal nihilism.

Particular attention is paid to the social functions of local self-government. It is established that the zemstvos bore the burden of ensuring community subsistence. They successfully implemented the policy of Ukrainization in education and attempted to preserve the principles of zemstvo medicine. However, their fatal vulnerability became the imposed function of the «food dictatorship». Forced grain requisitions transformed local self-government from a community representative into an agent of coercion, thereby destroying its social support base.

The conclusion is that the failure of the local self-government institution was predetermined by the strategic conflict between the ideological demands of the central government (loyalty, mobilization, Ukrainization) and the pragmatic, basic needs of the population (peace, land, and bread). Unable to satisfy the latter, local self-government bodies lost their legitimacy and were swept away along with Ukrainian statehood itself.

Keywords: Local self-government, public administration, Ukrainian Revolution 1917–1920, Central Rada, Hetmanate, Directory of the UPR, zemstvos, social functions, administrative vertical.

Постановка проблеми. Дослідження місцевого самоврядування в добу Української революції є дослідженням фундаментального розриву між теорією державотворення та практикою суспільного виживання в екстремальних умовах. Наукова проблема полягає у тому, що українські уряди 1917–1921 рр., маючи різні, часто діаметрально протилежні, ідеологічні візії, послідовно зазнавали невдачі у спробі збудувати ефективну та стабільну модель «влади на місцях». Вони так і не змогли гармонійно поєднати два несумісні в умовах війни принципи: демократичну легітимність (виборність та підзвітність громаді) та адміністративну дієвість (жорстку виконавчу вертикаль та безумовне виконання рішень центру).

Цей інституційний колапс породив низку паралельних та конкуруючих структур (земства, думи, комісари, старости, ради робітничих і селянських депутатів, земельні комітети), що виборювали владу та ресурси на місцях.

Актуальність цієї теми посилюється в контексті сучасних реформ децентралізації в Україні, які стикаються зі схожим викликом: необхідністю збереження балансу між розширенням прав громад та забезпеченням керованості державою в умовах зовнішньої агресії та воєнного стану.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасна українська історіографія демонструє якісний перехід від загальних, часто надмірно ідеологізованих чи романтизованих, оцінок Української революції до глибоких регіональних досліджень. Як зазначають окремі дослідники, науковий дискурс тривалий час перебував під впливом або «ідеологічного романтизму», або

термінології радянської доби.

Ознакою зрілості сучасної української науки став зсув дослідницького фокусу на конкретні кейс-стаді, що аналізують практичну, «земську» діяльність органів місцевого самоврядування. Яскравими прикладами є праці А. І. Козаченко [6], І.С Кушка [9, 8], В.В. Кононенка [7, 9], П. Гай-Нижника [4] та інші

Дослідження, зокрема Кшиштофа Латавця [1], присвячені польській спільноті на Східній Україні, містять цінні дані про участь поляків в органах міського самоврядування [1].

Саме цей перехід від загальнонаціональних політичних наративів до регіональних адміністративно-господарських досліджень дозволяє побачити справжню природу тогочасних процесів.

Мето статті - комплексний аналіз еволюції правових засад та практичної реалізації соціальних функцій органів місцевого самоврядування (земств, міських дум та інститутів-замінників) на українських землях у 1917–1920 рр.

Виклад основного матеріалу. Центральної Ради успадкувала адміністративний апарат, що залишився від Тимчасового уряду росії. Цей апарат включав інститути губернських та повітових комісарів, а також реформовані на демократичних засадах земства та міські думи [4].

Ключовою проблемою періоду Центральної Ради стало формування гострого інституційного дуалізму. З одного боку, Генеральний Секретаріат намагався вибудувати власну виконавчу вертикаль, спираючись на призначуваних губернських та повітових комісарів Української Народної республіки. Ці комісари мали представляти центральну владу та координувати діяльність усіх установ на місцях. З іншого боку, Центральна Рада проголосила курс на максимальну демократизацію та децентралізацію, що призвело до посилення ролі виборних земств, зокрема через створення нової, найбільш наближеної до селян волосної земської ланки [6, с. 78-84].

На практиці цей дуалізм призвів до колапсу влади. Демократично обрані земства, відчуваючи свою легітимність, часто ігнорували вказівки призначених комісарів. Більше того, сама Центральна Рада, намагалася втручатися у діяльність земств, надмірно політизувала їх, відволікаючи від нагальних адміністративно-господарських справ. Це викликало критику навіть з боку авторитетних земських діячів. Так, П. І. Чижевський, представник Полтавського земства, відмовився від посади голови губернської земської управи, протестуючи проти такої політики [6, с. 83-85].

Апогеєм цього децентралізаційного ідеалізму стала Конституція республіки, прийнята 29 квітня 1918 року – в останній день існування Центральної Ради. Конституція мала узаконити перехід до демократичної державності. Стаття 26 Конституції передбачала, що вся повнота місцевої влади належить органам місцевого самоврядування, а уряд мав лише право контролю, але не втручання. Прийняття цього документу, який фактично ліквідував сильну виконавчу вертикаль, у момент, коли сама Центральна Рада була повалена через повну втрату адміністративного контролю над країною, є трагічним свідченням розриву між ідеологічною мрією та політичною

реальністю.

Політика гетьмана Павла Скоропадського стала прямою консервативною реакцією на «соціалістичний ідеалізм» Центральної Ради. Гетьманат не прагнув повної ліквідації земств як господарських інституцій, але мав на меті повністю усунути їхню політичну роль та демократичну основу.

Діяльність демократично обраних волосних та повітових земств була призупинена до проведення нових виборів на основі іншого, більш консервативного виборчого закону. На практиці це означало, що виборні земські управи замінювалися на призначувані гетьманською адміністрацією (губернськими та повітовими старостами) управи [5, с. 38-39].

Ця політика спиралася на прямий адміністративний тиск та військову силу. Діяльність земств, що намагалися продовжувати роботу, паралізувалася не лише гетьманською адміністрацією, але й командуванням німецько-австро-угорських окупаційних військ, які були реальною владою на місцях [5, с. 38-39].

Метою Гетьманату була не демократія чи національне будівництво, а ефективність – насамперед, ефективність у зборі продовольства для виконання зобов'язань перед союзниками. Земство намагалися перетворити з політичного форуму, яким воно стало за Центральною Радою, на суто господарсько-адміністративний механізм, жорстко підпорядкований державній вертикалі старост [5].

Прийшовши до влади на хвилі антигетьманського повстання, Директорія УНР декларативно відновила дію законів Центральної Ради. Однак в умовах тотальної війни на кілька фронтів та повної руйнації державного апарату вона була змушена вдаватися до методів, що були ще більш централізованими та авторитарними, ніж у її попередників.

Ключовим документом, що регулював місцеву владу, стала «Інструкція про тимчасову організацію влади на місцях» від 24 червня 1919 року [8]. Акт запроваджував жорстку, мілітаризовану вертикаль призначуваних комісарів. Згідно з інструкцією, волосний комісар призначався повітовим, повітовий — губернським, губернський — Міністром внутрішніх справ, а кандидатура останнього подавалася на затвердження самій Директорії. Виконавчими органами ставали комісаріати та управління [8].

Таким чином, Директорія воювала під гаслами демократії та відновлення УНР, але її реальні методи управління були військово-авторитарними. Ситуація на місцях перетворилася на повний інституційний колапс [8]. Як свідчать джерела, у 1919 році на територіях, номінально контрольованих Директорією, одночасно намагалися діяти:

- призначені комісари Директорії;
- залишки старих дореволюційних та обраних у 1917 р. земств і міських дум;
- революційні ради робітничих і селянських депутатів [8].

До цього додавався правовий хаос та колізія законодавства: суди та адміністрації змушені були послуговуватися нормами Російської імперії, Тимчасового уряду, Центральної Ради, Гетьманату та навіть радянської влади. Жоден із законів самої Директорії так і не був реалізований повною мірою. Це

був не просто дуалізм влади, як за Центральної Ради, а повна анархія та багатовладдя.

Таблиця 1: Порівняльна характеристика моделей місцевого управління в добу Української революції (1917–1920 рр.)

Параметри порівняння моделей місцевого управління	Центральна Рада (1917–1918)	Гетьманат (1918)	Директорія УНР (1918–1920)
Основний правовий акт	Універсали, Конституція УНР (29.04.1918)	«Закони про тимчасовий державний устрій України»	«Інструкція про тимчасову організацію влади на місцях» (24.06.1919)
Ключовий інститут місцевого самоврядування	Земства (губернські, повітові, волосні), міські думи	Діяльність виборних органів <i>призупинена</i>	Номінально відновлені земства, ради робітничих і селянських депутатів
Ключовий інститут державної влади	Губернські та повітові комісари УНР	Губернські та повітові старости, призначувані управи	Губернські, повітові, волосні комісари Директорії
Характер відносин «Центр-Місця»	Дуалізм влади (комісар vs. земство), ідеалістична децентралізація	Адміністративний тиск, консервативна централізація	Військова централізована вертикаль, правовий хаос
Пріоритетна соціальна функція	Українізація, земельна реформа.	Збір продовольства, українізація	Військові потреби, українізація

Поки центральні уряди воювали за політичну владу та вибудовували конкуруючі адміністративні вертикалі, саме на органи місцевого самоврядування лягла вся повнота відповідальності за забезпечення елементарного виживання суспільства. Вони виконували життєвоважливі соціальні функції, які держава вже не могла або ще не навчилася виконувати.

У кризових умовах 1917–1919 рр. це була найважливіша і, водночас, найневдячніша функція органів місцевого самоврядування. Уряди доручали земствам створення спеціальних «продовольчих відділів» при губернських, повітових, а іноді й волосних управах.

Функції цих відділів, згідно з тогочасними нормативними актами, були надзвичайними і фактично перетворювали земства на органи «продовольчої диктатури». Їм надавалися виключні права щодо закупівлі, збору, заготівлі та обліку зерна. Вони відповідали за розподіл продуктів, вели облік усіх зернообробних підприємств та, що найважливіше, мали право на реквізицію хлібних і фуражних продуктів у населення.

Саме ця функція стала для земств фатальною. Перетворившись з органу самоврядування, що представляє інтереси громади, на орган державного примусу, що забирає у селян хліб, земства стрімко втрачали свою соціальну базу та підтримку [3, с. 105-106].

На відміну від провальної продовольчої політики, сфера освіти та національного відродження стала прикладом найбільш успішної синергії між центральною владою та органами місцевого самоврядування. Усі три українські уряди послідовно проводили політику українізації, але її практичними виконавцями на місцях були саме земства, міські думи, новостворені шкільні ради та громадські організації, зокрема «Просвіта».

Ця політика проводилася послідовно. За Директорії УНР міністр народної освіти Іван Огієнко наказом від 30 січня 1919 р. чітко визначив, що «викладовою мовою в усіх школах України... повинна бути мова українська», розробивши спеціальні інструкції для перехідного періоду [2].

Уряди УНР, зокрема Центральна Рада, намагалися зберегти та розвинути одну з найуспішніших реформ імперського періоду – модель земської медицини. Її ключові принципи – безкоштовність медичної допомоги, загальна доступність, профілактичний напрямок та участь громадськості в управлінні – повністю відповідали ідеології Центральній Раді. Навіть Тимчасовий уряд змушений був визнати новостворену в Україні Крайову лікарсько-санітарну Раду і взаємодіяти з нею [7].

Окрім цього, органи місцевого самоврядування, або паралельні їм структури, як-от земельні комітети опікувалися реалізацією вкрай хаотичної аграрної реформи та намагалися налагодити охорону громадського порядку шляхом створення місцевої міліції [8].

Висновки. Еволюція місцевого самоврядування в роки української революції демонструє фундаментальну управлінську дилему трьох послідовних урядів, неможливість поєднати демократичну легітимність з адміністративною спроможністю та керованістю.

Центральна Рада впроваджувала демократичну, конституційно закріплену модель, однак зіткнулася з дефіцитом виконавчої спроможності та відсутністю ефективних механізмів контролю і делегування повноважень на місцях.

Гетьманат застосував авторитарну, централізовану модель (інститут старост, зовнішня військова підтримка), що забезпечила вертикаль, але повністю ігнорував суспільну легітимність, спричинивши кризу довіри та повстання.

Директорія в умовах тотальної війни продемонструвала інституційний колапс, де сталі адміністративні механізми були втрачені, а управління деградувало до ситуативного військового командування та правового нігілізму.

Реалізація соціальних функцій стала одночасно і досягненням, і ключовою вразливістю системи. Попри інституційну слабкість, органи місцевого самоврядування (земства, думи) взяли на себе забезпечення життєдіяльності територіальних громад, зокрема в реалізації освітньої політики українізація та підтримці медичної інфраструктури.

Історіографічний аналіз показує, що місцеве самоврядування слід

розглядати у двох вимірах: як інструмент реалізації державної політики та як платформу для узгодження інтересів і адміністративної тягlosti різних соціальних та етнічних груп, успадкованих від попереднього імперського режиму.

Провал інституту місцевого був зумовлений стратегічним конфліктом між політичними цілями центральних органів влади та базовими суспільними запитами. Центр вимагав від органів місцевого самоврядування реалізації ідеологічних завдань (лояльність, мобілізація, українізація), тоді як громади очікували вирішення побутових проблем (мир, продовольча безпека, розподіл землі).

Список використаних джерел:

1. Latawiec K. *Polacy na wschodniej Ukrainie w latach 1832–1921*. URL: https://www.researchgate.net/profile/Krzysztof_Latawiec/publication/336370618_Polacy_na_wschodniej_Ukrainie_w_latach_1832-1921/links/5d9e3065458515df0ae894aa/Polacy-na-wschodniej-Ukrainie-w-latach-1832-1921.pdf (дата звернення: 05.11.2025).
2. Боровик А. М. Українізація загальноосвітніх шкіл за часів виборювання державності (1917 – 1920 рр.) : кваліф. наук. праця на правах рукопису : дис д-ра іст. наук : 07.00.01 «історія України» / Чернігівський державний педагогічний університет імені Т. Г. Шевченка. Чернігів, 2005.
3. Бурдін М. Реформування земельних відносин Центральною Радою УНР. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 103–109. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/11/22.pdf> (дата звернення: 12.11.2025).
4. Гай-Нижник П. Інститут місцевих комісарів та комендантів за Центральної Ради (1917–1918 рр.). *Наукові записки. Серія педагогічні та історичні науки*. 2012. Вип. CIV (104). С. 244–256. URL: https://hai-nyzhnyk.in.ua/doc/2012doc.instytut_komisariiv.php (дата звернення: 05.11.2025).
5. Гуцалюк І. О. Земства Західної Волині в добу Української революції (1917–1920 рр.). *Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. Історичні науки*. 2012. Вип. 10 (235). С. 35–41. URL: <https://www.istvolyn.info/storage/uploads/IG92mMp8C5ELY0hhkROCvipcKfV6BH8qFukMN1TI.pdf> (дата звернення: 05.11.2025).
6. Козаченко А. І. Земське самоврядування за часів Центральної Ради (на матеріалах Полтавського земства). *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2007. Вип. 14. С. 77–86. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2897/1/Kozachenko_77.pdf (дата звернення: 05.11.2025).
7. Кононенко В. В., Дроненко В. Г. Державне регулювання відносин у сфері охорони здоров'я у добу Української революції (1917–1920 рр.) // *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 11. URL: <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.11.2> (дата звернення: 12.11.2025).
8. Кушко І. С. Організаційно-правовий статус органів місцевого самоврядування в системі публічного управління Української народної республіки доби Директорії. *Держави та регіони. Сер. Публічне управління і адміністрування*. 2021. № 4 (74). С. 12–21. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.2>.
9. Кушко І. С., Кононенко В. В. Формування місцевих органів влади періоду УНР Директорії (на прикладі сільських комісарів). *Грааль науки*. 2021. № 9. С. 114–118. DOI: 10.36074/grail-of-science.22.10.2021.14.
10. Нітченко А. Законодавчі основи діяльності земств (1864–1920 рр.). *Наукові записки: Серія «Історія»*. С. 21–27. URL: <http://dspace.tnpu.edu.ua/bitstream/123456789/5464/1/Nit4enko.pdf> (дата звернення: 12.11.2025).

References:

1. Latawiec, K. (2014). *Polacy na wschodniej Ukrainie w latach 1832–1921* [Poles in Eastern Ukraine in 1832–1921]. Retrieved from: https://www.researchgate.net/profile/Krzysztof_Latawiec/publication/336370618_Polacy_na_wschodniej_Ukrainie_w_latach_1832-1921/links/5d9e3065458515df0ae894aa/Polacy-na-wschodniej-Ukrainie-w-latach-1832-1921.pdf [in Ukrainian].
2. Borovyk, A.M. (2005) *Ukrainizatsiia zagalnoosvitnikh shkil za chasiv vyboriuvannia derzhavnosti (1917–1920 rr.)* [Ukrainization of secondary schools during the struggle for statehood (1917–1920)]. Doctoral thesis. Chernihivskyi derzhavnyi pedahohichnyi universytet imeni T.H. Shevchenka, Chernihiv [in Ukrainian].
3. Burdin, M. (2016). Reformuvannia zemelnykh vidnosyn Tsentralnoi Radoiu UNR [Reforming land relations by the Central Rada of the UPR]. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo* [Entrepreneurship, economy and law], (11), pp. 103–109. Available at: Retrieved from: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/11/22.pdf> [in Ukrainian].
4. Hai-Nyzhnyk, P. (2012). Instytut mistsevykh komisariv ta komendantiv za Tsentralnoi Rady (1917–1918 rr.) [The institution of local commissars and commandants under the Central Rada (1917–1918)]. *Naukovi zapysky. Seriia pedahohichni ta istorychni nauky* [Scientific notes. Pedagogical and historical sciences series], (CIV (104)), pp. 244–256. Retrieved from: https://hai-nyzhnyk.in.ua/doc/2012doc.instytut_komisariv.php [in Ukrainian].
5. Hutsaliuk, I.O. (2012). Zemstva Zakhidnoi Volyni v dobu Ukrainskoi revoliutsii (1917-1920 rr.) [Zemstvos of Western Volyn in the era of the Ukrainian revolution (1917-1920)]. *Naukovyi visnyk Volynskoho natsionalnoho universytetu imeni Lesi Ukrainky. Istorychni nauky* [Scientific Bulletin of the Lesia Ukrainka Volyn National University. Historical Sciences], (10 (235), pp. 35–41. Retrieved from: <https://www.istvolyn.info/storage/uploads/lG92mMp8C5ELY0hhkROCvipcKfV6BH8qFukMN1TI.pdf> [in Ukrainian].
6. Kononenko, V.V. & Dronenko, V.H. (2019). Derzhavne rehuliuвання vidnosyn u sferi okhorony zdorov'ia u dobu Ukrainskoi revoliutsii (1917-1920 rr.) [State regulation of relations in the healthcare sphere during the Ukrainian revolution (1917-1920)]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok* [Public administration: improvement and development], (11). Retrieved from: <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.11.2> [in Ukrainian].
7. Kozachenko, A.I. (2007). Zemske samovriaduvannia za chasiv Tsentralnoi Rady (na materialakh Poltavskoho zemstva) [Zemstvo self-government during the Central Rada (based on the materials of the Poltava zemstvo)]. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia* [State building and local self-government], (14), pp. 77–86. Retrieved from: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2897/1/Kozachenko_77.pdf [in Ukrainian].
8. Kushko, I.S. (2021). Orhanizatsiino-pravovyi status orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v systemi publichnoho upravlinnia Ukrainskoi narodnoi respubliky doby Dyrektorii [Organizational and legal status of local self-government bodies in the public administration system of the Ukrainian People's Republic of the Directory period]. *Derzhavy ta rehiony. Ser. Publichne upravlinnia i administruvannia* [States and regions. Ser. Public management and administration], (4 (74)), pp. 12–21. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.2> [in Ukrainian].
9. Kushko, I.S. & Kononenko, V.V. (2021). Formuvannia mistsevykh orhaniv vlady periodu UNR Dyrektorii (na prykladi silskykh komisariv) [Formation of local authorities during the UPR Directory period (on the example of rural commissars)]. *Hraal nauky* [Grail of science], (9), pp. 114–118. DOI: 10.36074/grail-of-science.22.10.2021.14 [in Ukrainian].
10. Nitchenko, A. (2014). Zakonodavchi osnovy diialnosti zemstv (1864-1920 rr.) [Legislative foundations of zemstvo activities (1864-1920)]. *Naukovi zapysky: Seriia «Istoriia»* [Scientific notes: «History» Series], pp. 21–27. Retrieved from: <http://dspace.tnpu.edu.ua/bitstream/123456789/5464/1/Nit4enko.pdf> [in Ukrainian].

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І ПРАВО: ІСТОРІЯ, ТЕОРІЯ, ПРАКТИКА

Збірник наукових праць

Випуск 5

Підписано до друку 18.12.2025 Формат 60х84/8. Папір офсетний.

Друк цифровий. Гарнітура Times New Roman.

Умовних друкованих аркушів 4,3. Наклад 20 прим.

Зам. № 1 від 01.10.2024

Видавець ТОВ «Друк»

Реєстраційне свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру
видавців серія ДК № 5909 від 18.09.2017 р.

Віддруковано з оригіналу макету замовника в ТОВ «Друк»м. Вінниця, вул. 600-річчя, 25,
21027.