

Теорія та історія державного управління
УДК 94(477)«1918/1920»:351.862.4](045)

Лазор Олег Ярославович

*доктор державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницький державний педагогічний університет
імені Михайла Коцюбинського*

Lazor Oleh

*Doctor of Public Administration, Professor,
Head of the Department of Public Administration
Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University
ORCID: 0000-0002-5989-8527*

Назаренко Марина Олександрівна

*кандидат державного управління,
старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницький державний педагогічний університет
імені Михайла Коцюбинського*

Nazarenko Maryna

*PhD in Public Administration,
Senior Lecturer of the Department of Public Administration
Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University
ORCID: 0000-0003-2116-754X*

**УПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ДИРЕКТОРІЇ УНР В УМОВАХ
БОРОТЬБИ ЗБЕРЕЖЕННЯ ДЕРЖАВНОСТІ
MANAGEMENT ACTIVITY OF THE UNR DIRECTORATE IN THE
STRUGGLE TO PRESERVE STATEHOOD**

Анотація. Стаття присвячена висвітленню управлінської діяльності Директорії Української Народної Республіки в складних внутрішньополітичних та міжнародних умовах існування. Актуальність дослідження зумовлена необхідністю використання історичного досвіду боротьби за збереження державності в умовах сьогодення.

Мета статті – виявити помилки в управлінській діяльності Директорії УНР з метою їх врахування та недопущення на сучасному етапі розвитку України. Для досягнення мети в процесі дослідження було вирішено низку завдань: визначено передумови утворення Директорії; заходи Директорії щодо розбудови держави; недоліки управлінської діяльності та її вплив на збереження державності Української Народної Республіки.

В процесі дослідження використані загальнонаукові методи пізнання. Поточна політична та економічна ситуація в Україні за часів Директорії визначена за допомогою методу критичного аналізу. Основні недоліки управлінської діяльності Директорії УНР виявлені в процесі синтезу інформації. Для визначення впливу управлінської діяльності керівництва Української Республіки на збереження її державності були використані методи індукції та дедукції.

За результатами дослідження встановлено, що в період правління Директорії було прийнято низку законів та постанов, спрямованих на розбудову держави, розширено міжнародні зв'язки Української Народної Республіки, проголошено Акт Злуки про об'єднання УНР і ЗУНР в єдину соборну державу. Однак управлінська діяльність Директорії мала низку недоліків, до яких можна віднести протистояння політичних лідерів, відсутність єдиної моделі державотворення, радикалізм, невиконання прийнятих законів та постанов, недооцінку більшовицької агітації, неефективну зовнішню політику. Непослідовність та непродуманість управлінської діяльності стала причиною втрати державності УНР.

Практичне значення дослідження полягає в можливості використання отриманих результатів державною владою для розбудови України та збереження державності в умовах сьогодення.

Ключові слова: *управлінська діяльність, УНР, державність, Директорія, Гетьманат.*

Summary. *The article is devoted to the coverage of the administrative activities of the Directorate of the Ukrainian People's Republic in difficult domestic political and international conditions. The relevance of the study is due to the need to use the historical experience of the struggle for the preservation of statehood in the present.*

The purpose of the article is to identify mistakes in the management activities of the UPR Directorate in order to take them into account and prevent them at the present stage of development of Ukraine. To achieve this goal, a number of tasks were solved in the course of the study: the prerequisites for the formation of the Directorate, the measures of the Directorate for the development of the state, the shortcomings of management activities and its impact on the preservation of the statehood of the Ukrainian People's Republic were determined.

In the course of the study, general scientific methods of cognition were used. The current political and economic situation in Ukraine during the time of the Directory was determined using the method of critical analysis. The main shortcomings of the management activities of the UPR Directory were identified in the process of synthesizing information. To determine the impact of the management activities of the leadership of the Ukrainian Republic on the preservation of its statehood, the methods of induction and deduction were used.

According to the results of the study, it was found that during the reign of the Directorate a number of laws and resolutions aimed at building the state were adopted, international relations of the Ukrainian People's Republic were

expanded, the Act of Unification on the unification of the UPR and ZUNR into a single conciliar state was proclaimed. However, the management activities of the Directory had a number of shortcomings, including the confrontation of political leaders, the lack of a unified model of state-building, radicalism, non-implementation of adopted laws and regulations, underestimation of Bolshevik agitation, ineffective foreign policy. The inconsistency and ill-conceived management activities caused the loss of statehood of the UPR.

The practical significance of the study lies in the possibility of using the results obtained by the state authorities for the development of Ukraine and the preservation of statehood in the present conditions.

Key words: *administrative activity, UPR, statehood, Directory, Hetmanate.*

Постановка проблеми. Питання використання історичного досвіду боротьби за збереження державності набуває особливої актуальності в умовах сьогодення. Чи не найбільш значущими в цьому відношенні стали часи української революції та перебування при владі Директорії Української Народної Республіки, що прийшла на зміну Гетьманату. Період влади Директорії (1918 – 1920 рр) збігся з подіями, які мали вирішальне значення для територій колишньої Російської імперії. Створення Версальсько-Вашингтонської системи мирних договорів, спрямованої на встановлення нового світового порядку в Європі після Першої світової війни, вплинуло на перебіг військово-політичної ситуації в Україні та процес державотворення. 22 січня 1918 року Українською Центральною Радою була проголошена незалежність України. Через рік після цієї події Українська Народна Республіка об'єдналася з Західноукраїнською Народною Республікою. Не дивлячись на безумовні досягнення влади Директорії, її управлінська діяльність мала деякі недоліки та прорахунки, що призвели до втрати державності. В результаті, впродовж XX-XXI українці змушені неодноразово відновлювати незалежність своєї держави. В зв'язку з цим

існує потреба в більш детальному аналізі управлінської діяльності Директорії УНР в умовах боротьби за збереження державності, виявленні помилок в період державотворення з метою їх врахування та недопущення на сучасному етапі розвитку України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вивченням управлінської діяльності Директорії Української Народної Республіки займалась велика кількість вітчизняних вчених: Гошуляк І. [1], Копиленко О. [3], Кульчицький С. [4], Максимова М. [6]. Однак недостатньо дослідженим на сьогоднішній день залишається питання управлінської діяльності Директорії УНР в умовах боротьби за збереження державності.

Мета статті – виявити помилки в управлінській діяльності Директорії УНР з метою їх врахування та недопущення на сучасному етапі розвитку України.

Виклад основного матеріалу. Гетьманат, проголошений 29 квітня 1918 року на території Північної, Центральної, Східної та Південної України, а також суміжних українських земель, проіснував досить недовго. Зростання соціальної напруги в процесі гетьманського правління призвело до створення опозиції – Українського Національного Союзу. До нього увійшли найбільш впливові політичні об'єднання України: об'єднання соціал-демократів; об'єднання соціалістів-революціонерів; об'єднання соціалістів-самостійників; об'єднання соціалістів-федералістів; Спілка селян; профспілки; січові стрільці [1, с. 247].

Криза гетьманського уряду поглиблювалася. Існувала реальна загроза окупації України військами іноземних держав. В зв'язку з цим Українським Національним Союзом було сформовано колегіальний управлінський орган, який був названий Директорією. До складу Директорії увійшло п'ять осіб на чолі з В. Винниченком. Планувалося, що новостворений управлінський орган здійснюватиме управління Україною після здобуття перемоги у антигетьманському повстанні. 18 грудня 1918 року Гетьманат був

повалений. На зміну йому прийшла Директорія [2, с. 237-242]. Одразу після цього відновилася попередня назва держави – Українська Народна Республіка (УНР). Однак більшість науковців зауважують, що відновлення УНР не було проголошено офіційно, а читалося з повної назви, яка формулювалась наступним чином: «Директорія Української Народної Республіки» [3, с. 208].

Перші тижні правління Директорії можна назвати найбільш результативним періодом. На початку 1918 року було багато зроблено для розбудови держави, а саме: прийнято низку законів та постанов, розширено міжнародні зв'язки Української Народної Республіки, проголошено Акт Злуки про об'єднання УНР і ЗУНР в єдиній соборній державі.

Серед законів, прийнятих в кінці 1918 та на початку 1919 року, варто відзначити наступні: про використання української мови як державної; про місцеве самоврядування; про автокефалію української православної церкви; про скасування законів, виданих попередньою владою тощо [4, с. 608]; про запровадження державної грошової одиниці – гривні. Відповідно до нього, з вжитку виводились російські грошові знаки [5].

Одразу після повалення Гетьманату Директорією було прийнято низку постанов, відповідно до яких звільнялися всі чиновники, призначені попередньою владою. Політика Гетьманату була досить радикальною, про що свідчить прийняття постанов про позбавлення аграрної та промислової буржуазії виборчого права та передачу влади на місцях робітникам і трудовій інтелігенції. Радикальність Директорії підтверджує видання Декларації про конфіскацію землі поміщиків та їх розподіл серед селян. Поміщикам була обіцяна компенсація витрат на раніше проведені вдосконалення у сільському господарстві. Відповідно до Декларації, вилученню не підлягають будинки землевласників, виноградники та породиста худоба. Землі цукрових заводів та промислових підприємств залишилися недоторканими.

Директорія розширила міжнародні зв'язки Української Народної Республіки. Зокрема, вона була визнана такими державами як Італія, Ватикан, Голландія, Чехословаччина, Угорщина тощо. Основною стратегічною метою зовнішньої політики був нейтралітет та мирне співіснування з іншими народами [6].

Визначною подією за часів правління Директорії стало проголошення Акта Злуки про об'єднання УНР і ЗУНР в єдиній соборній державі, яке відбулося 22 січня 1919 року на Софійському майдані в місті Києві.

Таким чином, Директорією було зроблено та планувалось чимало заходів з розбудови державності. Однак здебільшого вона керувалась загальними гаслами та не опиралась на конкретні програми. Більшість прийнятих законів так і залишилися нереалізованими, що зумовлено стихійністю, непослідовністю та непродуманістю управлінської діяльності Директорії УНР.

Серйозною проблемою управлінської діяльності Директорії УНР стало протистояння керівництва, яке ускладнювало вироблення єдиної політичної лінії. В. Винниченко був прихильником революційного романтизму та так званої «стихійної демократії мас». Саме тому на думку голови Директорії, при розбудові України необхідно брати за основу радянський зразок. Крім того, він був впевненим у тому, що потрібно об'єднатися з більшовицькою Росією проти держав, які входять до складу Антанти [3, с. 208]. Погляди Головного Отамана С. Петлюри, який став наступним головою Директорії, кардинально відрізнялися від поглядів В. Винниченка. На його думку, держава має будуватися на основі «європейської моделі». Ця модель передбачає розподіл влади шляхом розвитку парламентаризму. На відміну від В. Винниченка, С. Петлюра виступав за боротьбу з більшовизмом та наполягав на об'єднанні з Антантою [3, с. 208]. Разом з тим, він не був проти того, щоб керівництво на місцях здійснювалося отаманами, що спиралися на «партизанщину» [7, с. 260]. Для досягнення компромісу між соціалізмом

та демократією було прийнято рішення, що на місцях будуть створюватися Ради, а в центрі скликатися конгрес трудового народу. Це рішення було затверджене в Декларації, прийнятій 26 грудня 1918 року. Після того, як головою Директорії став С. Петлюра була прийнята ще одна Декларація (серпень 1919), відповідно до якої побудова держави мала здійснюватися повністю за «європейською моделлю». Іншими словами, подальший розвиток України мав бути спрямований на побудову демократії та збереження державності. Побудова держави на принципах демократизму мала відбуватися за участю всіх верств населення. Курс на реалізацію «Європейської моделі» так і не був реалізований, адже з приходом до влади С. Петлюри відбулася еволюція Директорії до авторитарного правління.

Управлінська діяльність Директорії Української Народної Республіки характеризувалась суперечливою внутрішньою політикою. З одного боку, влада виступала проти поміщиків та буржуазії, тому видала низку постанов про позбавлення виборчих прав та передачу влади трудовим селянами і, таким чином, налаштувала їх проти себе. З іншого боку, всі постанови так і залишилися на папері. Зневірившись в їх реалізації, трудові маси поступово переходили на бік більшовиків, які проводили постійну агітацію. Простори для такої агітації розширювали заходи щодо експропріювання державних, церковних і великих приватних земель володінь та їх подальшого розподілу між селянами. Зрозуміло, що буржуазія та поміщики були незадоволені подібною політикою Директорії, яка не враховувала та ігнорувала їх інтереси. Деякі заможні селяни втрачали майже всі землі, тому розцінювали дії влади як пропоміщицькі. Цьому сприяло підбурювання більшовиків, які закликали селян забирати землю, інакше вона буде передана «куркулям».

Управлінська діяльність в економічній сфері ускладнювалася катастрофічними наслідками першої світової війни та подіями, зумовленими революцією. Зокрема, відбулося значне скорочення видобутку

вугілля. Так, у порівнянні з 1917 роком, в 1920 році видобуток вугілля зменшився більш ніж у 5 разів, що призвело до паливного голоду.

В 1919 році відбувся повний занепад марганцевої та залізорудної промисловості, значно скоротилося виробництво машинобудівної промисловості. В критичному становищі опинилися практично всі галузі харчової промисловості. Відповідно, погіршилося матеріальне становище населення. Робітники масово залишали міста та тікали в села, щоб врятуватися від голоду.

Керівництву Директорії не вдалося побудувати дипломатичні відносини з країнами, від яких залежала доля України. Зокрема, це країни Антанти, Польща та Росія. Не дивлячись на мирні переговори, які проводилися з більшовиками ще з кінця 1918 року, радянські війська продовжили наступ на українські землі. В той же час, Раднарком заперечував присутність регулярних російських військ на території України. З січня по квітень 1919 року ними була захоплена більша частина УНР [10].

Під приводом підтримання порядку Антанта захопила Південну частину України. В листопаді 1918 – квітні 1919 року більшість південноукраїнських міст утримувалися французькими, англійськими та грецькими військами. Необхідно відзначити наступ Добровольчої армії А. Денікіна влітку 1919 року, після якої на значній частині УНР радянська влада була замінена так званою «білою» владою. Однак вже через кілька місяців денікінські війська знову були витіснені з більшої частини України радянськими військами спільно з селянською армією Н. Махна та «червоними» партизанами. В травні 1920 року війська УНР при підтримці польської армії захопили Київ, однак вже через місяць були витіснені більшовиками. Таким чином, період правління Директорії характеризується постійним переходом території України з рук однієї влади до іншої, що значно послаблювало сили республіки.

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що управлінська діяльність Директорії УНР в умовах боротьби за збереження державності мала ряд недоліків, серед яких необхідно відзначити: протистояння політичних лідерів; відсутність єдиної моделі державотворення; радикалізм по відношенню до чиновників, промисловців та спеціалістів; невиконання прийнятих законів та постанов; недооцінка більшовицької агітації та пропаганди на населення; неефективна зовнішня політика.

В зв'язку з непослідовністю та непродуманістю управлінської діяльності Директорія УНР не змогла втриматися при владі та зберегти державність УНР.

Висновки. В історії української національної державності 1917-1920 рр період влади Директорії був одним із найбільш складних та тривалих. Директорією було зроблено чимало заходів з розбудови державності: прийнято низку законів та постанов, розширено міжнародні зв'язки Української Народної Республіки, УНР та ЗУНР об'єднано в єдину соборну державу. Однак здебільшого Директорія керувалась загальними гаслами та не мала власних конкретних політичних програм. Більшість прийнятих законів та постанов залишилося нереалізованими, що зумовлено недоліками управлінської діяльності Директорії. До таких недоліків можна віднести: протистояння політичних лідерів; відсутність єдиної моделі державотворення; радикалізм; невиконання прийнятих законів та постанов; недооцінку більшовицької агітації; неефективну зовнішню політику. Саме непослідовність та непродуманість управлінської діяльності стала причиною втрати державності УНР.

Практичне значення дослідження полягає в можливості використання отриманих результатів державною владою для розбудови України та збереження державності в умовах сьогоденної російсько-української війни.

Література

1. Гошуляк І. Л. Українська революція і державність (1917–1920 рр.). Київ: Парламентське вид-во, 1998. 247 с.
2. Українська Держава П. Скоропадського. Протигетьманське повстання і відновлення Української Народної Республіки. Енциклопедія історії України. Київ: Наукова думка, 2019. С. 237-242.
3. Копиленко О. Л, Копиленко М. Л. Держава і право України. 1917–1920: навч. посібник. Київ: Либідь, 1997. 208 с.
4. Кульчицький С. В. Уряди України ХХ ст. Науково-документальне видання. Київ: Наук. думка, 2001. 608 с.
5. Директорія УНР (грудень 1918-листопад 1921). Український інститут національної пам'яті. 2022. URL: <http://unr.uinp.gov.ua/most-important-events/direkTORIYA-unr>
6. Максимова М. Декларація Директорії Української Народної Республіки. jnsn.com.ua, 2019. URL: <https://www.jnsn.com.ua/h/1226N/> (дата звернення: 29.06.2023)
7. Терлюк І. Я. Національне українське державотворення 1917–1921 рр.: історико-правовий нарис. Навч. посібник. Львів: Вид-во Тараса Сороки, 2007. 260 с.
8. Хлибова Л. І. Промисловий переворот та особливості становлення індустріального суспільства України. Дніпродзержинський державний технічний університет. 2007. URL: http://www.rusnauka.com/13.DNI_2007/Istoria/21080.doc.htm (дата звернення: 27.07.2023)
9. Вугільна промисловість України. wikiwand.com, 2022. URL: https://www.wikiwand.com/uk/Vuhilna_promyslovist_Ukrainy (дата звернення: 27.07.2023)

10. Україна в роки визвольних змагань. Причини поразки Директорії УНР. uahistory.co, 2022. URL: <https://uahistory.co/book/ukrzn0/115.html> (дата звернення: 27.07.2023)

References

1. Hoshulyak I. L. (1998). *Ukrayins'ka revolyutsiya i derzhavnist' (1917–1920 rr.)* [Ukrainian Revolution and Statehood (1917–1920)], *Parlaments'ke vydvo*, Kyiv, 247 p. [in Ukrainian]
2. *Entsyklopediya istoriyi Ukrayiny* (2019). *Ukrayins'ka Derzhava P. Skoropads'koho. Protyhet'mans'ke povstannya i vidnovlennya Ukrayins'koyi Narodnoyi Respubliky* [The Ukrainian State of P. Skoropadskyi. The anti-hetman uprising and the restoration of the Ukrainian People's Republic], *Naukova dumka*, Kyiv, pp. 237-242 [in Ukrainian]
3. Kopylenko O. L and Kopylenko M. L. (1997). *Derzhava i pravo Ukrayiny. 1917–1920: navch. posibnyk* [The state and law of Ukraine. 1917–1920: education manual], *Lybid'*, Kyiv, 208 p. [in Ukrainian]
4. Kul'chyts'kyi S. V. (2001). *Uryady Ukrayiny KHKH st. Naukovodokumental'ne vydannya* [Governments of Ukraine of the 20th century. Scientific and documentary publication], *Nauk. Dumka*, Kyiv, 608 p. [in Ukrainian]
5. *Ukrayins'kyi instytut natsional'noyi pamyati* (2022). *Dyrektoriya UNR (hruden' 1918-lystopad 1921)* [Ukrainian Institute of National Remembrance], unr.uinp.gov.ua. URL: <http://unr.uinp.gov.ua/most-important-events/direktoriya-unr> [in Ukrainian]
6. Maksymova M. (2019). *Deklaratsiya Dyrektoriyi Ukrayins'koyi Narodnoyi Respubliky* [Declaration of the Directory of the Ukrainian People's Republic], [jnsm.com.ua](https://www.jnsm.com.ua). URL: <https://www.jnsm.com.ua/h/1226N/> [in Ukrainian]
7. Terlyuk I. Y. (2007). *Natsional'ne ukrayins'ke derzhavotvorennya 1917–1921 rr.: istoryko-pravovyy narys. Navch. posibnyk* [National Ukrainian

- state formation 1917–1921: historical and legal essay. Education manual], Vyd-vo Tarasa Soroky, L'viv, 260 p. [in Ukrainian]
8. Khlybova L. I. (2007). Promyslovyy perevorot ta osoblyvosti stanovlennya industrial'noho suspil'stva Ukrayiny [Industrial revolution and peculiarities of the formation of the industrial society of Ukraine], Dniprodzerzhyns'kyy derzhavnyy tekhnichnyy universytet. URL: http://www.rusnauka.com/13.DNI_2007/Istoria/21080.doc.htm [in Ukrainian]
 9. Wikiwand (2022). Vuhil'na promyslovist' Ukrayiny [Coal industry of Ukraine], [wikiwand.com](http://www.wikiwand.com). URL: https://www.wikiwand.com/uk/Vuhilna_promyslovist_Ukrainy [in Ukrainian]
 10. History (2022). Ukrayina v roky vyzvol'nykh zmahan'. Prychyny porazky Dyrektoriyi UNR [Ukraine during the years of liberation struggles. The reasons for the defeat of the UNR Directory], uahistory.co. URL: <https://uahistory.co/book/ukrzno/115.htm> [in Ukrainian]