



<https://doi.org/10.15407/uhj2026.01.217>
УДК 94(477)“1917/1918”:35071.2

Олександр РУБЛЬОВ

доктор історичних наук, професор, член-кореспондент НАН України,
учений секретар Інституту історії України НАН України (Київ, Україна)
rublow@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0002-4529-9419>

БІЛЯ ВИТОКІВ УПРАВЛІНСЬКОЇ ВЕРСТВИ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ 1917—1918 рр.: ІНСТИТУЦІЙНЕ ФОРМУВАННЯ, ПЕРСОНАЛІЇ

**Рецензія на книгу: Олександра Кудлай. Уряд Української
Народної Республіки: інституційне становлення, основні напрями
діяльності (червень 1917 — квітень 1918 рр.)**

Наук. ред. В. Верстюк. НАН України. Інститут історії України
Київ: Інститут історії України НАН України, 2025. 580 с.

Однією з наукових розвідок, підготовлених і виданих Інститутом історії України НАНУ у 2025 р., стала індивідуальна монографія Олександри Кудлай, в якій було підсумовано багаторічну працю авторки з розробки питань, пов'язаних із формуванням і діяльністю перших українських міністерств доби Української Центральної Ради (далі — УЦР). Дослідниці належать численні роботи й статті про відомства судових, військових, міжнародних, освітніх справ та ін. У представленій книзі

Цитування: Рубльов О. Біля витоків управлінської верстви Української Народної Республіки 1917—1918 рр.: інституційне формування, персоналії [Рец. на кн.: Кудлай О. Уряд Української Народної Республіки: інституційне становлення, основні напрями діяльності (червень 1917 — квітень 1918 рр.) / Наук. ред. В. Верстюк. НАН України. Інститут історії України. Київ: Інститут історії України НАН України, 2025. 580 с.]. *Український історичний журнал*. 2026. № 1 (586). С. 217—221. <https://doi.org/10.15407/uhj2026.01.217>

© Видавець ВД «Академперіодика» НАН України, 2026. Стаття опублікована на умовах відкритого доступу за ліцензією CC BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)



аналізуються всі міністерства, що входили до складу національного уряду на різних етапах Української революції та формувались як центральні органи виконавчої влади, проголошеної у листопаді 1917 р. Української Народної Республіки (далі — УНР).

Зауважимо, що тематично рецензоване дослідження продовжує серію праць відділу історії Української революції 1917—1921 рр. Інституту історії України НАНУ, присвячену висвітленню інституційного конституювання та персонального наповнення управлінської верстви доби Визвольних змагань, що її започаткувала монографія проф. Р. Пирого «Діяльність урядів гетьманату Павла Скоропадського: персональний вимір» (Київ, 2016).

Структурно монографія О. Кудлай поділена на чотири великі розділи. У першому ґрунтовно проаналізовані джерела та історіографічний доробок із заявленої теми, головним чином, видань, опублікованих після 1991 р. Джерельною базою роботи стали документи Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України: авторка залучила 28 архівних фондів і понад 300 справ, що є суттєвою перевагою дослідження.

Наступні три розділи присвячені історії створення у червні 1917 р. виконавчого органу УЦР — Генерального Секретаріату, його еволюції у національний уряд спершу декларованої автономної УНР, згодом в уряд незалежної держави під назвою Рада народних міністрів. Відповідно О. Кудлай хронологічно виокремлює три етапи або періоди його роботи. Упродовж першого, з 15 червня (дати ухвалення рішення про створення Генерального Секретаріату) до 25 жовтня 1917 р. (жовтневого перевороту в Петрограді), тривали переговори делегації Тимчасового уряду Росії із Центральною Радою, результатом яких стали домовленості, що передбачали відмову від явкового впровадження української автономії та видання через місяць Петроградом «Тимчасової інструкції». Цей документ визнавав Секретаріат урядовим виконавчим органом в Україні й тим самим легалізував його діяльність, проте обмежив територію урядування п'ятьма українськими губерніями, а склад — сімома генеральними секретарями.

Як наголошує дослідниця, упродовж цього періоду відбувалося формування адміністративних апаратів відомств, а головна увага була зосереджена на вирішенні формальних питань персонального складу Генерального Секретаріату, його затвердженні Тимчасовим урядом, підготовці програми роботи, інструкцій щодо компетенції та завдань окремих секретарств.

Другий період, від усунення Тимчасового уряду від влади до IV Універсалу УЦР (11 січня 1918 р.), послідовно розкривається на тлі складних геополітичних та внутрішніх соціально-економічних процесів. УЦР та її уряд впровадили

заходи для перебирання на себе влади в краї. III Універсалом було проголошено УНР в автономному зв'язку з демократичною федеративною Росією (як невдовзі з'ясувалося — фантомним проєктом). Повноваження Секретаріату були поширені на дев'ять українських губерній, склад уряду доповнений до 14 секретарств. Тож, як наголошує О. Кудлай, Генеральний Секретаріат став першим автономним республіканським урядом Української держави й у такому статусі проіснував до початку січня 1918 р. За цей час відбулися суттєві зміни в його складі. Постає п'ять нових відомств — зовнішньополітичне, морських справ, а також зі справ єврейських, польських і великоруських; а його діяльність базувалася на задекларованому курсі демократичних соціально-економічних реформ.

Наприкінці 1917 р. головні зусилля владних органів були спрямовані на створення загальноросійського уряду, встановлення перемир'я на фронті та підготовку виборів до Всеросійських Установчих зборів. Проте дії більшовицького Раднаркомун Росії (початок сепаратних переговорів з країнами Четверного союзу, втручання у внутрішні справи УНР, збройна агресія проти України) змусили українське керівництво змінити вектор зовнішньої політики (участь у мирних перемовинах у Брест-Литовському), відмовитись від курсу сприяння перебудові колишньої Російської імперії на федеративну демократичну республіку та проголосити УНР суверенною незалежною державою.

Останній третій період, від проголошення IV Універсалу до кінця діяльності УЦР у квітні 1918 р., дослідниця розглядає з урахуванням таких чинників як серйозна внутрішньополітична криза, підписання мирного договору з державами Четверного союзу, залучення військ Німеччини та Австро-Угорщини до військових дій проти більшовицьких загонів, а також значного погіршення фінансово-економічного стану країни внаслідок подій першої російсько-української війни. У цей час уряд, що став повноправним органом виконавчої влади, отримав назву Рада народних міністрів.

О. Кудлай зауважує, що присутність іноземної (німецької насамперед) військової адміністрації в Україні суттєво вплинула на функціонування уряду УНР навесні 1918 р. — від спроб змінити економічну політику, передусім земельну, до відкритого втручання у внутрішнє життя країни з метою забезпечити виконання зобов'язань щодо поставок збіжжя та продовольства, взятих на себе українською владою за умовами Брестського миру.

Значну увагу приділяє авторка програмним документам, Універсалам УЦР, урядовим деклараціям, що визначали головні напрями роботи Генерального Секретаріату, згодом Ради народних міністрів, наголошуючи, що навесні практика обговорення та затвердження Центральною або Малою Радою програм роботи уряду була порушена, що спричинило чергову кризу у квітні 1918 р.

Задля структурованості наукового викладу відомства були об'єднані дослідницею у кілька груп відповідно сфер їхньої діяльності: внутрішня політика (міністерства внутрішніх справ, фінансове, земельне, продовольче, торгу і промисловості і праці), зовнішня (зовнішньополітичне відомство), силовий блок (військове та морське міністерства), судово-контрольна (міністерство судових справ та Держав-

ний контроль), національна політика (міжнародних, єврейських, польських і великоруських справ), транспорт і зв'язок (міністерства шляхів і пошт та телеграфів) та соціальна сфера (освітнє відомство й міністерство праці). Окремо виділене Генеральне писарство, яке фактично виконувало функції керуючого справами уряду та було скасоване наприкінці діяльності Центральної Ради.

За висновками О. Кудлай, міністерства формувалися за зразком російських та більшою мірою на базі імперського законодавства та законів Тимчасового уряду. Відомства поступово підпорядковували собі місцеві галузеві органи, що виокремлювались із загальноросійської системи та реформувалися відповідно до курсу на демократизацію та лібералізацію державного управління. До співпраці залучалися громадські, професійні та інші організації. Суттєвою прогалиною в роботі центральних органів стала недостатня визначеність сфер їхньої компетенції й завдань та розмежування функцій між відомствами, а також слабка комунікація з місцевими органами, що негативно позначилось на авторитеті Ради міністрів усередині країни.

Дослідниця відзначає, що процес інституційного оформлення міністерств до кінця квітня 1918 р. завершений не був. Його істотно загальмувала російська агресія та окупація Києва взимку 1918 р. Після повернення української влади до столиці окремим відомствам довелося відновлювати роботу практично з нуля. Ще однією проблемою був брак кваліфікованих управлінських кадрів.

Загалом, на думку О. Кудлай, найуспішнішим стало міністерство освітніх справ. Послідовною та в цілому вдалою виявилася національна політика. Систематично працювало судове відомство. Змінили підходи до принципів формування національних збройних сил силові міністерства. Відомства зв'язку розгорнули свою діяльність не в повному обсязі. Не досягли бажаного результату міністерства економічного блоку. Впровадження земельної реформи, базованої на принципі соціалізації землі, спричинило посилення внутрішньої нестабільності, поглиблення кризи, загострення суперечностей поміж різними верствами населення. Саме соціалістичний напрям аграрних перетворень спричинився до конфлікту з іноземною військовою адміністрацією, що в кінцевому підсумку призвело до гетьманського перевороту 29 квітня 1918 р. Наголошує авторка й на інтелігентському соціалістичному складі українського уряду, недовірі його представників до фінансово-промислових кіл країни, які були усунуті від ухвалення рішень, чий управлінський досвід і потенціал міг би допомогти національному керівництву в подоланні економічної кризи. Так само недостатньо залученими до процесу державного будівництва були й українські діячі поміркованих поглядів, які належали переважно до Української партії соціалістів-федералістів — у національному уряді вони складали меншість.

Звертає увагу дослідниця і на те, що одночасно з реформуванням старої управлінської системи формувалися нові загальноукраїнські та галузеві органи; до роботи в різних комітетах, бюро й т. п. залучалися громадські організації та професійні об'єднання, інколи вони входили до складу відомств у повному складі. Успішний управлінський досвід часів Української Держави Павла Скоропадського базувався в т. ч. й на суттєвому збереженні середнього та нижчого прошарків апаратів ві-

домств. За доби Гетьманату продовжила роботу низка загальнодержавних органів, що створювалися та формувалися попередньою українською владою.

Авторка наголошує, що національному проводу часів Української Центральної Ради забракло часу, управлінського досвіду, наполегливості та політичної гнучкості для успішнішого результату в його державотворчих зусиллях.

На нашу думку, вдалим є включення до монографії додатків — схем структури найбільших за числом підрозділів міністерств (військового та освітнього). Це полегшує сприйняття викладеного дослідницею матеріалу. Можливо, схеми варто було б зробити для всіх відомств. Відзначимо також, що до наукового обігу введено велику кількість нових імен і прізвищ людей, які обіймали керівні відомчі посади, що добре репрезентовані в потужному покажчику імен.

Робота О. Кудлай завершується обґрунтованими висновками, що спираються на глибокий аналіз значної кількості документальних джерел і демонструють уважену авторську позицію щодо результатів процесу інституційного становлення центральних органів влади доби Центральної Ради, їхніх успіхів і прорахунків.

Надійшла / Received 12.12.2025

Oleksandr RUBLEV

Doctor of Historical Sciences, Professor, Corresponding Member
of the National Academy of Sciences of Ukraine,
Scientific Secretary of the Institute of History of Ukraine
of the National Academy of Sciences of Ukraine (Kyiv, Ukraine)
rublow@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0002-4529-9419>

AT THE ORIGINS OF THE ADMINISTRATIVE ELEMENT
OF THE UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC OF 1917—1918:
INSTITUTIONAL FORMATION, PERSONALIA

Book review: *Oleksandra Kudlai*. The Government of the Ukrainian People's Republic: Institutional Formation, Main Directions of Activity (June 1917 — April 1918)
Scientific editor V. Verstiuk. The NAS of Ukraine. Institute of History of Ukraine
Kyiv: Institute of History of Ukraine of the NAS of Ukraine, 2025. 580 p.