

## Рецензія на монографію: О. Кудлай "Уряд Української Народної Республіки: інституційне становлення, основні напрями діяльності (1917-1918 рр.)" - Наук. ред. В. Верстюк. НАН України. Інститут історії України. Київ: Інститут історії України, 2025. 580 с.

Ігор Срібняк (ORCID 0000-0001-9750-4958)

Київський столичний університету імені Бориса Грінченка (Україна)

У складний та трагічний час боротьби з Російською Федерацією за незалежність України, час конфлікту, глибоко закоріненого в історії російсько-українських взаємин, особливого значення набуває вивчення досвіду Української революції 1917-1921 рр.: перебіг політичних, соціально-економічних та культурних подій, практика та прорахунки державного будівництва революційної доби.

Інститут історії України НАН України видав монографію кандидата історичних наук Олександри Кудлай «Уряд Української Народної Республіки: інституційне становлення, основні напрями діяльності (1917-1918 рр.)», яка є результатом багаторічної праці над розробкою проблематики становлення центральних органів виконавчої влади у перший період Української революції (1917-1921 рр.), а саме - доби Української Центральної Ради (далі – УЦР).

Монографія вводить до наукового обігу велику кількість джерельних даних, основу яких складають архівні документи, що висвітлюють досить фрагментарно досліджений до цього часу процес становлення перших національних міністерств у контексті революційних процесів та зрушень 1917-1918 рр. Авторкою послідовно викладено основні етапи формування, визначення головних завдань і напрямів роботи відомств національного уряду, склад якого протягом дослідженого періоду суттєво змінювався. Послідовно висвітлені політичні події, що відбувалися у 1917-1918 роках як у колишньому імперському центрі Петрограді, так й у Києві, який став беззаперечним центром українського національного руху. Особливу увагу приділено політиці Тимчасового уряду щодо України та еволюції ставлення російських владних кіл відповідно до внутрішньополітичних змін у країні.

Окремий розділ дослідження присвячений періоду від видання I Універсалу Центральної Ради у червні 1917 р., який оголосив самостійне творення українським народом свого майбутнього, до III Універсалу на початку листопада – проголошення Української Народної Республіки. Саме протягом цього часового проміжку був створений Генеральний Секретаріат – виконавчий орган УЦР, який став прообразом майбутнього українського уряду. Перші місяці його роботи були пов'язані із досягненням домовленостей з Тимчасовим урядом, результатом яких стало визнання Петроградом Секретаріату в якості свого органу управління в Україні. Проте, як доводить авторка, межі компетенції та територія урядування були значно звужені, що стало основною причиною гальмування діяльності

Генерального Секретаріату восени 1917 р. Загалом у цей період діяло сім генеральних секретарств, серед яких найбільш інституціоналізованим виявилось секретарство народної освіти. Відбувалось складання відомств внутрішніх справ, земельного, фінансового та Генерального контролера. Окремо дослідниця виділяє секретарство міжнародних справ, у якому при заступниках генерального секретаря формувалися адміністрації, згодом віцесекретарства з єврейських і польських справ. Оскільки посада Генерального писаря входила до складу Секретаріату, вказано й на його основні функції.

Із постановам Української Народної Республіки Генеральний Секретаріат стає українським урядом і, як декларувалося у тогочасних документах, із збереженням автономного зв'язку з демократичною федеративною Росією, яка ще тільки мала бути створена. Його склад був доповнений, а урядування поширилось на всі українські губернії. О. Кудлай детально аналізує заходи та зусилля української влади щодо перебудови колишньої Російської імперії разом з іншими державними утвореннями, що сформувалися на її території протягом першого року революції. Логічним продовженням цієї політики стала робота з підготовки та проведення виборів до Всеросійських Установчих зборів; заходи зі збереження фронту під командуванням Ставки російського головнокомандувача. Однак, дії російських більшовиків, початок сепаратних перемовин Ради Народних Комісарів з країнами Четверного союзу поклали край цим планам.

Авторка відзначає, що умови, у яких довелося працювати українському урядові наприкінці 1917 р., були складними – зовнішньополітична ситуація дуже швидко змінювалась, поглиблювалась фінансово-економічна криза, поширювались деструктивні явища. Відповідно змінювалися також склад і завдання Генерального Секретаріату. На початку 1918 р. у ньому діяло вже 18 секретарств. На базі міжнародного розпочало діяльність зовнішньополітичне відомство – Генеральне секретарство закордонних справ; віцесекретарства з єврейських, польських та великоруських справ виокремлювалися у самостійні секретарства; було створене морське відомство.

У монографії вказується, що в означених складних умовах українська влада намагалась взяти під свій контроль органи місцевого управління. Наведенню порядку мало сприяти підпорядкування секретарству внутрішніх справ Вільного козацтва. Були зроблені перші кроки зі створення національної фінансової



системи, розпочато друк державних грошей. Загалом економічна політика базувалась на взятті під контроль великих підприємств, збереженні державних монополій, а у сфері аграрних відносин – скасуванні приватної власності на землю із підпорядкуванням земельних комітетів секретарству земельних справ. Новий земельний законопроект розроблявся на основі есерівського принципу соціалізації. Керівництво транспортною системою та поштово-телеграфними округами перебирали на себе відповідні відомства. У соціальній політиці було збережено законодавство Тимчасового уряду, впроваджено 8-годинний робочий день, застосовувались заходи у боротьбі з безробіттям. Розпочалась робота з реформування судової системи України. В умовах більшовицької агресії був сформований Генеральний штаб, розроблений та ухвалений закон про народне військо; головною базою національного флоту ставав порт Одеси. Загальноукраїнською контрольною установою ставав Державний контроль УНР. У царині національної політики ухвалено закон про національно-персональну автономію, яким на законодавчому рівні закріплювались права народів, що проживали на території УНР. Продовжило свою роботу освітнє відомство, яке базувалося на принципах єдності державних освітніх програм, розвитку національної школи усіх народів України та децентралізації управління освітніми справами. Зусилля з підтримки національної культури та пам'яткоохоронної роботи об'єднав окремих департамент мистецтв.

Тож, за висновком дослідниці, у період з 7 листопада 1917 р. (видання III Універсалу УЦР) до 11 січня 1918 р. (дня проголошення УНР самостійною і незалежною державою) Генеральний Секретаріат працював як автономний повноважний уряд. Відбувався процес інституціоналізації секретарств, підпорядкування місцевих органів, створення відомчих органів. Але через внутрішньополітичні суперечки їх керівники часто змінювались.

Найбільшим розділом видання є четвертий, який охоплює часовий проміжок від IV Універсалу Центральної Ради до гетьманського перевороту 29 квітня 1918 р. У цей період Генеральний Секретаріат як уряд незалежної держави був перейменований на Раду Народних Міністрів, а генеральні секретарства – на міністерства. Авторка подає докладний аналіз зовнішніх та внутрішніх подій, змін у закордонній політиці України – участь у переговорах з Центральними країнами у Бресті-Литовському, підписання та головний зміст Мирного договору, перебіг першої російсько-української війни зими 1917-1918 рр., евакуація української владних органів до Житомира; нарешті, військова присутність німецьких та австро-угорських військ на території УНР, що суттєво вплинуло на події в Україні та заходи української влади, зокрема Кабінету Міністрів навесні 1918 р.

Дослідниця відзначає, що після звільнення української території за військової допомоги нових союзників, Німеччини та Австро-Угорщини, країна опинилася у надважких соціально-економічних, фінансових, воєнних обставинах. Міністерствам довелося працювати в умовах глибоких кризових явищ у всіх сферах внутрішнього життя. У своїй політиці уряд керувався головними положеннями III та IV Універсалів про впровадження демократичних і соціалістичних реформ та доведення країни до скликання Українських Установчих зборів, які мали визначити подальший

напрямок розвитку країни. Суттєвим фактором внутрішньополітичного життя країни у цей період стала діяльність на її території іноземної військової адміністрації Німеччини та Австро-Угорщини, де провідну роль відігравала перша.

У цей час працювала тристороння німецько-австрійсько-українська комісія, результатом роботи якої стало підписання Торговельного договору, який мав забезпечити виконання взятих Україною зобов'язань щодо постачання збіжжя та продовольства до Німеччини й Австро-Угорщини. Запрацювали загальнодержавні органи – Державна палата торгу, Державне хлібне бюро. Вкрай невдалою виявилась аграрна політика – ухвалений земельний закон ще більше ускладнив та загострив відносини між різними верствами населення та поставив під питання успішність проведення аграрної реформи. А головне – ця політика остаточно зіпсувала стосунки між УЦР та її урядом з іноземною військовою адміністрацією в Україні. Неузгодженою з іншими галузями економіки, а відтак малоуспішною була робота фінансового міністерства. Після низки звернень фінансово-промислових кіл до української влади з пропозицією допомоги у подоланні кризи в економіці керівники профільних міністерств погодили співпрацю їх представників у Палаті торгу та Хлібному бюро.

О. Кудлай відзначає, що у цей період було змінено зовнішню політику – підписано Мирний договір, союзниками УНР ставали Центральні держави. За їхньої військової підтримки УЦР та уряд отримали можливість повернутись до Києва і продовжити свою діяльність. У сфері соціально-економічних відносин було розроблено й ухвалено низку правових актів, які на законодавчому рівні мали їх регулювати. Створено Паритетний комітет, впроваджувались заходи щодо подолання безробіття. У військовій справі започатковано систематичну працю з формування регулярної української армії. Продовжилось планомірне реформування судової та освітньої систем України. Успішною була національна політика української влади – діяли окремі міністерства з єврейських, польських та великоруських справ, найбільших національних спільнот України, на основі закону про національно-персональну автономію. Незалежний статус отримав Державний контроль, а Державний контролер був виведений зі складу РНМ. Скасовувалось Генеральне писарство – частина його повноважень передавалась Центральній Раді, замість мала бути впроваджена посада керуючого справами уряду.

У монографії відзначається, що, з одного боку, головні зусилля міністерств були зосереджені на розробці та ухваленні законів, виданні циркулярів, розпоряджень і т. п., з іншого – був практично втрачений зв'язок з місцевими органами, що погіршувало можливості керування та послаблювало важелі впливу на внутрішню ситуацію в країні. Це у підсумку й призвело до гетьманського перевороту наприкінці квітня 1918 р. та усунення Центральної Ради від влади, підтримане німецькою військовою адміністрацією.

Важливим, на наш погляд, є сюжет, у якому авторка монографії аналізує біограми діячів, які займали посади генеральних секретарів і міністрів. Через недостатність свідчень і біографічних даних він є неповним, але дає певне уявлення про людей, їх освіту, досвід, партійну приналежність, які безпосередньо брали участь у державному будівництві часів Центральної

Ради. Зауважимо також, що видання має впорядкований досить великий іменний показчик, що свідчить про намагання авторки ввести до наукового обігу якомога більше прізвищ людей, причетних до роботи у центральних органах виконавчої влади у 1917-1918 рр.

Тож монографія О. Кудлай відзначається ретельною роботою з великою кількістю документальних джерел для відтворення процесу формування, визначення

завдань та діяльності центральних органів виконавчої влади України. Вона буде корисна історикам, викладачам та студентам гуманітарних спеціальностей, оскільки розкриває одну з ключових аспектів державного будівництва доби УНР, що сприяє глибшому розумінню подій та явищ першого року Української революції.

---

Received (Надійшла до редакції): 21.11.2025

Accepted (Прийнята до друку): 20.12.2025

Available online (Опубліковано онлайн) 30.12.2025