

*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. № 9.*

**DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.9.11>**

**УДК 930.85**

*О. І. Яременко,  
к. держ. упр., доцент, Заслужений юрист України,  
декан Факультету права публічного управління та адміністрування,  
Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла  
Коцюбинського*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3053-2257>*

*М. О. Назаренко,  
к. держ. упр., старший викладач кафедри публічного управління та  
адміністрування, Вінницький державний педагогічний  
університет імені Михайла Коцюбинського  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2116-754X>*

## **ФОРМУВАННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У ПЕРІОД УКРАЇНСЬКОЇ РЕВОЛЮЦІЇ (1917-1920 РР)**

*О. Yaremenko,  
PhD in Public Administration, Associate Professor  
Dean of the Faculty of Public Management and Administration Law, Vinnytsia  
Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University  
М. Nazarenko,  
PhD in Public Administration, Senior Lecturer,  
Head of the Department of Public Administration, Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi  
State Pedagogical University*

## **FORMATION AND DEVELOPMENT OF EXECUTIVE AUTHORITIES DURING THE UKRAINIAN REVOLUTION (1917-1920)**

*Стаття присвячена дослідженню особливостей формування та становлення органів виконавчої влади на різних етапах Української революції 1917-1920 рр: в добу Української Центральної Ради, Гетьманату та Директорії. Актуальність дослідження зумовлена важливістю досвіду цих періодів для сучасних процесів розвитку України, зокрема, для вдосконалення демократичних інституцій, формування сильної та стабільної держави, а також для запобігання повторенню помилок минулого.*

*Мета статті – визначити позитивні та негативні аспекти формування та становлення державних органів виконавчої влади в період Української революції 1917-1920 рр. Для досягнення мети в ході дослідження було вирішено ряд завдань: визначено суть поняття «виконавча влада», основні функції та види органів виконавчої влади; проаналізовано особливості формування та становлення органів виконавчої влади на всіх етапах Української революції 1917-1920 рр; виявлено позитивні та негативні аспекти формування та становлення органів виконавчої влади, які вплинули на стабільність та ефективність управління державою. В ході дослідження використані загальнонаукові методи пізнання: індукції та дедукції, аналізу та синтезу, асоціації та аналогії.*

*За результатами дослідження встановлено, що формування та становлення органів виконавчої влади на різних етапах Української революції мало як позитивний, так і негативний вплив на стабільність та ефективність управління країною. Зміни та реформи в цій сфері були необхідними, але зазнавали перешкод через складні політичні умови, нестабільність та зовнішній тиск.*

*Практичне значення дослідження полягає в можливості застосування отриманих результатів для вдосконалення демократичних інституцій в сучасній Україні. Аналіз позитивних аспектів може стати основою для впровадження ефективних практик, розвитку стійкої та дієвої державної влади. Зважаючи на виявлені негативні аспекти, результати дослідження*

можуть допомогти уникнути повторення помилок минулого і забезпечити більшу стабільність управління країною.

*The article is devoted to the study of the peculiarities of the formation and development of executive authorities at different stages of the Ukrainian Revolution of 1917-1920: during the Ukrainian Central Rada, the Hetmanate and the Directory. The relevance of the study is due to the importance of the experience of these periods for the current processes of Ukraine's development, in particular, for the improvement of democratic institutions, the formation of a strong and stable state, and for preventing the repetition of past mistakes.*

*The purpose of the article is to determine the positive and negative aspects of the formation and development of the State executive authorities during the Ukrainian Revolution of 1917-1920. To achieve this goal, the study solved a number of tasks: the essence of the concept of "executive power", the main functions and types of executive authorities are defined; the peculiarities of the formation and development of executive authorities at all stages of the Ukrainian Revolution of 1917-1920 are analyzed; the positive and negative aspects of the formation and development of executive authorities which influenced the development of the State are identified. The study uses general scientific methods of cognition: induction and deduction, analysis and synthesis, association and analogy.*

*The study found that the formation and development of executive authorities at different stages of the Ukrainian Revolution had both a positive and negative impact on the stability and efficiency of the country's governance. Changes and reforms in this area were necessary, but were hampered by difficult political conditions, instability and external pressure.*

*The practical significance of the study lies in the possibility of applying the findings to improve democratic institutions in modern Ukraine. The analysis of positive aspects can serve as a basis for the implementation of effective practices and the development of sustainable and efficient government. Given the identified*

*negative aspects, the results of the study can help to avoid repeating the mistakes of the past and ensure greater stability of the country's governance.*

**Ключові слова:** *Українська революція, органи виконавчої влади, Українська Центральна Рада, генеральні секретарства, Директорія, Гетьманат.*

**Keywords:** *Ukrainian Revolution, executive authorities, Ukrainian Central Rada, general secretariats, Directorate, Hetmanate.*

**Постановка проблеми.** В період Української революції, яка тривала з 1917 по 1920 рік, в Україні відбулися значні зміни у формуванні та становленні органів виконавчої влади. Революційний процес призвів до руйнування старих імперських структур і створення нових форм організації влади на її території.

Вивчення досвіду формування та становлення органів виконавчої влади у період Української революції має надзвичайну важливість для сучасної України. Зокрема, в умовах війни із Росією, стабільний та ефективний уряд, здатний приймати важливі рішення та успішно реалізовувати їх на практиці, має вирішальне значення для держави. Досвід минулих революцій та формування органів влади може стати дорогоцінним джерелом для вивчення та вдосконалення сучасних підходів до управління державою.

Загалом, розуміння історичних подій та формування органів виконавчої влади в умовах революції допоможе сучасній Україні зміцнити свої інституції та забезпечити стійкість уряду в часи випробувань та кризових ситуацій. Враховуючи зазначене, можна зробити висновок, що тема дослідження має неабияку актуальність.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Розбудова органів виконавчої влади є предметом досліджень багатьох істориків: Мальцевої Є. В. [2], Верстюка В. Ф. [4], Железняк А. В. [6], Мельник О. О. [8], Кушко І. С. [9], Терлюк І. Я. [10] та інших. Однак недостатньо дослідженим на сьогоднішній день залишається питання формування та становлення органів виконавчої

влади у період Української революції 1917-1920 рр, яка охопила добу Української Центральної Ради, Гетьманату та Директорії.

**Мета статті** – визначити позитивні та негативні аспекти формування та становлення державних органів виконавчої влади в період Української революції 1917-1920 рр.

**Виклад основного матеріалу.** Перш ніж перейти до розкриття теми дослідження, вважаємо за необхідне визначити суть поняття «виконавча влада». Згідно з конституційним принципом розподілу влади, виконавчою владою є одна з трьох гілок державної влади (законодавчої, виконавчої та судової) [1]. Основним завданням виконавчої влади є розробка та втілення політики держави, спрямованої на забезпечення виконання законів, а також керівництво сферами суспільного життя: економікою, освітою, наукою, культурою, охороною здоров'я, соціальною сферою, безпекою, обороною, зовнішніми відносинами [2].

Функції виконавчої влади здійснюються органами виконавчої влади, які поділяються на:

- вищі (уряд);
- центральні (міністерства та відомства);
- місцеві (представництва центральних органів виконавчої влади на відповідних територіях).

Поділ виконавчої влади у форматі вищих, центральних та місцевих органів існує в Україні ще з часів утворення незалежної держави, а саме від 1991 року. Кожен рівень виконавчої влади виконує різні функції та має свої компетенції, що сприяє ефективному управлінню країною та забезпеченню демократичного розподілу влади. Однак формування та становлення інституту державної виконавчої влади сучасного зразку розпочалося задовго до цього, а саме, під час Української революції в 1917-1920 рр. Цей період відзначився руйнуванням старих імперських структур та появою нових форм організації влади. Проте через внутрішні політичні конфлікти та зовнішні втручання, становлення органів виконавчої влади того часу було складним та хаотичним.

Даний процес розпочався з руйнування російської монархічної системи, спричиненого Лютневою революцією 1917 року. Саме ці події стали поштовхом до початку Української революції.

Українська революція 1917-1921рр включала декілька важливих етапів.

1. З березня 1917 року по квітень 1918 року відбувся перший етап революції. В цей період була утворена та активно діяла Українська Центральна Рада (УЦР). В своїх Універсалах УЦР заявила про автономію України, утворення виконавчого органу влади – Генерального Секретаріату, а також проголосила Українську Народну Республіку (УНР);

2. Від 29 квітня до 14 грудня 1918 року мав місце другий етап революції, який був пов'язаний з правлінням гетьмана Павла Скоропадського. Гетьманство було запроваджено з метою відновити монархічну владу та припинити революційний хаос. Проте ця спроба була невдалою, і гетьманат скінчився після всенародного повстання.

3. З грудня 1918 року по листопад 1921 року пройшов третій етап революції, пов'язаний з встановленням влади Директорії Української Народної Республіки. Цей період був складним, оскільки УНР знаходилася в умовах боротьби за незалежність та протистояння іноземним втручанням [3].

Кожен з етапів Української революції мав свої особливості формування та становлення органів виконавчої влади. Розглянемо їх більш детально.

**Українська Центральна Рада.** 3-7 березня 1917 року в якості тимчасового державного органу було створено Українську Центральну Раду, вищим органом якої стали загальні збори [4]. Вона виконувала функції як законодавчого, так і виконавчого органу. До президії УЦР увійшли такі видатні особистості як Грушевський М., Науменко М., Антонович Д. та Коваль П. Було створено дев'ять комісій (міністерств), голови яких також були членами президії [5]. 8 квітня 1917 року було сформовано Виконавчий Комітет УЦР. За три місяці його було перейменовано на Малу Раду.

В середині червня 1917 року створено Генеральний Секретаріат (пізніше – Рада Народних Міністрів). Цьому органу було передано виконавчі функції

Української Центральної Ради та Виконавчого Комітету. Зокрема, Генеральний Секретаріат займався внутрішніми, зовнішніми, фінансовими, земельними, продовольчими та іншими справами в межах держави, виконуючи постанови УЦР, які стосуються зазначених справ. Таким чином, Генеральний Секретаріат став найвищим органом виконавчої влади того періоду, а його формування поклало початок розмежування функцій влади. Українська Центральна Рада займалася переважно законодавчою діяльністю, в той час як Генеральний Секретаріат перебрав функції виконавчого органу та поступово трансформувалася в український уряд. Слід зазначити, що до складу новоствореного органу увійшло вісім генеральних секретарств (міністерств) – внутрішніх, міжнаціональних, харчових, земельних, військових справ, а також секретарство юстиції та генеральне писарство. Згодом міністерства отримали статус центральних органів виконавчої влади. Їх головною структурною ланкою стали департаменти, які, у свою чергу, поділялися на столи та відділи [6].

За часів Центральної Ради планувалося створення принципово нової системи місцевих органів виконавчої влади. З початком революційних подій у березні 1917 року поряд з управами, думами та земськими зібраннями почали діяти сільські, міські, волосні, повітові, губерньські народні ради, народні управи, селянські з'їзди, Ради депутатів (селянські, робітничі та військові), військові комісари тощо. Також планувалася новий адміністративно-територіальний поділ України, відповідно до якого територія держави мала бути розділена на 30 земель. Однак він так і не був реалізований.

Таким чином, період діяльності УЦР характеризувався відсутністю дієвої системи місцевих органів виконавчої влади, що стало однією з основних причин втрати економічного та політичного контролю над регіонами та падіння Української Центральної Ради.

**Гетьманат.** Навесні 1918 року почалися збільшуватись опозиційні настрої щодо УЦР, що було спричинено кількома факторами: відсутністю сильних збройних сил, нерозв'язаними соціально-економічними проблемами,

конфліктами в політичних фракціях та розбратом між лідерами держави. Ключовим чинником у підготовці перевороту стало порушення умов Брестського договору, а саме невиконання зобов'язань щодо поставок продукції та сировини державам Четверного союзу. Відтак 29 квітня 1918 року в Києві відбувся Всеукраїнський хліборобський конгрес, на якому гетьманом України було проголошено Павла Скоропадського. Гетьманські війська взяли під контроль всі без виключення урядові установи. Була розпущена Українська Центральна Рада та оголошено створення Української Держави. Законами про тимчасовий державний устрій, прийнятими в цей період, встановлена нова форма правління – Гетьманат.

Павло Скоропадський мав надзвичайно широкі повноваження. Він міг затверджувати закони, призначати та звільняти вищих урядовців та генеральних суддів, а також виконувати роль верховного командувача армії та флоту. Повноваження гетьмана також охоплювали керівництво зовнішньою політикою країни, оголошення надзвичайного стану, надання амністії, надання громадянства та вирішення інших важливих питань. Його влада набула рис авторитарно-бюрократичного режиму з надзвичайно широкими повноваженнями, наближеними до диктаторських [7]. Відповідно, це вплинуло на формування та становлення органів виконавчої влади в цей період.

Вищим законодавчим та виконавчим органом була Рада Міністрів, яка за своєю структурою нагадувала Раду Народних Міністрів, яка функціонувала при УЦР. За період правління Павла Скоропадського суттєвих змін зазнала система місцевих органів виконавчої влади. Гетьман провів реформи, які призвели до розпуску місцевих органів, створених Центральною Радою, і відновлення колишнього адміністративно-територіального поділу, який існував ще під час царського режиму. Згідно з цим адміністративним поділом, територія країни була розділена на губернії, повіти та волості. У новій системі місцеві адміністрації очолили старости, які прийшли на зміну комісарам. Цим старостам були надані широкі повноваження в місцевих справах. Вони наділялися практично таким самим статусом, яким користувалися російські

губернатори. Функція контролю за діяльністю установ місцевого самоврядування була покладена на Міністерство внутрішніх справ, а саме, на спеціально утворений департамент.

На думку дослідників, з одного боку, встановлення контролю над місцевими органами виконавчої влади врятувало їх від занепаду та створило умови для проведення реформування. Однак, з іншого боку, жорстка політика гетьмана щодо зміни їх складу суперечила основному принципу місцевого самоврядування, який полягає у формуванні його структур територіальними громадами [8].

**Директорія.** 14 грудня 1918 року до влади в Україні прийшла Директорія. Вона була створена Українським Національним Союзом, що об'єднував українську опозицію. На початку своєї діяльності Директорія характеризувалася одноосібною діяльністю, тобто зосереджувала і законодавчу, і виконавчу владу. Пізніше було сформовано Державну Народну Раду, якій передано законодавчу владу. Вищим виконавчим органом влади стала Рада Народних Міністрів [9]. Після створення цього органу були звільнені всі урядовці та місцеві посадовці, призначені при Гетьманаті. Слід зазначити, що в період Директорії склад уряду змінювався шість разів. При цьому він призначався Директорією та, відповідно, був їй підзвітним. Часті кадрові зміни на різних рівнях державного апарату, в тому числі, на місцевому (в губернських та повітових трудових радах), негативно впливали на розвиток держави в той період та призводили до дефіциту досвідчених урядовців. Така ситуація посилювала політичну нестабільність в державі [10].

Проаналізувавши формування та становлення органів виконавчої влади на різних етапах Української революції, можна зробити висновок, що воно мало як позитивний, так і негативний вплив на стабільність та ефективність управління країною. Зміни та реформи в цій сфері були необхідними, але зазнавали перешкод через складні політичні умови, нестабільність та зовнішній тиск.

Важливим завданням у майбутньому буде шукати компроміси та налагоджувати співпрацю між різними політичними силами для забезпечення стабільності, ефективності та демократичного розвитку України. Необхідно розуміти, що формування органів влади – це складний процес, і успіх залежить від залучення громадян до прийняття рішень та встановлення відповідальних та прозорих механізмів управління.

Продовжуючи нарощувати свою державність, Україна повинна навчитися з уроків минулих періодів уникати авторитаризму та контролю влади, сприяти розвитку громадянського суспільства та дотримуватися принципів правової держави. Це забезпечить стабільний розвиток та добробут країни, а також зміцнення позиції України на міжнародній арені.

Зусилля українських громадян та політичних лідерів мають бути спрямовані на збереження демократичних цінностей, захист прав людини та дотримання принципів рівності. Тільки шляхом єдності та взаєморозуміння Україна зможе зміцнити свою державність, подолати внутрішні виклики та забезпечити мирний та процвітаючий шлях до майбутнього.

**Висновки.** Процес формування та становлення органів виконавчої влади в період Української революції 1917-1920 рр мав як позитивний, так і негативний вплив на стабільність та ефективність управління країною.

Позитивні аспекти формування органів виконавчої влади включають можливість демократичного переходу та перетворень у системі управління, залучення нових, молодих та активних політичних сил до управління, а також реформи, спрямовані на зниження рівня корупції та забезпечення відповідальності державних службовців перед громадянами.

Однак дослідження виявило і негативні аспекти. Нестабільність та політична неоднозначність на перехідних етапах революції створювали перешкоди для впровадження реформ і реалізації демократичних змін. Зовнішній тиск також мав вплив на процеси формування органів виконавчої влади, що ускладнювало прийняття незалежних рішень та реформ.

Практичне значення дослідження полягає в можливості використання його результатів для покращення демократичних інституцій сучасної України. Аналіз позитивних та негативних аспектів формування органів виконавчої влади може стати основою для впровадження ефективних практик та розвитку стійкої та ефективної державної влади. Уникнення повторення помилок минулого допоможе забезпечити більшу стабільність та успішний розвиток країни.

Отже, дослідження особливостей формування органів виконавчої влади на всіх етапах Української революції 1917-1920 рр є дуже важливим для розуміння історичного контексту та використання отриманих знань у сучасному політичному житті країни.

### Література

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. ЛІГА:ЗАКОН. 2023. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/Z960254K?an=645>
2. Мальцева Є. В. Теоретико-правові засади сутності виконавчої влади. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2012. Т. 25 (64). № 2. С. 80-87
3. Українська революція 1917-1921. Порохівниця. 2017. URL: [https://porokhivnytsya.com.ua/2017/03/13/ukrainian-revolution\\_1917-1921/](https://porokhivnytsya.com.ua/2017/03/13/ukrainian-revolution_1917-1921/)
4. Верстюк В. Ф. Склад і структура Української Центральної Ради. *Проблеми вивчення історії Української революції 1917-1921 років*. 2009. Вип. 4. С. 5-30
5. Українська Центральна рада у Києві. *Вісті з Української Центральної Ради*. 1917. № 1. 19 березня
6. Железняк А. В. Структура органів державної влади в добу Української Центральної Ради. Актуальна юриспруденція. Науково-практична Інтернет-конференція 05.10.2017. URL: [https://legalactivity.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1677%3A091117-23&catid=191%3A1-102017&Itemid=237&lang=en](https://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1677%3A091117-23&catid=191%3A1-102017&Itemid=237&lang=en)

7. Держава УА. Гетьманат Павла Скоропадського. Інститут національної пам'яті. 2018. URL: <https://uinp.gov.ua/informaciyini-materialy/vchytelyam/metodychni-rekomendaciyi/derzhava-ua-getmanat-pavla-skoropadskogo>
8. Мельник. О. О. Реформування органів місцевого самоврядування за доби Гетьманату (1918). *Національна та історична пам'ять*. 2013. № 7. С. 124-130
9. Кушко І. С. Структура та повноваження Ради Народних Міністрів у системі органів публічного управління Доби Директорії Української Народної Республіки. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2022. Т. 33 (72). № 3. С. 7-12
10. Терлюк І. Я. Національне українське державотворення 1917–1921 рр.: історико-правовий нарис: навч. посібник. Львів: Вид-во Тараса Сороки, 2007. 260 с.

### References

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2023), “Constitution of Ukraine”, ЛІНА:ЗАКОН, available at: <https://ips.ligazakon.net/document/Z960254K?an=645> (Accessed 24 July 2023).
2. Mal'tseva, YE. V. (2012), “Theoretical and legal foundations of the essence of executive power”, *Vcheni zapysky Tavriys'koho natsional'noho universytetu im. V. I. Vernads'koho. Seriya «Yurydychni nauky*, vol. 25 (64), no. 2, pp. 80-87.
3. Porokhivnytsya (2017). “The Ukrainian revolution of 1917-1921”, available at: [https://porokhivnytsya.com.ua/2017/03/13/ukrainian-revolution\\_1917-1921/](https://porokhivnytsya.com.ua/2017/03/13/ukrainian-revolution_1917-1921/) (Accessed 22 July 2023).
4. Verstyuk, V. F. (2009), “Composition and structure of the Ukrainian Central Rada”, *Problemy vyvchennya istoriyi Ukrayins'koyi revolyutsiyi 1917-1921 rokiv*, vol. 4, pp. 5-30.

5. Ukrainian Central Council in Kyiv (1917), *Visty z Ukrayins'koyi Tsentral'noyi Rady*, vol. 1, 19 march.
6. Zheleznyak, A. V. (2017), "The structure of state authorities in the era of the Ukrainian Central Rada", Actual jurisprudence. Scientific and practical Internet conference, available at: [https://legalactivity.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1677%3A091117-23&catid=191%3A1-102017&Itemid=237&lang=en](https://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1677%3A091117-23&catid=191%3A1-102017&Itemid=237&lang=en) (Accessed 24 July 2023).
7. Instytut natsional'noyi pam'yati (2018), "State of the AU. Hetmanate of Pavlo Skoropadskyi", available at: <https://uinp.gov.ua/informaciyni-materialy/vchytelyam/metodychni-rekomendaciyi/derzhava-ua-getmanat-pavla-skoropadskogo> (Accessed 19 July 2023).
8. Mel'nyk, O. O. (2013), "Reforming local self-government bodies during the days of the Hetmanate (1918)", *Natsional'na ta istorychna pam'yat'*, vol. 7, pp. 124-130.
9. Kushko, I. S.(2022), "The structure and powers of the Council of People's Ministers in the system of public administration bodies of the Directory of the Ukrainian People's Republic", *Vcheni zapysky TNU imeni V. I. Vernads'koho. Seriya: Publichne upravlinnya ta administruvannya*, vol. 33 (72), 3, pp. 7-12.
10. Terlyuk, I. YA. (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, Ukrainian.

*Стаття надійшла до редакції 23.08.2023 р.*