

# Розділ 10. Державотворчий процес в УНР доби Директорії (кінець 1918–1920 рр.)


*Ми бачим  
фронт, який  
будує нову  
державу*

УСТАНОВИ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ  
 ЗАТВЕРДИЛИ 29 травня 1920 р.  
 СЛОВО ДИРЕКТОРИЇ ПЕТЛЮРА.  
 Досвідчую: Т. В. О. Державного Секретаря ОНІХІМОВСЬКОГО

УТВЕРЖЕНО  
 ДОЖВАЛЕНИЙ РАДОЮ НАРОДНИХ МІНІСТРІВ  
 ЗАКОН

**Про поліпшення матеріального стану служачих місцевих Державних Установ, що підлягають Українській Народній Республіці.**

**I. В зміну існуючих законів про грошове задоволення служачих місцевих і державних установ постановити:**  
**I/Встановлені в Українській Народній Республіці штатні оклади основного утримання служачим місцевих Державних установ, а також оклади основної платні вільнонаємних служачих тимчасово збільшити в п'ять раз.**  
**ПРИМІТКА:** В вищих наукових закладах "учительськ их інститу- тах, в середніх і вищих початкових школах і в тих нижчепочаткових школах, що знаходяться в містах і містечках, учительськ их семінаріях технічних і духовних школах побільшуються в п'ять раз також лекційна плата, платня за завідування кабінетами і стипендії.  
**II.** Чинність закону про відсоткові надбавки до утримання на дорожнечу для служачих державних інституцій припинити.  
**III.** В зміну існуючих законів і постанов про видачу грошових грошей з приводу евакуації і дорожнечі встановити видачу добових грошей на дорожнечу служачим місцевих установ, за винятком осіб, які мають право на даремний пайок і стипендіального Духовенства на нижче-слідуючих підставах:  
 I/Добові гроші з приводу евакуації...



штат-  
 оржан их  
 их слу-  
 istitu-  
 реполат-  
 тельсь-  
 ються  
 я каби-  
 триман-  
 припини-  
 дачу  
 видя  
 устаноб,  
 і пра-  
 стипен-  
 е грош



Плани відродження УНР і повалення гетьманської влади існували в різних колах тогочасного політикуму ще з перших днів державного перевороту. Легальну опозицію гетьманському режимові з боку українських партій очолив Український національно-демократичний союз (УНДС), який згодом трансформувався в Український національний союз (УНС). Окремі діячі, передусім з соціалістичного табору, дійшли думки щодо необхідності не коригування або обмеження чинної влади, а її зміни. Ще в жовтні 1918 р. у редакції «Нової Ради» за ініціативи В.Винниченка відбулися збори провідних українських опозиційних політиків, а саме С.Єфремова, А.Ніковського, К.Мацієвича (УПСФ), В.Садовського (УСДРП), Ф.Швеця (Селянська спілка) та М.Шаповала (УПСР), які розглянули можливість збройного виступу проти гетьманського режиму. За подібні дії тоді висловилися лише В.Винниченко та М.Шаповал<sup>1</sup>.

Наприкінці жовтня того ж року відбулася зустріч між М.Шаповалом і А.Макаренком, на якій останній розповів про наявність гурту прибічників збройного виступу. Але, як зазначав сам М.Шаповал, «[Український] Національний Союз» абсолютно нічого не думав про озброєну боротьбу і в ньому про цю справу ні з ким не можна було говорити, окрім В.Винниченка<sup>2</sup>. Для повалення чинної влади В.Винниченко і М.Шаповалом було налагоджено таємні зносини з більшовицькими делегатами на мирних переговорах між Українською Державою і РСФРР, що відбувалися в Києві, зокрема з Х.Раковським і Д.Мануїльським.

З метою здійснення перевороту створилося й угруповання з військових чинів. М.Стахів з цього приводу згадував: «Підготовка до майбутнього повстання розпочалась після відомої зустрічі гетьмана П.Скоропадського та генерала П.Краснова, завдяки зусиллям полковників П.Болбочана, В.Павленка, представників Стрілецької ради Є.Коновальця та А.Мельника. Політичними справами опікувався консул Білецький, закордонними – А.Галіп, а також П.Дідушок, як секретар “керівного гурту”»<sup>3</sup>. Ці два угруповання розгорнули спільні заходи з підготовки збройного виступу проти П.Скоропадського. За словами одного з військових діячів цього

другого (соціалістичного) перевороту Є.Коновальця, В.Винниченка ще 7 листопада «заявив, що все готове для повстання»<sup>4</sup>.

Директорію як орган повстання в складі В.Винниченка (голова), С.Петлюри, Ф.Швеця, П.Андрієвського та А.Макаренка було обрано на таємних зборах у приміщенні Міністерства шляхів 13 листопада 1918 р.<sup>5</sup> Тоді ж було схвалено й остаточний план повалення гетьманської держави<sup>6</sup>.

Центром руху було обрано Білу Церкву, а його ядром мали стати розквартировані там січові стрільці. 14 листопада стрільці порушити обітницю вірності й виступили зі зброєю в руках у напрямку Києва з метою звалити чинну владу. У ході здійснення перевороту його речники досить вдало використали гетьманську грамоту про федерацію з Росією від 14 листопада, нерозв'язаність земельного питання, міжнародну військово-політичну обстановку (зокрема, розлад німецько-австрійських військ унаслідок поразки Австро-Угорщини у війні та революції в Німеччині). Заколотники не відчували нестачі озброєння. Його у великій кількості було перевезено з Росії та надано німцями. Уже на другий день заколоту (15 листопада) повстанці мобілізували й озброїли 30 тис. селян<sup>7</sup>. Тоді ж, 15 листопада, у своїй першій відозві Директорія оголосила себе державним виразником Української Народної Республіки<sup>8</sup>. 26 листопада у постанові «Про заборону всякої агітації і підбурювання проти влади Української Народної Республіки та її державної незалежності» Директорія іменує себе вже «тимчасове республіканське правительство», яке обрав народ в особі соціалістичних і демократичних партій, закликає не утворювати «совіти депутатів» і цим самим «вносити безладдя і забирати владу в свої руки», а натомість під страхом кари оголошує, що «влада на місцях, по селах, по містечках та містах належить органам народного самоврядування та комісарам народного правительства Директорії»<sup>9</sup>. Тим часом, як повідомляла преса, «народне військо на чолі з своїм славним хоробрим отаманом Петлюрою з боєм підступило до самого Києва і обложило його зо всіх сторін»<sup>10</sup>. Війська Директорії спробували захопити Лису Гору, на якій знаходилося багато сховищ з порохом, динамітом та іншим військовим знаряддям. Зав'язався бій з гетьманською залогою, в який було втягнуто і німецьких вояків. Сутичка врешті-решт закінчилася перемир'ям.

14 грудня 1918 р. під тиском січових стрільців і повстанських загонів, які оточили Київ, Павло Скоропадський змушений був відмовитися від влади і заявив: «...Я, Гетьман всієї України, протягом семи з половиною місяців всі свої сили клав на те, щоб вивести країну з того важкого стану, в якому вона знаходилася. Бог не дав мені сили справитися з цим завданням. Нині з огляду умов що склалися, керуючись винятково благом України, від влади відмовляюся»<sup>11</sup>. Гетьманський кабінет міністрів С.Гербеля в свою чергу постановив: «Обміркувавши вимогу Директорії, Рада Міністрів ухвалила скласти з себе повноваження і передати владу Директорії»<sup>12</sup>. Цю постанову підписали голова Ради міністрів С.Гербель, міністр торгу і промисловості С.Мерінг, міністр внутрішніх справ І.Кістяківський, міністр фінансів А.Ржепецький, міністр народної освіти В.Науменко, міністр праці В.Косинський і державний контролер С.Петров. Відтоді Українська Держава у формі Гетьманату припинила існування. В країні було відновлено Українську Народну Республіку.

Управління країною й контроль над державним апаратом перебрав на себе створений Директорією ще в середині листопада Український військовий революційний комітет (УВРК) на чолі з В.Чехівським, який проіснував до 17 грудня<sup>13</sup>.

Державна нарада, що відбулася 12-14 грудня 1918 р. у Вінниці, вирішила процес державотворення в УНР спрямувати за компромісним – «третім шляхом». В його основі було прагнення побудувати державу радянського зразка з використанням деяких рис, притаманних західним демократіям. Утілити наміри в життя мала б Рада комісарів народних міністерств – Рада народних комісарів<sup>14</sup> (В.Чехівський – голова, Д.Симонів, М.Галаган, В.Мазуренко, Л.Бобир-Бухановський, П.Пилипчук, Л.Михайлів, М.Ковальський, Д.Донцов, М.Левитський, С.Шелухин, О.Лотоцький, А.Пісоцький, П.Холодний, Б.Мартос, І.Фещенко-Чопівський, Б.Матюшенко та комісар державної канцелярії М.Корчинський)<sup>15</sup>. Рада комісарів одразу започаткувала розслідування щодо діяльності гетьманського уряду<sup>16</sup>. 15 грудня вона зібралася для «вирішення невідкладних питань політичного, економічного та організаційного характеру в Українській Народній Республіці» і постановила:

- «визнати призначення Революційним комітетом комісарів відповідаючим потребам [мо]менту і згідними з загальними вказівками Директорії»;
- доручити комісарам внутрішніх справ у порозумінні з командною владою призначити начальника Київської міліції, а Короткова, призначеного міською думою, усунути;
- зажадати від міської думи розв'язання на першому ж засіданні цілком конкретних питань, зокрема щодо харчування людей і задоволення потреб українських військових частин;
- у справі політичних ув'язнених керуватися такими правилами: «а) увільнити всіх політичних в'язнів українців; б) увільнити політичних в'язнів росіян, посажених за аграрні справи, боротьбу проти гетьманської влади тощо; в) увільнити більшовиків, якщо вони дадуть підписку не виступати проти Української Народної Республіки»;
- звільнити всіх політичних в'язнів, крім тих, хто обвинувачується в учинках проти Української Народної Республіки, доручивши переведення цієї справи комісарам внутрішніх справ, юстиції та військового, а в разі потреби і закордонних справ у порозумінні з командною владою та комісією по увільненню політичних в'язнів;
- доручити окремій комісії з комісарів юстиції, внутрішніх справ і представника Революційного комітету поставити арешти добровольців, дружинників тощо на законний шлях і зосередити цих арештованих в окремих місцях, про що негайно увійти в порозуміння з командуванням;
- створити комісії з представників комісарів фінансів, військового та контролю для з'ясування справи щодо витрати гетьманською владою за час боротьби з повстанням грошей;
- створити комісії з представників гарматного, інтендантського відомств і контролю для з'ясування справи щодо майна, яке видавалося за той же час різним організаціям, а також щодо купівлі в німців майна;
- припинити всі операції та видатки, пов'язані з подіями попереднього часу;

- доручити всім комісарам, аби всі гроші, які маютья по міністерствах, були внесені до Державної скарбниці;
- «важаючи на роль, яку відіграв “Протофіс” під час боротьби з народним повстанням, та і роль його під час гетьманщини, необхідно: а) провести трус в “Протофісі” та відібрати переписку, протоколи тощо; б) заборонити видачу грошей “Протофісові” з банків, де маютья його біжучі рахунки, вклади тощо, як виясниться, що гроші “Протофіса” числятья на рахунках окремих осіб, то заборонити видачу і тим особам; в) розшукати в вагонах належачі “Протофісові” слитки золота, по відомостям, досі не могли бути вивезені з Києва й мають бути десь на Курнівці»;
- надати права комісарам усувати тимчасово урядовців, не виключаючи товаришів міністрів;
- доручити комісарові внутрішніх справ зробити розпорядження про те, що всі помешкання, зареєстровані попередньою владою, не підлягають передачі за вільним найманням;
- доручити комісарові Державного секретарства призначити урядовців для ведення протоколів Ради комісарів тощо<sup>17</sup>.

Становище нової влади було тяжким. Та велика армія повстанців, що забезпечила триумфальний рух на Київ, розтанула з такою самою швидкістю, з якою створилася. Її головну масу становили селяни, які, поваливши гетьманський режим, поспішали додому, щоб ділити панську землю.

Деяких гетьманських міністрів було заарештовано, інші виїхали або переховувалися. Значну частину державних службовців звільнили. Був навіть проект ліквідувати Українську академію наук «як витвір Гетьманату». Закони і постанови гетьманського уряду скасували. Заборонили вживати російську мову. Наказали замінити російські вивіски на крамницях і картки на дверях українськими тощо.

Було посилено адміністративний тиск на робітництво, діяльність профспілок не відновлено, заборонено їхні зїзди, конференції, збори. 20 грудня 1918 р. вояки Директорії вчинили обшук у приміщенні союзу профспілкових робітничих організацій у Києві по вул. Трьохсвятительській, 19. Як повідомляла «Робітнича газета», після обшуку вояки здійснили «безглуздий розгром всього майна союзів і робітничих культурно-економічних організацій, які там містилися»<sup>18</sup>. У грубах було спалено книги, архіви, касові книги, реєстри тощо. Погроми у профспілковому центрі повторилися ще двічі. Ватажок січових стрільців Є.Коновалець зумовлював таке ставлення директоріальної влади до профспілок тим, що членами більшості робітничих профспілкових організацій були більшовики, і виправдовував обшуки профспілкових комітетів у Києві й у приміщенні Центрального бюро профспілок<sup>19</sup>. А комендант Києва Кириєнко, приймаючи делегацію від профспілок, заявив, «що всіх делегатів від профспілок треба розстріляти»<sup>20</sup>. На таку позицію нової влади Уцентрпроф відповів 15 січня 1919 р. публікацією «Звернення до Директорії» з вимогами свободи коаліцій, зборів, демонстрацій для всіх громадян, зокрема і державних службовців, і наголошення на необхідності вільної реєстрації статутів товариств і спілок<sup>21</sup>. І хоча 16 січня 1919 р. під тиском профспілкових організацій Міністерство праці УНР розпорядилося дозволити збори представникам профспілок<sup>22</sup>, вони вже не змогли набути конструктивної ролі й ваги в державному житті України.

Уряд УНР Директорія вирішила формувати за національним і партійним принципом через делегування міністрів комітетами своїх партій і з відповідальністю партій за своїх міністрів, а не голови Ради народних міністрів за всіх міністрів, які, своєю чергою, мали б відповідати за весь уряд. Голова уряду впливу на формування кабінету не мав, а одержав 26 грудня 1918 р. призначення до готового органу і як наслідок очолював його радше технічно. Такий принцип формування уряду та його склад критично оцінювали навіть тогочасні політики. До складу уряду УНР увійшли міністри: В.Чехівський (голова, міністр закордонних справ), О.Мицюк (внутрішніх справ), М.Шаповал (земельних справ), Д.Антонович (мистецтва), М.Білінський (морських справ), Б.Матюшенко (народного здоров'я), І.Штефан (пошт і телеграфів), Б.Мартос (продовольства), С.Остапенко (торгу і промисловості), О.Осецький (в.о. військових справ), П.Холодний (в.о. народної освіти), С.Шелухін (в.о. юстиції), В.Мазуренко (в.о. фінансів), Л.Михайлів (в.о. праці), П.Пилипчук (керуючий Міністерством шляхів), І.Липа (керуючий управлінням культур при Міністерстві освіти), а також державний контролер Д.Симонів, товариш в.о. державного секретаря І.Сніжко та голова управління преси О.Назарук<sup>23</sup>. Згодом (у січні 1919 р.) у складі уряду відбулися певні зміни: А.Ревуцький (міністр єврейських справ), І.Огієнко (в.о. народної освіти), Б.Мартос (фінансів), О.Греков (в.о. військових справ), М.Корчинський (в.о. державного секретаря).

Члени Директорії мали контролювати діяльність урядових підрозділів за таким поділом: В.Винниченко – Міністерства справ внутрішніх, закордонних, праці та державний секретаріат; С.Петлюра – Міністерства військових і морських справ, а також мистецтва і народного здоров'я; П.Андрієвський – Міністерства юстиції, продовольства, управління культур і державний контроль; Ф.Швець – Міністерства зі справ земельних, народної освіти, фінансів, торгу і промисловості; А.Макаренко – Міністерства пошт і телеграфів і шляхів<sup>24</sup>.

Правовою підставою організації та діяльності МВС став наказ Директорії за № 411 від 10 грудня 1918 р. про заснування при ній Відділу внутрішніх справ, яким завідувач Відділу наділявся правами міністра внутрішніх справ. Організаційна структура МВС залишалася майже незмінною до завершення правління Директорії УНР. Важливим напрямом організаційної роботи МВС у цей період була заміна гетьманської державної варти на народну міліцію за Законом від 4 січня 1919 р. Вивчення спеціальних законів і підзаконних нормативно-правових актів показало, що такими підходами були:

а) першочергова заміна гетьманського правоохоронного апарату, зокрема органів внутрішніх справ, новими структурами і передусім заміна центрального апарату системи органів внутрішніх справ – Міністерства внутрішніх справ. Останнє було замінене на Відділ внутрішніх справ при Директорії, який згодом, після утворення 14 грудня 1918 р. Ради комісарів, дістав назву «Комісаріат внутрішніх справ», а з 26 грудня його було перейменовано на Міністерство внутрішніх справ у складі новоствореної Ради народних міністрів УНР;

б) реорганізація місцевих органів внутрішніх справ, які існували в гетьманській державі у формі державної варти. Законом від 4 січня 1919 р. інститут державної варти було скасовано й відновлено народну міліцію, яка перебувала в підпорядкуванні місцевих органів влади (губерніальних, міських, повітових);

в) посилення правоохоронної структури держави шляхом створення нового карального апарату. Законом від 28 лютого 1919 р. Рада народних міністрів УНР утворила Кіш охорони республіканського ладу, який діяв поряд із народною міліцією і безпосередньо підпорядковувався МВС. Кіш становив собою збройне формування на кшталт військово-польової жандармерії, підпорядковане міністру внутрішніх справ;

г) залучення до охорони порядку на місцях громадських правоохоронних органів, а саме народної самоохорони, створення якої передбачалося виданим Радою народних міністрів наказом від 11 червня 1919 р. Не маючи змоги забезпечити достатню чисельність міліції для захисту населення, МВС ініціювало залучення до охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю громадське формування – народну самоохорону. Проте спроби його створення не були підтримані населенням. Новою формою організації охорони правопорядку в сільських місцевостях, де не вистачало народної міліції, став запроваджений циркуляром МВС «Про тимчасову організацію влади на місцях» від 10 вересня 1919 р. інститут сільських десятських, що було підтримано населенням. Протягом 1919 р. МВС у складних умовах роботи, викликаних постійними переїздами у зв'язку з перебігом бойових дій, приділяло неослабну увагу нормотворчій діяльності;

г) забезпечення органів охорони правопорядку нормативно-правовою базою щодо організаційно-правових засад їхньої діяльності;

д) очищення лав міліції від осіб, які скомпрометували себе зв'язками з гетьманською охоронною службою та помічені в інших зв'язках і вчинках, які підірвали авторитет народної міліції;

е) формування особового складу органів охорони правопорядку особами, які не підлягають призову на військову службу;

ж) новим підрозділом у 1919 р. стало лише прес-бюро, завданням якого були передача до преси відомостей щодо діяльності міністерства (у формі бюлетенів) і поінформування міністра внутрішніх справ зі змістом публікацій про діяльність МВС у столичній і місцевій пресі України. МВС Директорії, на відміну від МВС Центральної Ради та Української Держави, заснувало власний періодичний друкований орган – «Вістник Народного Міністерства Внутрішніх Справ Української Народньої Республіки»<sup>25</sup>.

У 1920 р. діяльність МВС поширювалася на окремі незначні частини відвойованої під час походів армії УНР території, на яких воно ще могло створювати правоохоронні органи й налагоджувати їхню діяльність. На цих територіях МВС проводило мобілізаційні заходи, вело облік евакуйованих працівників міліції, розміщуючи їх, забезпечуючи харчуванням і грошовим утриманням, залучаючи до несення охоронної служби, ведучи з ними службову підготовку тощо.

У 1920 р. МВС виконало великий обсяг нормотворчої роботи. Тільки за період з червня по вересень працівниками МВС було підготовлено 16 законопроектів і розпочато роботу ще над десятьма нормативно-правовими актами. Законопроекти, підготовлені МВС на початковому етапі роботи (грудень 1918 р. – поч. лютого 1919 р.) і за наявної воєнно-політичної ситуації до кінця 1919 р., умовно можна поділити на дві категорії: перша – ті, якими скасовувались або замінювалися закони, ухвалені за доби Гетьманату; друга – нові законодавчі й інші нормативні акти. Законопроектну



роботу в МВС здійснювала Законодавча комісія. Головним напрямом цієї роботи була підготовка актів з упорядкування структури МВС, регламентації організації та діяльності народної міліції, Кошу охорони республіканського ладу, громадських формувань з охорони порядку.

У 1920 р. МВС створило чотири комісії з питань: а) загальної адміністрації; б) охорони безпеки; в) місцевого самоврядування; г) військової повинності. Розроблені законопроекти регламентували питання діяльності вищих органів державної влади й управління, місцевих державних органів, органів місцевого самоврядування, МВС і його органів; матеріально-технічного забезпечення цих органів і забезпечення особового складу; мобілізаційної роботи та соціального забезпечення військовослужбовців і їхніх сімей; реєстрації населення; оподаткування населення. У 1920 р. МВС розробило проект Статуту Корпуса державної поліції, маючи намір перейменувати народну міліцію на поліцію.

Діяльність органів міліції та громадських органів охорони порядку регламентували підготовлені в МВС законодавчі та нормативно-правові акти, зокрема: Закон «Про тимчасові штати народної міліції», «Коротка інструкція для міліціонера», «Інструкція для чинів Народної міліції Української Народної Республіки», а також циркуляр «Про тимчасову організацію влади на місцях», яким запроваджувався інститут сільських десятських (1919 р.), «Інструкція по сільському управлінню» та «Коротка інструкція для сільських десятських» (1920 р.), в яких визначалися порядок організації в селах органів громадського управління та їхній устрій, компетенція, права і обов'язки десятських у галузі громадської безпеки тощо. Протягом 1920 р. велася робота над проектом Статуту МВС УНР, яка була закінчена вже на початку 1921 р. Статут регламентував структуру та компетенцію підрозділів міністерства. Розробники проекту Статуту МВС обстоювали позицію доцільності перейменування народної міліції на поліцію, передбачивши в структурі МВС Департамент поліції<sup>26</sup>.

1 січня 1919 р. Директорією було затверджено ухвалений Радою народних міністрів Закон «Про державну мову в УНР», в якому, зокрема, зазначалося: «Державною мовою в Українській Народній Республіці вважається українська мова. Через те вона обов'язкова для вжитку в армії, флоті і всіх урядових та загальних громадських публічноправних установах»<sup>27</sup>. Разом з тим приватним особам дозволялося звертатися до державних установ мовою, якою вони володіли.

2 січня 1919 р. було ліквідовано Державний сенат і відновлено колишній (що існував за Центральної Ради) Генеральний суд УНР, який за Директорії дістав назву «Найвищий суд Української Народної Республіки»<sup>28</sup>, а також ухвалено утворити Велику і Малу Ради міністрів<sup>29</sup>. Процес ухвалення законів на той час виглядав так: спочатку законопроекти готувалися членами Ради комісарів, ухвалювалися на її засіданнях, а після затвердження Директорією оприлюднювалися.

26 грудня 1918 р. з'явилася Декларація Директорії УНР, що носила програмний характер. У ній, зокрема, зазначалося: «Постановою 9 грудня Директорія одмінила всі закони і постанови гетьманського уряду в сфері робітничої політики. Відновлено восьмигодинний робочий день. Знов установлено колективні договори, право коаліцій і страйків, а також усю повноту прав робітничих фабричних комітетів»<sup>30</sup>. Крім того, було зазначено, що Директорія «одмінила всі закони й постанови гетьманського

уряду, направлені проти інтересів трудящих класів і шкідливих для всього громадянства» і як «Верховна Влада Української Народньої Республіки» (уповноважена силою і волею трудящих класів) усіма цими заходами «довершила перший акт соціального та національно-політичного визволення українського народу»<sup>31</sup>. Щодо питання влади в країні, то Директорія, яка визначила себе «тимчасовою верховною владою революційного часу», уповноваженою на це трудовим народом, якому обіцялося цю владу згодом й передати. Обіцялося, що на країну очікує новий етап розвитку соціальної революції та політичних реформ і що право управління й порядкування краєм повинно належати тільки тим класам, які є основою громадського життя, які творять матеріальні та духовні цінності, а саме «лише класам працюючим – робітництву й селянству»<sup>32</sup>. Інші ж класи, як нетрудові й експлуаторські, не мали права голосу в порядкуванні державою.

Вищим органом влади в такій республіці мав стати Конгрес трудового народу України – революційне представництво організованих працюючих мас. Передбачалося, що він «матиме всі верховні права і повновласність рішати всі питання соціального, економічного та політичного життя Республіки». Це мав бути своєрідний передпарламент, оскільки скликатися він мав «не по удосконаленій формулі виборів, якої додержати зараз неможливо». За мирного ж часу його мав заступити представницький орган (скликаний за досконалішою виборчою системою) – Установчі збори.

5 січня 1919 р. була затверджена «Інструкція для виборів на Конгрес трудового народу України», яка призначила перше його засідання на 22 січня 1919 р. До складу Конгресу було обрано представників від робітників, селян і трудової інтелігенції. І хоча представницьким цей орган назвати не можна, він мав більше підстав, ніж Центральна Рада, називатися парламентом, оскільки формувався за принципом територіального представництва. На Трудовий конгрес мало бути обрано 593 делегати: 377 – від селян, 118 – від робітників, 33 – від трудової інтелігенції і 65 – від західноукраїнських земель. В основу розбудови держави було покладено так званий трудовий принцип, згідно з яким влада на місцях мала належати трудовим радам, обраним селянами, робітниками й інтелігенцією, без участі «експлуаторських елементів». В.Винниченко на державній нараді 16 січня 1919 р. позначив три можливі напрямки державного будівництва:

- курс Директорії на скликання Трудового конгресу;
- встановлення диктатури пролетаріату у вигляді рад;
- встановлення воєнної диктатури.

Проблема диктатури викликала суперечки між багатьма політичними і військовими діячами УНР. Більшість зрештою підтримала ідею скликання Трудового конгресу.

Криза, яка тоді охопила українську демократію, відчутно виявилася й у роботі Трудового конгресу (23-28 січня 1919 р.). З депутатів, передбачених виборчим законом, на конгрес прибуло 528<sup>33</sup>. Виникли питання з визначенням верховної законодавчої влади. В.Винниченко з цього приводу занотував у щоденнику 28 січня 1919 р.: «Трудовий Конгрес другий день уже топчеться на одному місці, не можучи розжувати питання про верховну Владу. Одні хочуть, щоб ця влада належала Директорії, а другі – Малому Конгресові»<sup>34</sup>.

Найбільшими фракціями на конгресі були есерівська і селянська. Сповідуючи ідею суверенності, депутати УНР були поділені також у питаннях соціально-економічної орієнтації держави. Одні вбачали в ній демократичну, правову республіку, інші орієнтувалися на соціалізм. Але навіть такий підхід дозволив досягти в роботі форуму певних успіхів: він дав змогу українському політикуму перевірити й уточнити свої позиції; вдалося, хоч і лише загалом, скоординувати внутрішню і зовнішню політику; було обговорено й прийнято тимчасову Конституцію УНР; депутати обговорили та затвердили питання всеукраїнського значення – Акт злуки Української Народної Республіки і Західноукраїнської Народної Республіки від 22 січня 1919 р.; уперше Наддніпрянська Україна об'єдналася з Західною Україною, вперше було створено єдину Українську державу.

28 січня 1919 р. на останньому засіданні Конгресу було ухвалено Закон «Про форму влади на Україні», яким уся влада передавалася Директорії «до скликання слідуєчої сесії Трудового Конгресу»<sup>35</sup>.

Основні тези поділу влади було також викладено в Універсалі Трудового Конгресу «До українського народу», де оголошувалася його ухвала:

«Вся вища влада на Україні, на час перерви засідань Трудового Конгресу, має належати Директорії, котра доповнюється представником од Наддніпрянської України (Галичини, Буковини і Угорської України), акт з'єднання з якою затверджено на першій засіданні Конгресу 24 сього січня.

Для підготовки законопроектів до слідуєчої сесії Трудового Конгресу Української Народної Республіки Конгрес Трудового Народу України визнає необхідним залишити після себе такі комісії: 1) по обороні Республіки, 2) земельну, 3) освітню, 4) бюджетову, 5) заграничних справ, й 6) комісію харчових справ.

Владу виконавчу – Директорія має доручити Раді Народніх Міністрів, яка відповідає за свою роботу перед Трудовим Конгресом, а на час перериву його засідань, перед Директорією Української Народної Республіки.

Владу на місцях здійснюють представники правительства Республіки, які мають працювати в тісному контакті і під контролем повітових і губерніяльних Трудових Рад, які складаються пропорціонально з представників селянства і робітництва»<sup>36</sup>.

Отже, Директорія дістала право ухвалювати закони, які підлягали затвердженню на найближчій сесії Конгресу. Закон визначав характер сесійної роботи Конгресу. У міжсесійний період повинна була працювати президія Конгресу, функції якої взагалі не окреслювалися. Закон передбачав утворення при Директорії з числа делегатів різних комісій: оборони, земельної, бюджетної, закордонних справ, харчових справ, культурно-освітньої, конституційно-адміністративної (для підготовки виборів до парламенту). Кожна комісія мала наглядати за одним або кількома міністерствами. У Законі йшлося про те, що «комісії утворені виключно для полегшення законодавчої діяльності»<sup>37</sup>. Не була поновлена чинність Конституції УНР і цілої низки інших законодавчих актів, зокрема земельного закону. Відповідно до Універсалу та закону «Про форму влади на Україні», прийнятих Конгресом трудового народу, Директорія дістала право «видавати закони, необхідні для оборони Республіки», а її діяльності було надано офіційного статусу.

Прийняті конгресом «Декларація до народу Конгресу трудового народу України», «Резолюція Конгресу трудового народу України», як правило, дублювали по-

ложення, які набули втілення в Універсалі й у Законі про форму влади. Вказані конституційні акти УНР обмежували публічно-правову правоздатність значної частини населення («нетрудового елементу»), тобто визначали дискримінацію за соціальною ознакою, передбачали побудову держави трудових рад (Республіки трудового народу). Згодом ці положення були закріплені в конституційних за своїм характером актах: Законі «Про місцеві конгреси і ради трудового народу» й у Тимчасовому Законі «Про внесення і затвердження законів в УНР» (лютий 1919 р.). Конгрес легітимізував владу Директорії та Ради народних міністрів, але не провів чіткого розподілу повноважень між ними.

Указані закони не стали оригінальними досягненнями вітчизняної конституційно-правової думки, однак цілком адекватно відображали соціальні умови та політико-правові уподобання політичної еліти УНР доби Директорії, передусім її голови В. Винниченка та його прихильників. Керівники ЗУНР загалом негативно ставилися до соціалістичних устремлінь Директорії, залишаючись на загальнодемократичних позиціях, що не додавало політичній єдності УНР як соборній Україні, не кращим чином впливало на конституційний процес у ній.

Після перемоги антигетьманського повстання та приходу до влади політичної сили, які утворили Директорію, мусили кристалізувати шляхи державотворення і його конституційно-правового закріплення. Можна стверджувати, що на цьому (першому) етапі конституційного будівництва в «другій» УНР здобули перевагу тенденції до побудови соціалізму, державного будівництва на ґрунті класового підходу (хоч і у пом'якшеному, порівняно з більшовицькою, ленінською моделлю, вигляді) над тією, що тяжіла до загальнодемократичного державотворення. Ці суперечності відбивались і на відносинах у керівних колах УНР.

Політична структура України була такою: представники політичних (соціалістичних) партій на початку грудня 1918 р. ухвалили, що найвища влада належить Директорії з п'ятьох осіб (В. Винниченко, С. Петлюра, П. Андрієвський, Ф. Швець і А. Макаренко), а законодавча влада належить Трудовому конгресові, обраному трудовим населенням, без участі поміщиків і капіталістів. Така структура, природно, давала привід ворогам України обвинувачувати Директорію в «більшовизмі».

Одним із позитивних моментів стало введення системи централізованої реєстрації законів і постанов, затверджених Директорією. Із створенням Ради народних міністрів (РНМ) і частковим урегулюванням процедури прийняття законів коло суб'єктів законодавчої ініціативи розширилося. До голови Кабінету Народних Міністрів (КНМ) законопроекти подавали члени Директорії, РНМ, міністри (при міністерствах УНР було створено законодавчі комісії), голови відомств, Державна канцелярія. А у законопроекті «Про тимчасові статuti Кабінету і Ради Народних Міністрів, про порядок затвердження й оголошення законів і постанов та про скасування попередніх законів в цій справі»\* передбачалося наділення правом законодавчої ініціативи з обмеженого кола питань також державного контролера та державного секретаря. Рішення щодо подання законопроекту на розгляд КНМ або РНМ приймав голова РНМ, керуючись законодавчо визначеними критеріями. Законопроект, ухвалений РНМ чи

---

\* Відомості про затвердження цього документа Директорією відсутні.

КНМ, надходив на затвердження Директорії, після якого посвідчувався державним секретарем і оприлюднювався шляхом опублікування РНМ.

Попри невдачі на фронті, 24 січня 1919 р. Директорією було затверджено бюджет України на 1919 р. на основі проекту бюджету гетьманської Української Держави, працю над яким 30 грудня 1918 р. завершила бюджетова комісія на чолі з Х.Лебідь-Юрчиком<sup>38</sup>. Утім, бюджет цей втратив будь-яку доцільність і вагу після евакуації 5 лютого 1919 р. Директорії й усіх урядових установ УНР з Києва до Вінниці<sup>39</sup>.

Тим часом, у керівних колах УНР сталися істотні зміни. Уже на кінець січня 1919 р. нарізала зміна уряду. Директорія вирішила відправити у відставку в повному складі Раду народних міністрів на чолі з В.Чехівським і доручила сформувати новий її склад С.Остапенку<sup>40</sup>. Старий уряд продовжував працювати ще два тижні й забезпечував евакуацію урядових структур з Києва. Фактично уряд В.Чехівського склад свої повноваження 13 лютого 1919 р.<sup>41</sup> Того ж дня у Вінниці члени Директорії постановили: «Затвердити состав Кабінету Народних Міністрів в такому складі: прем'єр-міністр – Остапенко

- а) міністр військових справ – Олександр Шаповал
  - б) міністр внутрішніх справ – Грицько Чижевський
  - в) міністр фінансів – Федак
  - г) міністр народного господарства – Чопівський
  - д) міністр земельних справ – Архипенко
  - е) міністр закордонних справ – Мацієвич
- Керуючі справами міністерств:

1. Міністерства юстиції – Маркович
2. –"– шляхів – Пилипчук
3. –"– освіти – Огієнко Іван
4. –"– пошти і телеграфів – Штефан Іван
5. –"– праці – Михайлов
6. –"– культів – Липа Іван
7. –"– народного здоров'я – Корчак-Чепурківський
8. –"– морських справ – Білинський
9. –"– преси – Назарук Йосип
10. т. в. о. єврейських справ – Ревуцький
11. Державного контролю – Симонів
12. Державний секретар – Корчинський<sup>42</sup>.

Цей уряд був проантантівський і поміркований. На той час унаслідок суперечностей між правлячими партіями та під тиском французької окупаційної адміністрації, яка вимагала усунення від влади представників соціалістів, зі складу Директорії вийшов В.Винниченко. С.Петлюра, відмовившись від членства в УСДРП, залишився при виконанні службових обов'язків. Хоч офіційно главою вказаного державного органу його було обрано в травні 1919 р., на позицію неофіційного лідера він висувався після відставки В.Винниченка.

14 лютого 1919 р. Директорія затвердила тимчасовий Закон «Про порядок внесення і затвердження законів в Українській Народній Республіці», в якому ще раз було зроблено спробу розмежувати правовий статус Директорії та уряду. Закон вивначав:

«1) Проекти законів і постанов по складанню їх в відповідних відомствах подаються безпосередньо до голови Кабінету Народних Міністрів.

2) Голова Кабінету Народних Міністрів передає по своєму розсуду проекти законів і постанов на розгляд та ухвалу Кабінету Народних Міністрів або Ради Народних Міністрів.

3) Кабінет Народних Міністрів складається з голови Кабінету та міністрів: закордонних справ, народного господарства, земельних справ, внутрішніх справ, фінансів і військового.

В засіданнях Кабінету Народних Міністрів беруть участь Державний контролёр і Державний секретар з правом дорадчого голосу.

4) Рада Народних Міністрів складається: з членів Кабінету Народних Міністрів, керуючих міністерствами, Державного контролёра та Державного секретаря, при чому останні два користуються правом дорадчого голосу.

5) Проекти законів та постанов, ухвалені Кабінетом Народних Міністрів або Радою Народних Міністрів і остаточно зредаговані Державною канцелярією, підписуються головою Кабінету Народних Міністрів та відповідним міністром або керуючим Міністерством і докладаються Директорії Української Народної Республіки головою Кабінету Народних Міністрів і Державним секретарем.

6) Після письмового затвердження Директорією проекту закону чи постанови слідує посвідчення Державного секретаря.

7) В надзвичайних випадках закони і постанови можуть видаватися безпосередньо Директорією без попередньої ухвали Кабінету чи Ради Народних Міністрів. В цьому випадку ці закони і постанови посвідчуються керуючим справами Директорії і передаються до Державної канцелярії для опублікування»<sup>43</sup>.

Водночас уряд намагався обмежити військові повноваження Головного отамана С.Петлюри, ухваливши 24 лютого 1919 р. Закон «Про утворення посади наказного отамана Народної Республіканської армії та обсяг прав і обов'язків головного отамана, наказного отамана та військового міністра».

Під тиском більшовицьких сил Директорія 6 березня переїхала з Вінниці до Проскурова. Відбулися кардинальні зміни у воєнно-політичній ситуації в Україні, відповідно – й у виконавчій владі УНР. Під натиском червоних на чолі з отаманом Н.Григор'євим війська Антанти почали евакуацію з України. Отже, уряд С.Остапенка як антантофільський утратив сенс свого існування. Відтак 9 квітня 1919 р. Директорія прийняла демісію кабінету С.Остапенка і постановила: «призначити головою Ради Народних Міністрів і міністром фінансів Бориса Мартоса, заступником голови Ради Народних Міністрів і міністром юстиції Андрія Левицького, міністром внутрішніх справ Ісаака Мазепу, народним міністром земельних справ Миколу Ковалевського, виконуючим обов'язки військового міністра Григорія Сиротенка, міністрам і керуючим іншими міністерствами, крім вищезазначених, продовжувати виконання своїх обов'язків на правах тимчасового керуючих міністерствами»<sup>44</sup>. Так само, як соціалісти бойкотували уряд С.Остапенка, праві кола стали відтепер в опозицію до соціалістичного уряду Б.Мартоса, обвинувачуючи його в більшовизмі. До опозиції належали члени Директорії – П.Андрієвський та Є.Петрушевич (увійшов до складу Директорії за постановою Трудового конгресу як президент Національної Ради Західної області УНР, хоча прак-

тичної участі в роботі Директорії не брав, перебуваючи в адміністративному центрі ЗО УНР Станіславові).

19 березня 1919 р. більшовики захопили Жмеринку й відрізали весь Південно-Західній фронт, унаслідок чого армія УНР була поділена на три частини – північну, південну та проскурівську. У Проскуріві відбулося останнє засідання Директорії в її повному складі. Далі в керівництві УНР сталася парадоксальна ситуація, коли Директорія роз'єдналася. Її члени знаходились у різних місцевостях (частина членів Директорії опинились у Рівному, а Є.Петрушевич і П.Андрієвський майже цілком самостійно «урядували» в Станіславові). Подібна ситуація склалась і в уряді, який також розпався на кілька частин: одні перебували в Одесі, інші – при головному отаманові С.Петлюрі, частина (Д.Симонів, М.Кривецький) – при Є.Петрушевичі. Останній навіть призначив собі у Станіславові окремого керуючого Міністерством фінансів, яким став М.Кривецький. Опозиція прагнула замінити наказного отамана О.Осецького отаманом В.Оскілком, і 29 квітня 1919 р. було зроблено спробу перевороту з планом обрати президентом Є.Петрушевича. Переворот не вдавсь, В.Оскілко з одностумцями втекли до Польщі. Заколот вніс в армію ще більшу дезорганізацію. В.Оскілко встиг стягнути значні сили до Рівного і таким чином відкрив фронт більшовикам. 5 травня уряд покинув Рівне й евакуювався до Радзивілова, щоб там переформувати військо та підготуватися до подальшої боротьби.

Після невдалої спроби державного перевороту зі складу Директорії вибув представник УПСС, яка підтримала заколотників, П.Андрієвський. Це було закріплено постановою Директорії від 13 травня 1919 р., де йшлося про вихід П.Андрієвського з цього органу «за його бажанням». Було впорядковано функції Директорії та взаємини її з урядом: Директорія мала тільки затверджувати закони, що їх укладали міністерства.

16 травня поляки здобули Луцьк, де були великі склади військового майна, і взяли багато полонених; далі була зліквідована майже вся Холмська група. Ця катастрофа призвела до евакуації Директорії з Радзивілова до Красного та Тернополя. Поляки продовжували наступ.

Черговий етап формування вертикалі влади та державної служби УНР завершився відставкою 29 серпня уряду Б.Мартоса. Кабінет міністрів висловив «щире йому подяку за вмілу та корисну, в ці важкі часи для Батьківщини, працю, яка мала своїми наслідками міцне об'єднання Кабінету Міністрів та тверду і непохитну його політику» і призначив головою Ради народних міністрів І.Мазепу<sup>45</sup>. До нового складу уряду ввійшли міністри: А.Лівицький – закордонних справ, Б.Мартос – фінансів, М.Шадлун – господарства, Т.Черкаський – преси, С.Тимошенко – шляхів, І.Огієнко – віросповідань, Н.Григоріїв – освіти.

24 вересня Директорія оголосила війну денікінцям. За кілька днів до цього у Жмеринці між командуванням армії УНР і штабом Революційної повстанської армії України (махновців) було підписано угоду про спільну боротьбу з денікінцями. 26 вересня на Правобережній Україні розгорнулися запеклі бої армії УНР з білогвардійцями, якими командував генерал Я.Слащов. З кінця жовтня українські підрозділи почали втрачати боєздатність через поширення епідемії тифу й відсутність зброї та амуніції. Осінні воєнні дії виявили не лише недостатню підготовку армії, а й загальну слабкість українського державного апарату. За свідченнями П.Феденка, брак підго-

товлених кадрів як у війську, так і в державному апараті став важкою перепоною в боротьбі за незалежність України: «Великою перешкодою для успіху українського визвольного руху 1919 р. була недостача політично освіченої та фахової української інтелігенції. Не вистачало українських спеціалістів для державного апарату, бракувало українських політичних провідників для роботи в масах [...] Недостача політичної виробленості була причиною непорозумінь між “наддніпрянцями” та “наддністрянцями”, як це виявилось в наївній орієнтації провідників ЗОУНР на Росію білих генералів»<sup>46</sup>.

15 листопада 1919 р. в Кам'янці-Подільському відбулось останнє засідання Директорії за участі С.Петлюри, Ф.Швеця, А.Макаренка і членів Кабінету міністрів (І.Мазепа, Т.Черкаського, Л.Шрамченка, О.Безпалка). Саме тоді було вирішено про виїзд за кордон А.Макаренка і Ф.Швеця, і що «верховне керування справами Республіки покладається на голову Директорії, головного отамана С.Петлюру, який іменем Директорії затверджує всі закони та постанови, ухвалені Радою народніх міністрів»<sup>47</sup>. Невдовзі, уряд УНР було скорочено до вказаних вище п'яти осіб, серед яких залишився ще П.Красний<sup>48</sup>. Коли в листопаді 1919 р. Кам'янець-Подільський оточили польські війська, урядовців вивезли до табору полонених у Ланцуті, після чого звільнили<sup>49</sup>.

14 лютого 1920 р. уряд ухвалив новий «Тимчасовий закон про державний устрій і порядок законодавства УНР»<sup>50</sup>, який мав окреслити за обставин, що змінилися, компетенцію Директорії та визначити правові основи діяльності передпарламенту УНР – Державної Народної Ради, перед якою і повинен був нести відповідальність уряд. Він передбачав скликання не пізніше 1 травня 1920 р. передпарламенту під назвою Державна Народна Рада. До скликання цього органу Директорія могла здійснювати свої повноваження винятково через Раду народних міністрів. Але цей закон не затвердив С.Петлюра. Інший документ – «Закон про скликання Державної Народної Ради УНР» – визначав принципи формування передпарламенту такими самими, на яких у 1917 р. будувалась Українська Центральна Рада. Тоді їй довелося докласти великих зусиль, аби легітимізуватися, довести своє право представляти весь український народ. Передбачалося формувати передпарламент за партійними ознаками згідно із суб'єктивно визначеними нормами представництва. Неврегульованість правових взаємин між Директорією та урядом призводила до постійних суперечок між цими органами влади. 14 лютого 1920 р. внаслідок глибокої політичної кризи Рада народних міністрів на деякий час фактично припинила свою діяльність. Її голова І.Мазепа перебував в Україні, намагаючись дістатися вцілілої військової формації – учасників Зимового походу під командуванням М.Омелянвича-Павленка. Відновлення діяльності уряду пов'язано з приходом в Україну польської армії на основі Варшавського договору, відставки кабінету І.Мазепа й заміни його 26 травня 1920 р. на новий склад під керівництвом В.Прокоповича. Міністрами були призначені А.Лівицький – юстиції, заступник голови, А.Ніковський – закордонних справ, О.Саліковський – внутрішніх справ, І.Мазепа – земельних справ, О.Безпалко – праці, Є.Архипенко – господарства, І.Огієнко – віросповідань, В.Сальський – війни, Х.Барановський – фінансів, І.Носенко – зв'язку, П.Холодний – освіти, С.Стемпковський – охорони здоров'я, П.Красний – єврейських справ. Це був останній уряд УНР, який діяв на українських землях.

Урядова декларація від 3 червня 1920 р. не визначала межі компетенції вищих органів влади УНР. Загострення воєнно-політичної ситуації в Україні в червні 1920 р.



(наступ червоних і відповідно відступ поляків) викликало чергову організаційну кризу уряду, яку загострювали не лише відсутність правового регулювання діяльності Ради народних міністрів, а й особиста неприязнь між прем'єром і його заступником.

З 15 листопада 1919 р. владу фактично перебрав С.Петлюра. На нараді Директорії з членами уряду було ухвалено постанову про відрядження за кордон з інспекційною подорожжю А.Макаренка й Ф.Швеця, а на час їхньої відсутності «верховне керування справами Республіки покладається на голову Директорії С.В.Петлюру, який іменем Директорії затверджує всі закони та постанови, ухвалені Радою Народних Міністрів». 21 травня 1920 р. уряд ухвалив постанову про відкликання з-за кордону згаданих вище членів Директорії, однак вони відмовилися повернутися й вибули з її складу. Отже, Директорія перестала бути органом колегіальним.

У Кам'янці-Подільському було зібрано Українську Національну Раду, яка визнала за доречне відмовитися від Директорії, що практично перестала існувати, скликати Державний сойм (передпарламент) і оголосити тимчасову конституцію УНР. За задумом, передпарламент мав «творити біжучу законодавчу роботу, яку тепер силою обставин примушена провадити Рада Народніх Міністрів»<sup>51</sup>. Згідно з постановою Ради народних міністрів, розпочала роботу спільна комісія, очолена міністром внутрішніх справ М.Білінським. Результатом її роботи стало прийняття з додатками проекту, підготовленого заступником Української Національної Ради С.Бараном.

Ще з червня 1920 р. уряд та Українська Національна Рада об'єднали свої зусилля у виробленні проекту Конституції Республіки та низки конституційних актів. Це була доволі запізнена реакція, яка вже не відповідала реальним політичним можливостям УНР. Домінувала ідея про сформований за певними квотами від політичних сил (при цьому ті, що не підтримували Директорію і не визнавали УНР, виборчими правами не наділялися) передпарламент. Були створені дві конституційні комісії – одна при МВС, друга – урядова. Перша комісія розробила проекти закону «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР» та закону «Про Державну Народну Раду УНР (передпарламент)». Фактично це були нові, змінені редакції законопроектів Ради народних міністрів кінця 1919 р.

Робота над проектом Конституції не була завершена. Натомість 12 листопада 1920 р. С.Петлюра затвердив Закон «Про тимчасове верховне правління і порядок законодавства в УНР»<sup>52</sup> та Закон «Про Державну Народну Раду»<sup>53</sup>. Вони свідчать про поступовий перехід від парламентської до президентсько-парламентської форми правління. Закони передбачали розподіл влади між Директорією, Державною Народною Радою та Радою народних міністрів. Державна Народна Рада планувалась як орган законодавчої влади й контролю за діяльністю Ради народних міністрів, вона складала державний бюджет і здійснювала контроль за його виконанням, розглядала та затверджувала міжнародні угоди, оголошувала стан війни тощо.

У вересні 1920 р. в Тарнові під головуванням міністра закордонних справ А.Ніковського розпочала роботу урядова комісія, в роботі якої взяли участь такі видатні вітчизняні фахівці з державного і міжнародного права, як С.Баран та О.Ейхельман, які фактично і запропонували взяти за основу власні авторські проекти Конституції УНР. Проект О.Ейхельмана виходив із двох принципових положень – суверенітету народу та федеративно-державного устрою України. Наслідуючи ідеї М.Драгоманова,

О.Ейхельман обстоював федеративну форму державного устрою із застереженням значних повноважень не для федеральної влади, а для федеральних земель і самоврядних одиниць. У своєму проєкті автор прагнув визначити чіткі конституційні межі діяльності парламенту, зорганізувати виконавчу владу та її функціонування на підставі строгої законності й на засадах судової відповідальності та верховенства права в державі, а також забезпечити органам державного управління самостійність і незалежність. І хоча загалом проєкт Основного Закону О.Ейхельмана не був досконалим з юридичного погляду, він залишався прикладом пошуків оптимального процесу конституційного будівництва в Україні.

До здобутків законотворчої діяльності досліджуваного періоду можна віднести спробу кодифікації законодавства 1917–1920 рр., чинного за часів Директорії. Робота в цьому напрямі проводилась у два етапи, перший з яких був доведений до завершення, результатом чого стала підготовка «Повного зібрання законів українських держав». До реалізації другого етапу систематизатори приступили, але, на жаль, не завершили.

Зміни в органах влади Директорії зумовлювали відповідні зміни законодавчого процесу. Відсутність збалансованого механізму розподілу повноважень серед членів Директорії призвела до зосередження всієї влади в руках С.Петлюри, у зв'язку з чим законодавчий процес також наблизився до авторитарного. І на доктринальному, і на практичному рівнях законодавча техніка в сучасному її розумінні як система правил викладення нормативно-правового матеріалу під час виготовлення тексту законодавчих актів у всіх досліджуваних державних утвореннях знаходилася на початковому рівні формування та складалася не системно, а радше мозаїчно – шляхом урегулювання нагальних питань поточного (конкретного) моменту.

Утім, і вищезгадані нормативно-правові акти так і не стали повноцінними джерелами права «другої» УНР, юридичною основою діяльності її уряду, хоча свідчили про наміри й спроби українських державців і політиків обмежити одноосібну владу С.Петлюри, чітко окреслити повноваження Ради народних міністрів, зробити уряд дієздатним.

Однак у листопаді 1920 р. урядові установи Української Народної Республіки емігрували з Кам'янця-Подільського до Галичини, окупованої поляками. Уже там був розроблений і затверджений черговий конституційний закон про передпарламент – Раду Республіки. Цей тимчасовий вищий орган влади не мав права вирішувати низку питань, які регулюються нормами конституційного права: ухвалювати постійну Конституцію УНР, внесення змін до робітничого і земельного законодавства, визначення правового статусу національних меншин. 9 січня 1921 р. був затверджений закон, який визначав кількісний склад і порядок формування Ради. Вона складалася з представників українських політичних партій, переважно соціалістичної орієнтації. Після Ризького договору між Радянською Росією та Польщею Рада Республіки припинила існування.

Загалом законодавство «другої» УНР слід охарактеризувати як законодавство перехідного періоду, коли закони приймаються тільки в разі необхідності «швидкого реагування» на конкретні обставини. Звідси й відсутність власних кодифікованих актів у галузі цивільного і кримінального законодавства. Те саме стосується й державного права.

Відсутність чіткої політичної і правової програми, війна, економічна розруха, відсутність єдності в уряді, недостатній рівень професіоналізму, зовнішня і внутрішня інтервенції, прорахунки й протистояння українських політичних сил – це ті чинники, які призвели до краху УНР доби Директорії. Аналіз законодавчої діяльності УНР свідчить, що особливо негативно на неї вплинула відсутність чіткої процедури підготовки й ухвалення законопроектів. Багато з них мали декларативний характер, містили загальні принципи.

У сфері державного управління Директорія передбачала передати владу Трудовим радам селян, робітників і трудової інтелігенції. Йшлося фактично про український варіант радянської влади без крайнощів більшовицького максималізму. Було взято курс на радикальні перетворення – аграрну реформу, обмеження капіталістів, фінансистів, але ці перетворення не спричинили стабілізації суспільства. Директорія залишилася без підтримки переважної більшості фахівців, промисловців, державних чиновників – усіх, без кого нормальне існування держави неможливе. Селянська стихія стала швидко перероджуватись у руйнівну анархію. Влада на місцях перейшла до рук місцевих отаманів, що відмовлялися визнавати центральну владу. Державницькі наміри Директорії залишилися нездійсненими, вона, по суті, перетворилася на кочівний орган при петлюрівському війську.

Прихильність провідних діячів «другої» УНР одночасно до парламентської і радянської моделей державотворення вела до симбіозу цих діаметрально протилежних форм державності: формально верховна влада належала представницькому органу – Конгресу трудового народу, але формувався він на основі «трудового принципу» – куріальної і непропорційної системи виборів. Остаточно Директорія схилилася до президентсько-парламентської форми правління, режим якої було закріплено законами від 12 листопада 1920 р. Утілити в життя ці наміри в повному обсязі не судилося, реальна практика державного будівництва йшла шляхом зосередження влади в руках голови Директорії – С.Петлюри. Загалом визначальними методами правління за часів Директорії завжди залишалися авторитарні. За принципами організації та формування органів вищої державної влади Директорія зразка 1920 р. фактично мало чим відрізнялася від Гетьманату 1918 р. Система державного управління Директорії трансформувалась із соціалістичних «трудова рад» в авторитарне правління з ознаками перетворення його на президентську республіку.

Однак усе зроблене Директорією в плані конституційного процесу свідчить про значні якісні зрушення в сутності цієї форми української державності. Було пройдено шлях від фактично більшовицьких соціально-економічних гасел і «трудова принцип» до утвердження ліберально-демократичних ідей: на рівні з іншими формами власності зберігалася приватна власність, легітимувалися загальне виборче право і надавалися гарантії прав людини.

Наприкінці 1920 р. українські війська потерпіли низку поразок на більшовицькому фронті, уряд УНР остаточно виїхав за кордон, а Українська Народна Республіка фактично перестала існувати як державний організм. Повномірні військові дії на території України припиняються. Тим часом більшовики переможно опанували Україну, а УНР заступила УСРР. Доба української державності закінчилася.