



## ПРОНИКНОВЕНИЕ ХРИСТИАНСКИХ ПРАВОВЫХ ИДЕЙ В АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО ВРЕМЕН НАЦИОНАЛЬНО-ОСВОБОДИТЕЛЬНОЙ БОРЬБЫ 1917-1921 ГГ.

Наталья ЧЕРНИК,

преподаватель кафедры церковно-канонических дисциплин и философии права имени Академика УАН Ивана Луцкого  
Ивано-Франковского университета права имени Короля Данила Галицкого

### Summary

In the article influence of Christian legal ideas to Ukrainian legislation period of national liberation struggle of early twentieth century. The main attention is focused on administrative law of the UPR, Hetman, directors and ZUNR. Carried out their comparative characteristics. Particular attention is paid to effect on process of national legislative external factors, particularly geopolitical situation in post-war Europe. Especially given the transformation of administrative system and elimination of legal norms of the Russian Empire. In accordance with administrative reforms carried out analysis of functioning of local authorities and level of perception on the part of local populations.

**Key words:** administrative law, UNR Directory, Hetmanate, ZUNR, Christian legal doctrine.

### Аннотация

В статье определяется влияние христианских правовых идей на украинское законодательство периода национально-освободительной борьбы начала XX в. Основное внимание акцентируется на административном законодательстве УНР, Гетманщины, Директории и ЗУНР. Осуществляется их сравнительная характеристика. Особое внимание уделяется влиянию на процесс национального законодательства внешних факторов, прежде всего, геополитического положения в послевоенной Европе. Приводятся особенности трансформации административной системы и ликвидации правовых норм времен Российской империи. В соответствии с административными преобразованиями осуществляется анализ эффективности функционирования органов местной власти и уровень ее восприятия со стороны местного населения.

**Ключевые слова:** административное законодательство, УНР, Директория, Гетманат, ЗУНР, христианская правовая доктрина.

**Постановка проблемы.** Процесс становления правосознания украинцев формировался на протяжении основных этапов национального государства. Особенно активно эти процессы происходили во второй половине XIX – начале XX в., когда получили не только теоретическое, но и практическое основание. Особое влияние на формирование правосознания и отечественной философско-правовой мысли осуществляло христианство и нормы канонического права, которые составляли его основу. Христианская правовая доктрина, которая формировалась на протяжении тысячелетий, создала присущую только ей систему взаимоотношений между обществом, государством и церковью. Отображение христианской правовой доктрины в правосознании непосредственным следствием имело трансформацию в практическую правовую деятельность.

**Актуальность темы исследования.** Актуальным с научной и общественной точки зрения, является становление украинской правовой системы в период национально-освободительной борьбы 1917–1921 гг. В указанный период было несколько форм национальной государственности, политико-правовая система которых, несмотря на различные подходы к решению государственных про-

блем, характеризовалась общей чертой – глубоким христианским содержанием. Именно христианское содержание во взглядах лидеров Центральной Рады, Гетманата, Директории и ЗУНР, определяло характер и актуализацию решения земельного и социального вопроса, либерализацию норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства, а также глубокое морально-этическое наполнение гражданского законодательства.

Проблема исследования законодательной деятельности в годы национально-освободительной борьбы (1917–1921 гг.) не является новой для украинской правовой науки. Однако изучение влияния христианских правовых норм на процесс законодательства и нормы права является новым и достаточно актуальным. Заслуга в акцентировании внимания на исследовании христианского содержания правовой системы Украины принадлежит И. Луцкому.

Методологическим основанием нашего исследования стали научные труды таких украинских ученых, как О. Бойко, Д. Дорошенко, В. Слабенко-Ванжула, В. Шабельникова и др.

**Цель статьи** заключается в определении степени влияния христианских правовых норм на административное

законодательство украинских национальных правительств 1917–1921 гг.

### Изложение основного материала.

В годы национально-освободительной борьбы начала XX в. все национальные правительства в первую очередь принимали законы об административно-территориальном устройстве, судах и правоохранительных органах, которые полноценно воплощали в себе государственную политику. Детальное ознакомление с законодательством УНР и Украинского государства Г. Скоропадского подтверждает, что основную часть нормативно-правовых актов на различных этапах их развития составило административное и уголовно-процессуальное законодательство.

В нашем исследовании мы акцентируем внимание на административном законодательстве, которое составляло основу законодательской деятельности национальных правительств в течение 1917–1921 гг. Несмотря на сложность военно-политической ситуации, геополитическое положение государства, национальный политикум вел работу по централизации власти и установлении взаимоотношений с периферией. Специфической чертой административного законодательства было присутствие основ христианского права и этики.



К 1918 году в Украине сохранялся административно-территориальное устройство Российской империи, которое предусматривало разделение на губернии, уезды и волости. Такое административное устройство не обеспечивало политического взаимодействия центра с периферией, что в условиях ведения постоянных военных действий было деструктивным фактором. Это заставило лидеров украинского национального движения формировать собственные концепции административного устройства. Одна из действенных (в условиях революционной борьбы) концепций, разработанная М. Грушевским, предусматривала ликвидацию имперского губернского-уездного разделения и внедрение земель. Согласно идее М. Грушевского, земли должны были быть меньше губернии, но крупнее уездов, притом главной целью было развитие общественного самоуправления с построением страны на принципе децентрализации [5].

О намерении сформировать новое административное устройство и соответствующее законодательство УЦР задекларировала в своем I Универсале. Задекларировав стремление самим распоряжаться своей жизнью, «не одділяючись від всієї Росії...» [1]. Особое внимание уделялось налаживанию контактов между административными регионами и столицей: «Од сього часу кожне село, кожна волость, кожна управа повітова чи земська, яка стоїть за інтереси Українського Народу, повинна мати найгісніші організаційні засади з Центральною Радою» [1]. Акцентировалось внимание также на национализации местной власти, особенно в тех регионах, «де через якісь причини адміністративна влада зосталася в руках людей, ворожих до українства...» [1]. Таким образом, с первых дней руководство Центральной Рады задекларировало стремление к реформированию административно-территориального устройства согласно национальному принципу.

Определение территориальных границ УНР было задекларировано в тексте III Универсала от 7 ноября 1917, где указывалось, что к «території Народної Української Республіки належать землі, заселені у більшості українцями: Київщина, Поділля, Волинь, Чернігівщина, Полтавщина, Харківщина, Катеринославщина, Хер-

сонщина, Таврія (без Криму)» [7]. Анализируя содержание Универсала, можно прийти к выводу, что основополагающим фактором в процессе административного и территориального определения УНР был национальный принцип, на основании которого определялся и ряд территорий, дальнейшая судьба которых должна была определяться по воле народов, проживающих там. Это, в частности, «частини Курщини, Холмщини, Вороніжчини і суміжних губерній і областей» [7].

Первым законодательным актом УЦР в сфере административного законодательства был «Закон о разделе Украины на земли» от 6 марта 1918 г., который устанавливал новый раздел страны на земли, границы которых определялись по историческим, географическим, экономическим и культурным принципам [8, с. 119]. Отменяя разделение страны на губернии и уезды, провозглашалось создание 32 земель с собственными административными центрами. Были определены следующие земли: Подляшье, Волинь, Погорина, Болоховская, Дреговська и Дреговичская земли, Киев с окраиной, Поросья, Черкасская, Побужье, Подолье, Брацлавщина, Поднестровье, Поморье, Одесса с окраиной, Низ, Сечь, Запорожье, Новое Запорожье, Азовская земля, Сиверщина, Черниговщина, Переяславщина, Посяння, Посулье, Самара, Полтавщина, Слобожанщина, Харьковщина, Донецкая область, Подонья и Полонецкая земля [4]. Одновременно § 3 закона определял, что данное разделение является не окончательным и может быть изменено. Принят под влиянием условий Брестского мирного договора, в котором частично определялись западные и северные границы УНР, закон включил в состав УНР ряд территорий, на которые ее власть не распространялась. Объединив в только что сформированные земли по 3–4 бывших уезда, руководство УЦР пыталось, с одной стороны, децентрализовать власть, а с другой – сформировать четкое административно-территориальное устройство для укрепления на местах позиций новой власти. Однако из-за политической и социальной нестабильности в стране новое административно-территориальное деление осталось только задекларированным, не получив практической реализации.

При таких условиях гетманское правительство, пришедшее к власти в результате переворота, с первых дней осуществило мероприятия для определения и узаконивания государственных границ Украинского государства. Был ликвидирован «Закон о разделе Украины на земли» и восстановлено старое административно-территориальное деление. Отдельный самоуправленческий статус был предоставлен Киеву, Одессе и Николаеву, которые были выделены в самостоятельные административные единицы во главе со столичными и городскими атаманами [8, с. 120].

Проблема демаркации и законодательного утверждения границ Украинского государства с остротой встала с первых дней и рассматривалась на одном из заседаний Рады Министров 7 мая 1918 г. [2, с. 216]. Нормативно декларируемыми на международном уровне были западные и частично северные границы Украины, а вопрос о северо-восточных и восточных – оставался открытым, поскольку большевистская делегация на Брестских мирных переговорах априори не признавала украинское национальное правительство. Как отметила исследовательница административно-территориального устройства Украинского государства О. Бойко, что геополитический курс УГ был нацелен на присоединение всех земель, которые в этнографическом и историческом плане были связаны с Украиной [2, с. 216]. На практике такая политика проявлялась в том, что правительство приняло решение считать государственной границей линию, нанесенную военными, то есть линию фронта, которая менялась по мере продвижения украинских и немецких войск на восток. Особое внимание уделялось вопросу включения в состав Украинского государства Крыма. В грамоте Скоропадского, направленной 10 мая 1918 года германскому послу А. фон Мумму обосновывалась экономическая, политическая и военная необходимость присоединения Крыма к Украине [3, с. 210–212].

Законодательно все административные инициативы гетманского правительства были оформлены 25 мая 1918 года, когда был принят Закон «О временном распространении украинской государственной власти», в соответствии с которым на все присо-



единенные к государству территории распространялось действие гетманских законов и постановлений. В этом контексте особое внимание уделялось решению вопроса включения в состав Украинского государства Бессарабии, а также Холмщины, которые были основными конфронтационными темами во взаимоотношениях с Румынией и Польшей соответственно. Однако геополитическая ситуация, распад Австро-Венгрии и усиление Польского государства привели к потере Холмщины, а осенью 1918 г. Румыния аннексировала Бессарабию. Определенный позитив наблюдался лишь в переговорах с представителями Белорусской Народной Республики, которая претендовала на северные уезды Черниговщины, южные волости Мозырского, Кобринского и Брестского уездов Гродненской губернии, которые все же остались в составе Украинского государства [2, с. 218]. Стоит согласиться с мнением О. Бойко, что Рада Министров Украинского государства проводила активную и целенаправленную политику в территориальном вопросе, а в переговорах с соседними странами и государственными образованиями они занимали центральное место [2, с. 218].

О взаимосвязи, а соответственно и влиянии христианской правовой доктрины на административное законодательство времен Гетманата свидетельствует тот факт, что первоочередным шагом правительства на новых территориях, в частности в Западной Украине, Волыни и белорусских землях, было налаживание церковно-религиозной жизни, создание соответствующих церковных институтов [2, с. 219]. Данный шаг свидетельствовал об осознании П. Скоропадским и его окружением роли церкви в общественной и политической жизни, а тем более на периферии, где церковь оставалась по сути единственной властной институцией. Рада Министров и Министерство вероисповеданий поддерживало церковь и духовенство на новом поприще не только морально, но и существенными финансовыми ассигнованиями. Так, в соответствии с правительственным решением от 25 июня 1918 было выделено 3 млн. рублей в помощь священникам, служившим на присоединенных к Украинскому государству Волынской,

Холмской, Гродненской, Подольской и Минской губерниях [2, с. 219]. Эффективность подобных мероприятий была временной, однако на время существования гетманского государства позволяла вести целенаправленную политику на местах, опираясь при этом на традиционно сильное духовенство.

Самой проблематичной с точки зрения законодательного закрепления оставалась восточная граница с большевистской Россией, в состоянии войны с которой находилось Украинское государство. Соблюдая условия Брестского мирного договора, Россия обязалась признать УНР, вывести с ее территории войска и начать мирные переговоры. Конечным результатом мирных переговоров, которые начались по украинской инициативе еще 2 апреля 1918 г., было проведение многосторонних встреч представителей немецких и украинских войск с одной стороны, и РСФСР – с другой 4 и 6 мая 1918 в Кореневе и Конотопе соответственно [2, с. 222].

На западноукраинских землях процесс формирования высших органов власти и управления происходил в подобных рамках, что и на Приднепровье. Украинская Национальная Рада в целом повторила эволюционный путь Центральной Рады. Так, в обращении «К населению города Львова» и «Украинский народ» отмечалось, что высшей властью на украинских землях Австро-Венгерской монархии является Украинская Национальная Рада.

15 ноября 1918 г. был принят Закон о дополнении состава Рады УНР представителями из уездов и крупных городов. 4 января 1919 г. был создан Президиум Совета в составе президента и четырех его заместителей. Введение должности президента не означало, что ЗУНР отказывается от парламентской формы правления. В данном случае эта должность была тождественна должности спикера в парламенте. В полномочия президента входило созыв заседаний Украинского Национального Совета и председательство на них. В тот же день был создан еще один орган – Выдел Украинского Национального Совета, в который входили президент и девять членов. Выдел выполнял функции коллегиального главы государства.

Украинская Национальная Рада считала себя временным органом и по-

этому 31 марта 1919 г. приняла Закон о созыве сейма ЗУНР. 13 апреля 1919 г. принимается Закон о выборах в сейм. Однопалатный сейм должен избираться гражданами на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Активное избирательное право принадлежало гражданам с 21 года, пассивное – с 25. Лишались избирательного права душевнобольные и осужденные судом за совершение преступления. Послы сейма избирались по национально-пропорциональной системе, что гарантировало всем национальным меньшинствам право иметь своих представителей в парламенте.

В общем, форма организации и деятельности сейма ЗУНР напоминала организационный принцип Галицкого краевого сейма, который был высшим представительным органом власти в крае во второй половине XIX – начале XX в. Сейм должен был состоять из 226 послов. Украинцам надлежало избрать 160 послов, полякам – 33, евреям – 27, австрийцам – 6. Территория страны была разделена на 18 избирательных округов, но провести выборы в сейм так и не удалось.

Условия украинско-польской войны и явное преимущество последних привели к тому, что 6 июня 1918 г. в аппарат управления ЗУНР была введена новая должность – диктатора, которым закономерно было объявлено Е. Петрушевича. Такая политика осуществлялась исключительно с целью полной централизации власти как законодательной и исполнительной, так и военной.

Функции исполнительного органа власти осуществлял Государственный секретариат, созданный 9 ноября 1918 г. в составе 15 секретарств. Руководителем Государственного секретариата был премьер, должность которого занимал К. Левицкий.

Впоследствии в начале января 1919 г. в правительство были включены еще три министерства, которые должны были регулировать проблемы национальных меньшинств края – польское, еврейское и немецкое. Этим шагом правительство пыталось приобщить к процессу формирования государства представителей национальных меньшинств. Такие меры были аналогичными тем, что осуществляла в сфере



национальной политики УЦР. Декларирование и практическое обеспечение широких политических и культурных прав национальных меньшинств было свидетельством доминирования в правовой системе в годы национальной революции основ христианской этики, которая своим основополагающим принципом определяет любовь и уважение к окружающим, а в случае государства – до народностей, которые в нем проживают.

Что касается организации органов местного самоуправления и формирования целостной системы административного законодательства, то 1 ноября 1918 г. УНРа провозгласила о ликвидации на всей территории государства старых органов местной власти и управления и призвала народ к созданию новых, украинских. В течение месяца на всей территории ЗУНР прошли выборы в местные органы власти и управления. Такими органами стали: в селах и городах – общественные и городские комиссары; в уездах – уездные комиссары. Во всех административно-территориальных единицах были созданы так называемые «прибичні ради», которые выполняли функции совещательного органа. Уездного комиссара назначал государственный секретарь внутренних дел, а сельских, городских комиссаров и «прибичні ради» избирало население. В соответствии с законом «Об администрации Западно-Украинской Народной Республики» от 16 ноября 1918 г. уездный комиссар

был высшим представителем власти в уезде.

Таким образом, в течение нескольких месяцев в ЗУНР было сформировано четкую систему центральных и местных органов власти и управления. Стоит согласиться с мнением украинского историка диаспоры О. Субтельного, что чрезвычайно быстрое и эффективное создание административного аппарата представляло собой достижения, которые могли повторить редко какие из новых восточноевропейских государств, не говоря уже о правительствах Восточной Украины [6, с. 323].

**Выводы.** Характеризуя административное законодательство украинских национальных правительств в годы революционной борьбы 1917–1921 гг., следует отметить, что оно отражало принципы традиционного украинского правосознания, которое изначально основывается на христианских правовых доктринах. Влияние христианской этики и права на нормы административного права было обусловлено также условиями общественно-политического развития, поскольку соблюдение высоких этических и демократических правовых норм было средством к достижению политической стабильности и национального компромисса.

#### Список использованной литературы:

1. Бойко О. Територія, кордони і адміністративно-територіальний поділ

Української держави гетьмана П. Скоропадського (1918) / О. Бойко // Регіональна історія України. Збірник наукових статей. Випуск 3. – С. 211–232.

2. Дорошенко Д. Історія України. 1917–1923 рр. : Українська гетьманська держава 1918 року / Д. Дорошенко. – Ужгород, 1930.

3. Закон про поділ України на землі. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://books.br.com.ua/21126>.

4. I Універсал Української Центральної Ради до українського народу, на Україні й поза Україною сучасного. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://static.rada.gov.ua/site/const/universal-1.html>.

5. Слабенко-Ванжула В. Історичне підгрунтя адміністративно-територіального поділу в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum%20/Apdu\\_O/2009\\_2/R\\_1/Slabenko.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum%20/Apdu_O/2009_2/R_1/Slabenko.pdf).

6. Субтельний О. Україна: Історія: навч. посібник / пер. з англ. Ю.І. Шевчука, вст. сл. С.В. Кульчицького. – Київ : Либідь, 1991. – 512 с.

7. Універсал Української Центральної Ради (III). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0005300-17>.

8. Шабельніков В.І. Зміни в адміністративно-територіальному устрої України в 1917–1921 рр. / В.І. Шабельніков // Вісник Донецького університету. Сер. Б : Гуманітарні науки, вип. 1, 2008. – С. 118–123.