

*Дмитрасевич Н.О.**

УСРР 1919-1922 РОКІВ ЯК СУБ'ЄКТ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

Using a big quantity of archive sources, the author researches the process of establishment of the foreign policy department in Soviet Ukraine during 1919-1922 years and the formation of USSR as a subject of international law.

Розвиток міжнародної правосуб'єктності незалежної Української держави відкрив перед нею нові обрії, величезну царину застосування невикористаних потенційних можливостей. Неоціненним у розвитку та зміцненні міжнародно-правового статусу України є досвід розбудови Української держави 1917-1922 років, у тому числі й постоїлої у формі Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР). Попри те, що УСРР більшістю науковців кваліфікується як квазідержава, що постала внаслідок збройного повалення влади суверенної УНР російською Червоною армією, сам факт існування радянської України став важливою передумовою проголошення України незалежною державою 24 серпня 1991 р. Тож дослідження історії становлення та функціонування зовнішньополітичного відомства Радянської України, залишається наразі актуальним і своєчасним, позаяк дозволяє проаналізувати процес набуття УСРР міжнародної правосуб'єктності.

Зовнішньополітична і дипломатична діяльність уряду УСРР у 1919-1922 рр. досліджувалася науковцями як в радянський період української історії [1], так і за доби незалежності [2]. Однак проблема перетворення УСРР на суб'єкт міжнародного права не знайшла належного висвітлення у науковій літературі, тому автор даної статті робить спробу заповнити цю лакуну.

Міжнародно-правове визнання і встановлення дипломатичних відносин є наріжним каменем усієї системи міждержавних відносин. Вони необхідні тому, що стверджують факт виникнення нової держави (уряду) стосовно законності походження чи становлення яких раніше були сумніви. Важливі, бо тоді держава має змогу у повному обсязі реалізувати свою міжнародну правоздатність і правосуб'єктність.

З іншого боку, актом визнання держави, інший міжнародний актор виражає своє бажання встановити стабільні взаємовідносини, зокрема, зобов'язується поважати суверенну рівність, а також усі інші права, що є притаманними суверенітетові держав. Якщо наслідком міжнародно-правового визнання є встановлення повноцінних дипломатичних відносин, то це дає змогу у повному обсязі реалізувати міжнародно-правову суб'єктність держав через обопільне визнання існуючих у них політичних та соціально-економічних систем, нормалізувати відносини між собою, офіційно вважати їх урегульованими.

Відомо, що саме через неприйняття комуністичної політичної та соціально-економічної системи, світ певний час не визнавав радянські державні утворення, створені на теренах колишньої Російської імперії після більшовицького жовтневого (1917 р.) перевороту, зокрема, й радянську Українську Народну Республіку, проголошену більшовиками в Харкові 12 (25) грудня 1917 р., і її спадкоємицю – Українську Соціалістичну Радянську Республіку, проголошену 6 січня 1919 р. Хоча намір стати повноцінним суб'єктом

* здобувач кафедри теорії та історії держави і права Київського університету права НАН України

міжнародних відносин більшовицький уряд радянської України продемонстрував фактично одразу ж після формування першого свого складу.

Так, перший український радянський уряд - Народний секретаріат - делегував двох своїх представників (Ю.Медведева і В.Шахрая) до складу делегації Радянської Росії на мирні переговори з країнами Четвертного союзу, що проходили у Брест-Литовську в грудні 1917 – лютому 1918 р. На переговорах голова делегації радянської Росії Л.Троцький вимагав, щоб учасником мирної конференції від України визнали представників харківського уряду, мотивуючи це тим, що Народний секретаріат контролював тоді більшу частину української території. Однак Центральні держави визнали суб'єктом переговорів уряд УНР і саме з ним, в результаті, уклали в ніч на 9 лютого 1918 р. Брест-Литовський мирний договір.

23 лютого 1918 р. голова Раднаркому радянської Росії В.Ленін телеграмою запропонував Народному Секретаріату послати в Брест-Литовськ українську мирну делегацію, яка мала добиватися укладення миру на тих же умовах, що і Центральна Рада, але так, щоб німецько-австрійські війська не окупували Україну. В цей же день ЦВК Рад України і Народний Секретаріат на спільному засіданні вирішили направити в Брест-Литовськ так звану «другу українську радянську делегацію» у складі більшовика В.Затонського, лівого есера Є.Терлецького, лівого українського соціал-демократа Є.Нероновича та безпартійного селянина А.Руденка. Делегація негайно виїхала з Києва і 26 лютого о сьомій годині ранку прибула до Петрограда. Тоді і відбулася зустріч членів делегації з головою уряду радянської Росії В.Леніним. Пізно увечері 26 лютого українська делегація виїхала в напрямку зайнятого німцями Пскова, щоб звідти добиратися до Брест-Литовська. З великими труднощами і пригодами вона дісталася до Пскова, однак була затримана німецьким комендантом. Після цілої доби безрезультатного чекання і навіть вимушеного протесту проти дій військової влади стало відомо, що представники Четвертного союзу вестимуть переговори тільки з урядом Центральної Ради.

Чергова спроба радянської України стати суб'єктом міжнародного права датується січнем 1919 р., коли у складі Ради Народних Комісарів (РНК) УСРР було утворено Народний Комісаріат Закордонних Справ (НКЗС), що його за сумісництвом очолив голова РНК Х.Раковський. Саме він 28 січня 1919 р. у ноті «Усім народам й урядам» запропонував іноземним державам визнати УСРР де-юре і встановити з нею дипломатичні відносини. Через деякий час, після затвердження III Всеукраїнським з'їздом Рад Конституції УСРР 10 березня 1919 р., за республікою закріплювалося право на безпосередні відносини з урядами іноземних держав [3, с.130].

Відомий англійський історик Е.Карр відзначав, що Україна була єдиною республікою радянської договірної федерації 1919 - 1922 рр., яка широко користувалася правом здійснювати свою зовнішню політику в частині укладення договорів та відкриття власних дипломатичних і торгівельних представництв з державами, що визнали УСРР [4, с.309]. Здебільшого цей феномен пояснюється тим, що на чолі наркомату закордонних справ УСРР у 1919-1923 рр. перебував Х.Раковський, якого московський партійний центр 1919 р. відрядив керувати Україною і якому цілковито довіряв. У тому, що УСРР дістала вихід на міжнародну арену, відіграли свою роль не тільки дипломатичні здібності, зв'язки та особисті знайомства Раковського з багатьма європейськими політиками, але й відсутність у нього коренів в середовищі української партійно-державної номенклатури. Вважаючи Раковського своїм, центр міг не турбуватися про небезпеку пожвавлення українського сепаратизму.

Однією з найважливіших умов ефективної діяльності будь-яких державних органів, у чому числі й зовнішньополітичних, є правове регулювання. У зв'язку з складною політичною ситуацією, викликаною боротьбою за владу в Україні доби Національної рево-

люції, нормативно-правове забезпечення діяльності зовнішньополітичного відомства УСРР у 1918-1920 рр. обмежувалось нормою Конституції УСРР 1919 р. про право республіки на здійснення зносин з іноземними державами та актами українського радянського уряду про створення структур, відповідальних за зовнішні зносини.

У Конституції УСРР 1919 р. зокрема зазначалося, що зносини з іноземними державами, у тому числі оголошення війни та встановлення миру є прерогативою центральної радянської влади в Україні. Державними органами, відповідальними за здійснення зовнішньої політики Конституція визначила Всеукраїнський з'їзд Рад, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет, Раду Народних Комісарів [5].

У 1921-1922 рр. була прийнята низка нормативно-правових актів, що регулювали діяльність дипломатичних та консульських представництв УСРР за кордоном, іноземних представництв в УСРР, уповноважених НКЗС УСРР на місцях, укладена переважна більшість угод УСРР з іноземними державами (до кінця 1922 р. УСРР уклала самостійно або разом з РСФРР понад 40 міждержавних угод, переважно про обмін військовополоненими та про репатріацію громадян).

З нормативно-правових актів, прийнятих ВУЦВК, слід назвати постанову «Про права дипломатичних представників за кордоном» від 7 серпня 1921 р. [6], «Положення про уповноважених НКЗС у Києві та Одесі», датоване жовтнем 1921 р. [7, арк.1-2], постанови «Про уповноважених Народного Комісаріату Справ Закордонних на терені УСРР» від 28 березня 1922 р. [8] і «Про консульських представників УСРР за кордоном» від 2 жовтня 1922 р. [9].

З-поміж урядових актів важливими нормативно-правовими документами у сфері зовнішніх зносин є постанова про затвердження Положення про консульських представників іноземних держав при Робітничо-Селянському Уряді УСРР від 29 червня 1921 р. [10, арк.200], положення «Про дипломатичних представників іноземних держав, акредитованих при Робітничо-Селянському Уряді УСРР» від 4 серпня 1921 р. [11, арк.101], постанова «Про порядок зносин урядових установ та громадських організацій з повноважними представниками УСРР за кордоном» від 19 червня 1922 р. [12].

Також слід згадати про спільні акти ВУЦВК і РНК УСРР, що відносяться до сфери зовнішніх зносин. Йдеться, зокрема, про постанови ВУЦВК і Раднаркому УСРР «Про утворення при РНК Народного комісаріату закордонних справ» (березень 1920 р.) [13], «Про призначення т. Винниченко заступником голови РНК та Народним комісаром закордонних справ» від 7 вересня 1920 р. [14], «Про призначення тов. Чубаря заступником голови РНК і т. Раковського – Народним комісаром закордонних справ» від 10 вересня 1920 р. [15].

За сферою регулювання нормативно-правові акти у сфері зовнішніх зносин можна поділити на такі, що стосувалися: 1) діяльності центрального апарату НКЗС УСРР та його органів на місцях; 2) закордонних представництв УСРР; 3) правового статусу представництв іноземних держав в УСРР; 4) консульської служби.

Першу групу склали акти, що визначали завдання, повноваження, структуру НКЗС, його відділів, а також уповноважених НКЗС на території УСРР. До речі, посади уповноважених НКЗС УСРР у містах Києві та Одесі були засновані у жовтні 1921 р. для прискореного вирішення питань, що виникали при застосуванні законів до іноземних громадян і при виконанні зобов'язань УСРР за міжнародними договорами. До компетенції уповноважених НКЗС УСРР у Києві та Одесі, що визначалася положенням, затвердженим ВУЦВК у жовтні 1921 р., відносилися питання видачі закордонних паспортів, надання дозволу на в'їзд до України, виконання на місцях міжнародних договорів УСРР, прикордонні питання, загальне керівництво із застосування законів щодо іноземців.

28 березня 1922 р. ВУЦВК прийняв постанову «Про уповноважених Народного комісаріату закордонних справ на терені УСРР», згідно з якою уповноважені НКЗС УСРР

призначалися в райони найважливіших морських портів республіки та до місць значного скупчення іноземців. До обов'язків уповноважених НКЗС УСРР належали: зносини з офіційними представниками іноземних держав, що перебувають в районі діяльності Уповноважених; нагляд за виконанням місцевими органами договорів УСРР з іноземними державами; зносини з місцевими органами влади з питань щодо іноземних громадян; інформування НКЗС УСРР з питань, що входять до компетенції Уповноважених; виконання доручень НКЗС УСРР.

Іншу групу документів складають нормативно-правові акти, що регулювали діяльність представництв УСРР за кордоном. До них відносяться: «Положення про представництва УСРР за кордоном» від 6 вересня 1921 р. [16, арк.84], постанова ВУЦВК «Про права дипломатичних представників УСРР за кордоном» від 7 серпня 1921 р. [17], постанови РНК УСРР «Про порядок зносин урядових установ та громадських організацій з повноважними представниками УСРР за кордоном» від 19 червня 1922 р. [18] та «Про дипломатичну пошту та поклажу» від 19 грудня 1922 р. [19], а також положення ВУЦВК «Про повноважного представника УСРР у справах господарського будівництва при РНК РСФРР» [20].

Правовий статус іноземних дипломатичних представників в Україні визначався положенням РНК УСРР від 4 серпня 1921 р. «Про дипломатичних представників іноземних держав, акредитованих при Робітничо-Селянському Уряді УСРР» [21, арк.101]. Згідно з положенням, дипломатичними представниками іноземних держав, акредитованими при уряді УСРР, вважались особи, які мали відповідні вірчі грамоти свого уряду для виконання зовнішньополітичних і дипломатичних функцій і перебували на території УСРР. Дипломатичні представники користувалися правом особистої недоторканості, непідсудності у кримінальних і цивільних справах, недоторканості приватного житла й службової канцелярії.

Також до нормативно-правових актів, що регулювали діяльність представництв іноземних держав, належали декрет РНК УСРР «Про порядок зносин з іноземними представниками» від 17 жовтня 1921 р. [22], постанова РНК УСРР «Про порядок слідування по УСРР іноземних дипкур'єрів» від 29 листопада 1921 р. [23], інструкція «Про порядок слідування по території УСРР іноземних дипкур'єрів і диппошти» від 26 грудня 1921 р. [24, арк.85] тощо.

Нормативно-правове регулювання консульської діяльності, крім постанови ВУЦВК «Про консульських представників УСРР за кордоном» від 2 жовтня 1922 р. [25], забезпечували інструкції консульським працівникам з питань в'їзду, виїзду, оптації, репатріації, легалізації документів тощо. Консульські представництва поділялися на генеральні консульства, консульства та віце-консульства. Консули УСРР призначались і звільнялись Раднаркомом УСРР за поданням НКЗС УСРР. До їх обов'язків належали захист економічних і правових інтересів УСРР, її громадян та об'єднань за кордоном, виконання окремих доручень НКЗС УСРР.

Правовий статус іноземних консульських представників визначався положенням РНК УСРР «Про консульських представників іноземних держав, акредитованих при робітничо-селянському уряді УСРР» від 29 червня 1921 р. [26]. Згідно з цим положенням консульські представники іноземних держав поділялися на генеральних консулів, віце-консулів та консульських агентів. Для виконання своїх обов'язків вони мали отримати від НКЗС УСРР відповідне підтвердження (екзекватуру)¹.

¹ Екзекватура – офіційний документ про визнання державою перебування особи, вказаної в консульському патенті, главою самостійної консульської установи та про надання їй права виконувати консульські функції в певному консульському окрузі. Форма й порядок видачі екзекватури визначаються внутрішнім законодавством приймаючої держави; як правило, вона видається їй МЗС.

Такими, в головних рисах, є нормативно-правові акти, що регулювали діяльність органів зовнішніх зносин УСРР у 1917-1922 рр. Між тим, створений у січні 1919 р. НКЗС УСРР вже через кілька місяців перетворився на розгалужену установу, що складалася з дев'яти відділів: дипломатично-консульського, правового, іноземних агентств, дипломур'єрів, загального, інформаційного, архівного тощо.

Основними напрямками міжнародної діяльності уряду республіки у перший рік його існування, згідно з документами дипломатичного відомства УСРР, було встановлення «братніх відносин з іншими народами» й відсіч окупації України іноземними державами. Таким, наприклад, є звернення уряду УСРР до народів та урядів світу від 28 січня 1919 р., в якому проголошувалося бажання республіки жити в мирі і злагоді з усіма державами і йшлося про намір встановити з ними дипломатичні відносини. Проте цей намір фактично до кінця 1920 р. носив радше декларативний характер, оскільки за умови невизнання Заходом радянської державності встановлення дипломатичних відносин з будь-якою іноземною державою було нереальним.

Інші зовнішньополітичні акції уряду УСРР носили зазвичай характер нот іноземним урядам. Вони присвячувалися різноманітним проблемам – протесту проти безчинств військ Антанти на півдні України, окупації Бессарабії Румунією, допомозі західних держав «білому рухові», вимогам щодо повернення військовополонених-українців тощо. Здебільшого такі звернення були або спільними з НКЗС РСФРР, або здійснювалися в контексті діяльності останнього. Хоча формально радянська Україна у 1919-1922 рр. зберігала самостійний зовнішньополітичний статус. Про це, зокрема, йшлося у ноті РНК РСФРР до Директорії УНР від 6 січня 1919 р., де наголос робився на тому, що Росія «не зазіхає на самостійність України» і розглядає уряд УСРР «як цілком незалежний». Підтверджує це і зростання зацікавленості іноземних держав у врегулюванні відносин з УСРР після відносної стабілізації радянської влади на значній частині її території у 1920 р., наслідком чого стало поживлення міжнародних контактів УСРР.

У лютому 1920 р. РНК УСРР звертається до урядів та народів світу з миролюбними пропозиціями та висуває основні тези своєї зовнішньополітичної програми: захист незалежності України і недоторканість її кордонів, прагнення до рівноправних стосунків з міжнародними партнерами та встановлення дипломатичних зносин з ними. Протягом року УСРР стає учасником кількох міждержавних угод, котрі хоч і не передбачали встановлення дипломатичних відносин, але давали підстави говорити про визнання республіки де-факто. У цьому контексті слід відзначити підписання разом з РСФРР угод про обмін військовополоненими з Францією й Бельгією (20 квітня), Угорщиною (21 травня) й Австрією (1 липня 1920 р.).

Справжній «прорив» у справі міжнародного визнання УСРР та налагодження міждержавних стосунків стався у 1921-1922 рр., коли урядом УСРР було укладено низку міжнародних договорів. 14 лютого у Москві Ю.Коцюбинський та спеціальний посланник уряду УСРР Ф.Кон підписали перший у короткій історії незалежної дипломатії УСРР договір про встановлення дипломатичних відносин з Литвою, 3 серпня УСРР уклала мирний договір з Латвією, а 25 листопада - з Естонією. Того ж року повноважним представником УСРР у країнах Балтії було призначено Є.Терлецького, повпредом УСРР у Польщі став О.Шумський, а повноважним представником УСРР в Австрії призначено Ю.Коцюбинського.

Відкриття дипломатичних представництв УСРР за кордоном давало можливість українському уряду налагоджувати економічне співробітництво. Відповідальність за цей напрямок зовнішньополітичної діяльності було покладено на наркомат зовнішньої торгівлі, створений у складі РНК УСРР за ініціативою Х.Раковського. Сфера інтересів цього відносно самостійного відомства, яке мало у своєму розпорядженні експортний фонд у роз-

мірі 60 млн. крб. золотом, поширювалася на Польщу, Чехословаччину, Румунію, Туреччину та балканські держави.

Найбільш плідно розвивались у цей період українсько-німецькі відносини. Одним з перших офіційних кроків зближення між Німеччиною і радянською Росією було підписання 19 квітня 1920 р. спеціального договору про обмін військовополоненими та інтернованими, а 23 квітня такий договір підписано між Німеччиною та УСРР. В Москві створюється спеціальна німецька комісія з цих питань, яка мала своє відділення у Харкові, а в Берліні при Російському бюро функціонував Особливий український відділ у справах військовополонених, який мав право вступати в безпосередні контакти з німецькими властями, що з боку німецького уряду було по суті визнанням де-факто права УСРР на самостійне представництво в Німеччині. Уповноважений України в Берліні почав налагоджувати контакти з офіційними і неофіційними представниками німецького уряду та окремими фірмами у справах торговельно-економічних зв'язків.

За тиждень до підписання Рапалльського договору, 8 квітня 1922 р., в Берліні представники УСРР і Німеччини підписали протокол про створення в Берліні і Харкові, відповідно, торговельних представництв України і Німеччини. Через кілька місяців уряд УСРР збільшив оперативні штати свого торгпредства в Берліні до 33 осіб, і воно було найбільшим українським представництвом за кордоном. Навесні 1922 р. в німецькій пресі все частіше з'являються матеріали ділових кіл про українські чорноморські порти, зокрема, про великі вигоди торгівлі через Одеський порт. Україна, зі свого боку, робила все можливе для розширення економічних зв'язків з Німеччиною після укладення Рапалльського договору 16 квітня 1922 р. 5 листопада 1922 р. була підписана Берлінська угода про поширення дії Рапалльського договору на УСРР та всі союзні з РСФРР республіки. Все це сприяло дальшому поглибленню українсько-німецьких торговельно-економічних зв'язків.

Наслідком дипломатичної активності уряду УСРР у 1919-1922 рр. стало укладення понад 40 міждержавних угод. Цей факт є переконливим свідченням того, що в цей період УСРР реально брала участь в утворенні та прийнятті міжнародно-правових норм, реалізуючи в такий спосіб свою правосуб'єктність.

Список літератури

1. Удовиченко П.П. З історії зовнішньої політики УСРР (1919-1922). – К., 1957; Хміль І.С. З прапором миру крізь полум'я війни. Дипломатична діяльність Української РСР (1917-1920). – К., 1962; Сташевський Д. За мирні відносини з капіталістичним світом. – К., 1963; Мельниченко В.Ю. Х.Г. Раковський і державні відносини Радянської України з Радянською Росією (1919 – 1920 рр.) // УІЖ. – 1989. - №3; та ін.
2. Кульчицький С.В. УСРР в добу нової економічної політики (1921 – 1928 рр.). – К., 1995; Веденєєв Д. Нігілізм тут недоречний. Історія дипломатичної служби Радянської України 1917-1923 років // Політика і час. – 2001. - № 6; Будков Д. Міжнародно-інформаційна діяльність УСРР (1917-1923 рр.) // Україна дипломатична: Науковий щорічник. - Вип. III. – К., 2002; Дорошко М. Дипломатія Радянської України у 1917-1923 рр. // Україна дипломатична: Науковий щорічник. - Вип. VIII. – К., 2007; та ін.
3. Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української конституції. – К., 1993.
4. Карр Э. История Советской России. - Кн.1. - М., 1990.
5. Конституція УСРР 1919 р. // Конституційні акти України. 1917-1920. Невідомі конституції України. – К., 1992.
6. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины (далі - СУ Украины). – 1921. - № 15. – Ст. 415.

7. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі - ЦДАВО України). – Ф.4. – Оп.1. – Спр.736. – Арк.1-2.
8. СУ України. – 1922. - № 14. – Ст. 236.
9. Там само. – № 43. – Ст. 628.
10. ЦДАВО України. – Ф.4. – Оп. 1. – Спр. 13. – Арк. 200.
11. Там само. – Спр. 773. – Арк. 101.
12. СУ України. – 1922. - № 28. – Ст. 427.
13. Там само. – 1920. - № 4. – Ст. 55.
14. Там само. - № 24. – Ст. 497.
15. Там само. – Ст. 500.
16. ЦДАВО України. – Ф.4. – Оп.1. – Спр. 773. – Арк. 84.
17. СУ України. – 1921. - № 15. – Ст. 415.
18. Там само. – 1922. - № 28. – Ст. 427.
19. Там само. – 1923. - № 56. – Ст. 786.
20. Там само. – 1921. - № 21. – Ст. 536.
21. ЦДАВО України. – Ф. 4. – Оп. 1. – Спр. 773. – Арк. 101.
22. СУ України. – 1921. - № 21. – Ст. 595.
23. Там само. – № 24. – Ст. 718.
24. ЦДАВО України. – Ф.4. – Оп. 1. – Спр. 773. – Арк. 85.
25. СУ України. – 1922. - № 43. – Ст. 628.
26. Там само. – 1921. - № 14. – Ст.404.