

УДК 34.07“1918/1922”

**І.Ю. СТРЕЛЬНИКОВА**, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ЗОВНІШНІХ ЗНОСИН УСРР У 1918-1922 РОКАХ**

*Ключові слова:* правове регулювання, діяльність, органи зовнішніх зносин, УСРР.

Правове регулювання є однією з найважливіших умов ефективної діяльності будь-яких державних органів, у тому числі й зовнішньополітичних. У зв'язку зі складною політичною ситуацією, яка була викликана іноземною інтервенцією та громадянською війною, нормативно-правове забезпечення діяльності зовнішньополітичного відомства УСРР у 1918-1920 роках, було майже відсутнім. Основну частину нормативно-правових актів, що регулювали зовнішньополітичну діяльність УСРР у досліджуваній період, було прийнято в 1921-1922 роках.

Робота присвячена висвітленню правового регулювання діяльності зовнішньополітичних органів УСРР у період 1918-1922 рр.

Зазначимо, що існує низка праць вчених радянського періоду та незалежної України, присвячених зовнішній політиці УСРР, зокрема, різним аспектам її зовнішньополітичної діяльності. Так, наприклад, висвітленню участі УСРР у міжнародних відносинах присвячені праці П.П. Удовиченка [1], С. Кульчицького [2], В.А. Василенка [3], Р. Пиріг [4] та ін. Також заслуговує на увагу колективна праця «Нариси з історії дипломатії України» [5], в якій надано перевагу зовнішньополітичній діяльності України, її міжнародному становищу, двостороннім відносинам. Керівникам зовнішньополітичних відомств України присвячена робота Д.В. Табачника [6], підготовку дипломатичних кадрів в Україні вивчав Л.Ф. Гайдуков [7]. Зазначені наукові роботи ґрунтуються, в тому числі, й на нормативно-правових актах УСРР. Але правове

регулювання діяльності зовнішньополітичних органів УСРР не було темою їх спеціального дослідження, аналіз нормативно-правового забезпечення в зазначений період у зовнішньополітичному аспекті не проводився.

Таким чином, огляд стану наукової розробки даної проблеми дає змогу стверджувати актуальність обраної теми. Метою цієї статті є висвітлення стану нормативно-правового забезпечення діяльності органів зовнішніх зносин УСРР у 1918-1922 роках. Наукова новизна статті полягає у спробі провести ґрунтовне дослідження законодавчої бази, яка забезпечувала регулювання діяльності органів зовнішніх зносин УСРР у досліджуваній період; у наданій класифікації відповідних нормативно-правових актів.

У 1918-1920 роках регулювання діяльності органів зовнішніх зносин УСРР обмежувалось актами уряду про створення відповідного зовнішньополітичного органу. Так, наприклад, у зазначені роки були прийняті постанови Тимчасового робоче-селянського уряду України “Про іноземний відділ” від 3.12.1918 р. [8], декрет уряду “Про реорганізацію Тимчасового робоче-селянського уряду України” від 29.01.1919 р. [9], в якому головою уряду та наркомом закордонних справ оголошувався Х. Раковський; постанова ЦВК і РНК УСРР “Про утворення при РНК Народного комісаріату закордонних справ” (березень 1920 р.) [10]. Крім того, у зв'язку з активним пересуванням іноземців по території України (військовополонених, інтернованих осіб) 13.02.1919 р. уряд прийняв декрет “Про права та обов'язки іноземців” [11], в якому визначався правовий статус останніх.

У Конституції УСРР 1919 р. [12] закріплювалося право республіки на здійснення зносин із іноземними державами. Зокрема, зазначалося, що центральній радянській владі на Україні належали зносини з іноземними державами, в тому числі оголошення війни та встановлення миру. Також Конституція УСРР 1919 р. визначила систему центральних державних органів, що здійснювали зовнішню політику: Всеукраїнський з'їзд Рад, Всеукраїнський центральний виконавчий

комітет, Рада Народних Комісарів.

Із стабілізацією політичної ситуації на території України, пов'язаною з перемогою над зовнішньою інтервенцією та внутрішньою контрреволюцією, з'явилася можливість розгорнути активну зовнішньополітичну діяльність, яка вимагала детального законодавчого врегулювання. Протягом 1921-1922 рр. була прийнята низка нормативно-правових актів, що регулювали діяльність дипломатичних та консульських представників УСРР за кордоном та іноземних представників в УСРР, уповноважених НКЗС УСРР на місцях, укладена основна кількість міждержавних угод.

Нормативно-правові акти, що регулювали діяльність органів зовнішніх зносин УСРР у 1918-1922 рр., можна поділити за різними критеріями.

1. За територіальністю можна виділити внутрішнє та зовнішнє законодавство. До внутрішнього належать нормативно-правові акти, прийняті органами державної влади УСРР та діяльність яких розповсюджується виключно на територію України. Під зовнішнім законодавством слід розуміти міжнародні договори, угоди, конвенції, які уклала УСРР самостійно чи разом з РСФРР або до яких вона приєдналась. До кінця 1922 р. УСРР уклала самостійно або разом з РСФРР більше 40 міждержавних угод з іноземними державами: Австрією, Угорщиною, Німеччиною, Італією, Литвою, Латвією, Польщею, Туреччиною, Францією, Чехословаччиною, Естонією, РСФРР, Грузією, Бельгією. Переважно це були угоди про обмін військовополоненими та про репатріацію.

2. В залежності від органу прийняття можна виділити:

1) нормативно-правові акти, прийняті ВУЦВК (постанова “Про права дипломатичних представників за кордоном” від 7.08.1921 р. [13], “Положення про уповноважених НКЗС в Києві та Одесі”, жовтень 1921 р. [14], постанова “Про уповноважених Народного Комісаріату Справ Закордонних на терені УСРР” від 28.03.1922 р. [15], постанова “Про консульських представників УСРР за кордоном” від 2.10.1922 р. [16]);

2) нормативно-правові акти, прийняті урядом (постанова “Про іноземний відділ” від 3.12.1918 р. [8], декрет “Про реорганізацію Тимчасово Робоче-Селянського Уряду України” від 29.01.1919 р. [9], декрет «Про права та обов'язки іноземців» від 13.02.1919 р. [11], постанова про затвердження Положення про консульських представників іноземних держав при Робоче-Селянському Уряді УСРР від 29.06.1921 р. [17], положення “Про дипломатичних представників іноземних держав, акредитованих при Робоче-Селянському Уряді УСРР” від 4.08.1921 р. [18], постанова “Про порядок зносин урядових установ та громадських організацій з повноважними представниками УСРР за кордоном” від 19.06.1922 р. [19]);

3) спільні акти ВУЦВК і РНК УСРР (постанова “Про утворення при РНК Народного комісаріату закордонних справ”, березень 1920 р. [10], постанова «Про призначення т. Винниченко заступником голови РНК та Народним комісаром закордонних справ» від 7.09.1920 р. [20], постанова «Про призначення тов. Чубаря заступником голови РНК и т. Раковського – Народним комісаром закордонних справ» від 10.09.1920 р. [21]).

4) локальні нормативно-правові акти НКЗС (циркуляри, накази).

3. За сферою регулювання законодавчу базу можна поділити на наступні групи: 1) стосовно діяльності центрального апарату НКЗС УСРР та його органів на місцях; 2) відносно представництв УСРР за кордоном; 3) щодо правового статусу представництв іноземних держав в УСРР; 4) стосовно консульської служби.

Першу групу складали акти, які визначали завдання, повноваження, структуру НКЗС, його відділів, а також місцевих органів, до яких відносились уповноважені НКЗС на території УСРР [8-10, 20, 21].

У жовтні 1921 р. були засновані посади уповноважених НКЗС УСРР у містах Києві та Одесі для полегшення вирішення на місцях питань, які виникають: по-перше, при застосуванні законів відносно іноземців, а по-друге, при виконанні зобов'язань за міжнародними договорами. Компетенція упов-

новажених НКЗС УСРР в Києві та Одесі визначалася положенням, затвердженим ВУЦВК в жовтні 1921 р. [14]. Вони вирішували питання щодо видачі закордонних паспортів, надання дозволу на в'їзд в Україну, прикордонні питання, питання, зв'язані з виконанням на місцях обов'язків із міжнародних договорів, загальне керівництво із застосування законів відносно іноземців.

28.03.1922 р. ВУЦВК прийняв постанову "Про уповноважених Народного комісаріату справ закордонних на терені УСРР" [15], згідно з якою уповноважені НКЗС УСРР призначалися в райони найважливіших морських портів республіки та в інших місцях значного скупчення чужоземців. До обов'язків уповноважених НКЗС УСРР належали: зносини з офіційними представниками іноземних держав, що знаходяться в районі діяльності Уповноважених; нагляд за виконанням місцевими органами договорів, які заключила радянська влада з іноземними державами; зносини з місцевою владою з питань відносно іноземних громадян; інформування НКЗС УСРР з питань, які відносяться до компетенції Уповноважених; виконання доручень НКЗС УСРР.

У 1921-1922 рр. було прийнято цілу низку нормативно-правових актів, що регулювали діяльність представництв УСРР за кордоном, які й складають другу групу. До них відносяться: "Положення про представництва УСРР за кордоном" від 6.09.1921 р. [22], постанова ВУЦВК "Про права дипломатичних представників УСРР за кордоном" від 7.08.1921 р. [13], постанова РНК УСРР "Про порядок зносин урядових установ та громадських організацій з повноважними представниками УСРР за кордоном" від 19.06.1922 р. [19], постанова РНК УСРР "Про дипломатичну пошту та поклажу" від 19.12.1922 р. [23], а також Положення ВУЦВК "Про повноважного представника УСРР у справах господарського будівництва при РНК РСФРР" [24].

Правовий статус іноземних дипломатичних представників в Україні визначався положенням РНК УСРР від 4.08.1921 р. "Про дипломатичних представників іноземних

держав, акредитованих при Робочо-Селянському Уряді УСРР" [18]. Згідно з цим положенням дипломатичними представниками іноземних держав, акредитованими при уряді УСРР, вважались особи, які мали відповідні ввірчі грамоти від свого уряду для виконання зовнішньополітичних і дипломатичних функцій і перебували з цією метою на території УСРР після належних зносин іноземних урядів з НКЗС УСРР. Дипломатичні представники користувалися правом особистої недоторканості, а також приватного житла й службової канцелярії, правом невідчужуваності судовим установам у кримінальних і цивільних справах.

Також до нормативно-правових актів, які регулювали діяльність представництв іноземних держав, належали декрет РНК УСРР "Про порядок зносин з іноземними представниками" від 17.10.1921 р. [25], постанова РНК УСРР "Про порядок слідування по УСРР іноземних дипкур'єрів" від 29.11.1921 р. [26], інструкція "Про порядок слідування по території УСРР іноземних дипкур'єрів і диппошти" від 26.12.1921 р. [27] та деякі інші.

Значна увага приділялася консульській роботі. Нормативно-правове регулювання цього напрямку, крім постанови ВУЦВК "Про консульських представників УСРР за кордоном" від 2.10.1922 р. [16], забезпечували інструкції консульським представникам 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 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 робочо-селянському уряді УСРР" від 29.06.1921 р. [28] Згідно з цим положенням іноземні консульські представники поділялися на генера-

льних консулів, віце-консулів та консульських агентів. Для виконання своїх обов'язків на території України вони мали отримати від НКЗС УСРР відповідне затвердження (екзекватуру).

Таким чином, нормативно-правове забезпечення діяльності органів зовнішніх зносин УСРР у 1918-1922 роках залежало від конкретної історичної обстановки, яка склалася на той час. В умовах боротьби та розрухи всі сили були направлені на завоювання та укріплення радянської влади на території України. Тому в 1918-1920 рр. спостерігаємо майже відсутність нормативно-правових актів, які би забезпечували діяльність органів зовнішніх зносин УСРР. Право УСРР на здійснення зовнішніх зносин з іноземними державами закріпила Конституція УСРР 1919 р. У 1921-1922 рр. активно приймалися законодавчі акти, що визначали правовий статус та регулювали діяльність НКЗС УСРР та його органів на місцях, дипломатичних та консульських представництв, як УСРР за кордоном, так і іноземних представництв на території УСРР.

Таким чином, ми провели класифікацію нормативно-правових актів, які регулювали діяльність органів зовнішніх зносин УСРР, за різними критеріями: за територіальністю, органами прийняття, сферою регулювання.

Отже, належне правове регулювання органів зовнішньополітичної діяльності УСРР стало можливим після стабілізації політичної ситуації в УСРР та активізації міждержавних зв'язків УСРР.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Удовиченко П.П. З історії зовнішньої політики УРСР (1919-1922). – К.: Політвидав України, 1957. – 80 с.

2. Кульчицький С. Міжнародна діяльність керівництва УСРР: За матеріалами «особих тек» політбюро ЦК КП(б)У 1924-1930 років // Політика і час. –1997. –№ 2. –С.71-80.

3. Василенко В.А. Правові аспекти участі Української РСР у міжнародних відносинах. –К.: Політвидав України, 1984. –208 с.

4. Пирог Р. Первые шаги украинской со-

ветской дипломатии // Политика и час. – 1992. –№ 2. –С.54-63.

5. Нариси з історії дипломатії України /Галенко О.І., Камінський Є.Є., Кірсенко М.В. та ін.; Під ред. В.А.Смоля. –К.: Видавничий дім “Альтернативи” 2001. –736 с.

6. Табачник Д.В. Україна на шляху у світ: Керівники зовнішньополітичних відомств України в 1917-1996 рр. –К.: Вид-во УАДУ при Президентіві України, 1996. –384 с.

7. Гайдуков Л.Ф. Щоб працювати на її честь і на її славу. Підготовка дипломатичних кадрів в Україні: маловідомі факти // Політика і час. –1998. –№ 2. –С.67-74.

8. Постанова Тимчасового робочо-селянського уряду України “Про іноземний відділ” від 03.12.1918 р. // СУ УССР. –1919. –№ 1. –Ст. 8.

9. Декрет Тимчасового робочо-селянського уряду України “Про реорганізацію Тимчасового робоче-селянського уряду України” від 29.01.1919 р. // СУ УССР. – 1919. – № 6. –Ст.71.

10. Постанова ЦВК і РНК УСРР “Про утворення при РНК Народного комісаріату закордонних справ” (березень 1920 р.) // СУ УССР. –1920. – № 4. –Ст.55.

11. Декрет Тимчасового робочо-селянського уряду України “Про права та обов'язки іноземців” від 13.02.1919 р. // СУ УССР. –1919. –№ 9. –Ст.115.

12. Конституції УСРР 1919 р. // Конституційні акти України. 1917-1920. Невідомі конституції України. –К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. –272 с.

13. Постанова ВУЦВК “Про права дипломатичних представників за кордоном” від 07.08.1921 р. // СУ УССР. –1921. –№ 15. – Ст.415.

14. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (ЦДАВОУ). –Ф. 4. –Оп.1. –Спр.736. –Арк.1-2.

15. Постанова ВУЦВК “Про уповноважених Народного комісаріату справ закордонних на терені УСРР” від 28.03.1922 р. // СУ УССР. –1922. –№ 14. –Ст.236.

16. Постанова ВУЦВК “Про консульських представників УСРР за кордоном” від



02.10.1922 р. // СУ УССР. –1922. –№ 43. – Ст.628.

17. ЦДАВОУ. –Ф. 4. –Оп.1. –Спр.13. – Арк.200.

18. ЦДАВОУ. –Ф. 4. –Оп.1. –Спр.773. – Арк.101.

19. Постанова РНК УСРР “Про порядок зносин урядових установ та громадських організацій з повноважними представниками УСРР за кордоном” від 19.06.1922 р. // СУ УССР. –1922. – № 28. –Ст.427.

20. Постанова ВУЦВК і РНК УСРР «Про призначення т. Винниченко заступником голови РНК та Народним комісаром закордонних справ» від 07.09.1920 р. // СУ УССР. – 1920. – № 24. –Ст.497.

21. Постанова ВУЦВК і РНК УСРР «Про призначення тов. Чубаря заступником голови РНК и т. Раковського – Народним комісаром закордонних справ» від 10.09.1920 р. // СУ УССР. –1920. – № 24. –Ст.500.

22. ЦДАВОУ. –Ф. 4. –Оп. 1. –Спр.773. – Арк.84.

23. Постанова РНК УСРР “Про дипломатичну пошту та поклажу” від 19.12.1922 р. // СУ УССР. –1923. –№ 56. –Ст.786.

24. Постанова ВУЦВК “Про повноважного представника УСРР у справах господарського будівництва при РНК РСФРР” від 14.09.1921 р. // СУ УССР. –1921. –№ 17. – Ст.530.

25. Декрет РНК УСРР “Про порядок зносин з іноземними представниками” від 17.10.1921 р. // СУ УССР. –1921. –№ 21. – Ст.595.

26. Постанова РНК УСРР “Про порядок слідування по УСРР іноземних дипкур’єрів” від 29.11.1921 р. // СУ УССР. –1921. –№ 24. –Ст.718.

27. ЦДАВОУ. – Ф. 4. –Оп. 1. –Спр.773. – Арк.85.

28. Положенням РНК УСРР ”Про консульських представників іноземних держав, акредитованих при робоче-селянському уряді УСРР” від 29.06.1921 р. // СУ УССР. – 1921. –№ 14. –Ст.404.

*Стрельникова І.Ю. Правове регулювання діяльності органів зовнішніх зносин УСРР у 1918-1922 роках // Форум права. -2007. -№ 2. –С.206-210 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07sijuur.pdf>*

Досліджується стан нормативно-правового забезпечення зовнішньополітичної діяльності Української СРР у 1918-1922 рр. Аналізується нормативно-правова база, проводиться класифікація за різними критеріями нормативно-правових актів, які регулювали діяльність органів зовнішніх зносин УСРР у зазначений період.

\*\*\*

*Стрельникова И.Ю. Правовое регулирование деятельности органов внешних сношений УСРР в 1918-1922 годах*

Исследуется состояние нормативно-правового обеспечения внешнеполитической деятельности Украинской СРР в 1918-1922 гг. Анализируется нормативно-правовая база, проводится классификация по разным критериям нормативно-правовых актов, которые регулировали деятельность органов внешнего сношения УСРР в указанный период.

\*\*\*

*Strel'nikova I.JU. Legal regulation of body's activity of external relations USSR in 1918-1922*

The condition of normative-legal maintenance foreign policy activity Ukrainian SSR in 1918-1922 is investigated. The normative-legal base is analyzed; classification by different criteria of normative-legal certificates which adjusted activity of bodies of external relations USSR in the specified period will be carried out.