

них, тощо) з виявленням головного показника, що виражає основний зміст закону і його регулятивний вплив;

5) необхідно планомірно організувати всю діяльність з виконання закону. У цьому можуть допомогти складання комплексних планів, програм його реалізації, які охоплюють погоджену діяльність органів держави, наукових організацій тощо, а також тих, які передбачають систему збору та аналізу інформації про хід дії закону, заходу на різних рівнях соціальної організації, аналітичної оцінки, внесення певних корективів та прогнозів можливих наслідків дії закону[24].

Враховуючи все вищезазначене, варто зробити наступні висновки:

Для забезпечення отримання позитивних результатів реалізації законодавства необхідно підвищити якість та ефективність законодавства. Це обумовлене тим, що об'єктивні результати реалізації законодавства є основним критерієм оцінки ефективності законодавства. З іншої сторони результати реалізації законодавства залежать від ефективності законодавства.

Ефективність законодавства – це результат складної взаємодії політичних, соціально-економічних, організаційних, ідеологічних, психологічних, ситуаційних і мотиваційних факторів. У цій сукупності факторів кожний з них має свою вагу. Безумовно, їх вплив на ефективність законодавства різний: одні з них мають стійкий, визначений характер; інші – діють ситуативно і фрагментарно, а тому не справляють вирішального впливу.

Аналіз ефективності реалізації законодавства передбачає необхідність чітких критеріїв оцінки такої ефективності. Серед них особливе місце займають: чітке усвідомлення соціальних цілей державних законів; співвідношення результатів практики реалізації державних законів із тією метою, заради якої вони створювалися; чітке розуміння цілей закону, оскільки без їх знання не можна підібрати дієві засоби правореалізації; формалізація різних співвідношень мети та отриманого результату; періодичний соціально-правовий аналіз досягнення цілей державним законом, як вирішальної передумови для подальшої діяльності у правотворчій та правозастосовчій сферах; ефективною може бути не тільки дія закону, яка призвела до бажаного результату, а й та, яка будь-яким чином наближає до наміченої цілі, навіть якщо результат на момент аналізу ще не наблизився до очікуваного.

1. Аристотель. Сочинения: В. 4 т. М., 1983. Д. 4. С.461-464.
2. Мельник О.М. Фактори ефективності законодавства // *Держава і право*. – 2008. – №41. – С.28-35.
3. Мельник О.М. Фактори ефективності законодавства // *Держава і право*. – 2008. – №41. – С.29.
4. Афанасьев В.Т. Научное управление обществом: Опыт системного исследования. – М., 1973.
5. Ветков В.В. Підвищення ефективності державного управління – важлива мета його реформування // *Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи*. – К., 1998. – С. 130.
6. Кудрявцев В.Н., Глазырин В.В. и др. Эффективность правовых норм. – М., 1980.
7. Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. – Казань, 1977.
8. Рабинович П.М. Социалистическое право как ценность. – Львов: Вища школа, 1985.
9. Ропак К.М. Категория цели: проблемы исследования. – М., 1980.
10. Осипова Н.П. Становление в Украине европейских принципов оценки социальной эффективности права как научная и практическая проблема. – Трансформация политики в право: різні традиції та досвід: Матеріали міжнародної наукової конференції / За ред. В.Я. Тація. – Х., 2006. – С. 154.
11. Мельник О.М. Фактори ефективності законодавства // *Держава і право*. – 2008. – №41. – С.30.
12. Каюмов А.Д. Закон и его реализация: дис... канд.юр.наук: 12.00.01/ Каюмов Айрат Дамирович. – Казань, 1999. – С.134.
13. Бобылев А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // *Государство и право*, 1999, №5. – С.108.
14. Истинность и правильность как критерии теоретической эффективности закона в кн.: Эффективность закона, (отв.редакторы д.ю.н. В.М.Сырых; д.ю.н. проф. Ю.А. Тихомиров)., Изд-во Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ., Москва., 1997г. – С.33.
15. Фарбер И.Е. Воспитательная функция советского права. В кн. "Государство и коммунизм". – М., 1962.
16. Див. там само.
17. Лебедев М.П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. – М., 1974. – С.211.
18. Мельник О.М. Факторы эффективности законодательства // *Держава і право*. – 2008. – №41. – С.30.
19. Каюмов А.Д. Закон и его реализация: дис... канд.юр.наук: 12.00.01/ Каюмов Айрат Дамирович. – Казань, 1999. – С.134.
20. Бобылев А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // *Государство и право*, 1999, №5. – С.108.
21. Мельник О.М. Факторы эффективности законодательства // *Держава і право*. – 2008. – №41. – С.30.
22. Правосознание государственных служащих как фактор эффективного действия федеральных законов и других законодательных актов., в кн.: Эффективность закона.(отв. Редакторы д.ю.н. В.М. Сырых; д.ю.н., проф. Ю.А. Тихомиров)., Изд-во Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ., Москва., 1997. – С.63.
23. Мельник О.М. Факторы эффективности законодательства // *Держава і право*. – 2008. – №41. – С.30.
24. Каюмов А.Д. Закон и его реализация: дис... канд.юр.наук: 12.00.01 / Каюмов Айрат Дамирович. – Казань, 1999. – С.147.
25. Мельник О.М. Факторы эффективности законодательства // *Держава і право*. – 2008. – №41. – С.30.
26. Тихомиров Ю.А. Теория закона. Изд-во "Наука". – М. 1982. – С. 245-252.

Надійшла до редколегії 12.05.10

О. Купчик, канд. іст. наук

## КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС 1922 – 1923 рр.: БОРТЬБА ЗА ПОВНОВАЖЕННЯ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ МІЖ І РСФРР (ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

*Висвітлено участь уряду УСРР у конституційному процесі в 1922 – 1923 рр., зокрема його спроби закріпити в Союзному договорі й Конституції СРСР права республіки самостійно проводити зовнішню політику й на власний наркомат закордонних справ.*

*Освещается участие правительства УСРР в конституционном процессе 1922-1923 гг., а именно, попытка закріпить в Союзном договоре и Конституции СССР права республики самостоятельно проводить внешнюю политику и на собственный наркомат внешних дел.*

*A Party of Government of Ukrainian SSR in Constitutional process in 1922 – 1923's, in particular, it attempts to fix at Union agreement and Constitution of USSR rights of republic to conduct a foreign policy itself and in own Foreign Office.*

*Ключові слова: конституційний процес в 1922 – 1923 рр., Конституція СРСР, зовнішня політика.*

*Ключевые слова: конституционный процесс 1922-1923 гг., Конституция СССР, внешняя политика.*

*Key words: Constitutional process in 1922 – 1923's, Constitution of USSR, foreign policy.*

Під час утворення союзної держави актуальною є проблема розподілу прав між її складовими частинами. Діалог між ними особливо загострюється, коли мова йде про сферу зовнішньої політики й міжнародних відносин. Тим більше, коли у майбутніх суб'єктів союзу

саме тут до цього були вагомі здобутки. Така дискусія відбулась на початку 1920-х рр., коли в ході утворення СРСР, Українська СРР прагнула зберегти деякі ознаки державного суверенітету.

Правовий статус УСРР у складі Радянського Союзу був предметом окремих досліджень юристів і істориків. Щоправда, радянські дослідники [1, с.16; 2, с.24] заперечували існування розбіжностей між УСРР і РСФРР під час конституційного процесу в частині розподілу повноважень у сфері зовнішньої політики й міжнародних відносин. Сучасні ж українські учені [21, с.204; 22, с.5] з'ясували, що тоді раднарком УСРР прагнув зберегти право самостійно проводити зовнішню політику. Це право він намагався закріпити в Конституції СРСР, а існування окремого НКЗС УСРР (а ще НКЗТ УСРР) – у Союзному договорі. Але зустрів опір з боку РНК РСФРР.

Тому метою статті є простежити роботу раднаркомів УСРР і РСФРР щодо вироблення у 1922 – 1923 рр. організаційних і правових засад зовнішньополітичної діяльності радянської України у складі СРСР.

Розпочату в 1919 – 1920 рр. централізацію влади (військово-політичний договір між УСРР і РСФРР від 1 червня 1919 р., "Робітничо-селянський договір між УСРР і РСФРР" від 28 грудня 1920 р.), раднарком РСФРР продовжив у наступні роки. У січні 1922 р. він (спільно з ЦК РКП(б)) надіслав у республіки проект договору "Про взаємовідносини РСФРР з радянськими республіками", відомий як план "автономізації" [12, 148]. Згідно з його III главою "Органи міжнародних відносин договірних держав" (її автором називають наркома закордонних справ РСФРР – Г. Чичеріна) [5, с.123–124, 128–131], надалі представляти республіки у міжнародних відносинах мав НКЗС РСФРР. Щоправда, РНК РСФРР тоді ще не повністю контролювала уряди республік, а тому не хотіла загострювати з ними стосунки. І для реалізації їх зовнішньополітичних інтересів пропонував утворити "особливі комісаріати із закордонних справ", які підпорядковувались НКЗС РСФРР.

Згідно із ст.20, НКЗС РСФРР видав питаннями оголошення війни й укладення миру, військовими і військово-морськими справами, визначення державного кордону з сусідніми країнами, проведення зовнішньоекономічної і торгівельної діяльності. До нього також переходили дипломатичне, зовнішньоторгівельне і консульське представництва (ст.21). Представництво для вирішення інших міжнародних проблем покладалося на республіканські НКЗС (ст.22). РНК РСФРР передавалося виключне право укладати з іноземними країнами міжнародні договори. За республіками ж залишалося право підписувати двосторонні міждержавні угоди з питань, які складали їх окремий інтерес. Проте, їхній зміст НКЗС республік мали погоджувати з НКЗС РСФРР (ст.24) [12, 128–131].

Обмеження повноважень у сфері зовнішньої політики й міжнародних відносин в керівництві УСРР зустріли по різному. Раднарком УСРР (голова і нарком закордонних справ Х. Раковський, Командувач Збройними силами України й Криму М. Фрунзе, нарком юстиції М. Скрипник) вважали його передчасним. Таку думку варто пояснити вдалою зовнішньою політикою УСРР до цього, коли впродовж 1921 – 1922 рр. її офіційно визнали і встановили дипломатичні відносини демократичні Грузія, Литва, Латвія, Естонія, а також Польща, Чехословаччина, Туреччина, Італія, Австрія і Німеччина [13, 63–65]. У цьому їх підтримали і дипломати УСРР, які вважали, що "української" (зокрема дезорганізація української політичної і військової еміграції – О. К.) роботи за кордоном ще багато [15, 25–27, 35].

Але цю позицію раднаркому УСРР не поділяло більшість членів політбюро ЦК КП(б)У (зокрема перший секретар Д. Мануїльський, секретар Д. Лебідь, член ЦК І. Квірінг). Прикметно, що їхній очільник Д. Мануїльський був ідейним прихильником повної централізації влади

(так звана "автономізація"), в тому числі у сфері зовнішньої політики, як необхідної умови для утвердження радянської влади як в Україні, так і її поширення в інші країни. Опонуючи йому Х. Раковський наголошував, що "збереження незалежності України мало б великий міжнародний резонанс, в тому числі й тому, що мільйони українців за кордоном, орієнтуються і будуть орієнтуватися все більше і більше на радянську Україну" [10, 14–15].

Але переконати політбюро ЦК КП(б)У не вдалось. Уже 18 жовтня 1922 р. воно прийняло постанову "Про згорання апарату НКЗС", а 20 жовтня доручило заступнику народного комісара закордонних справ В. Яковлеву, спільно з НКЗС РСФРР, розпочати об'єднання наркоматів закордонних справ [10, 22–22зв.; 6, 290–291]. На підставі цього утворена жовтневим (1922 р.) пленумом ЦК РКП(б) Конституційна комісія ухвалила НКЗС і НКЗТ віднести до категорії злитих наркоматів\*.

Самі ж дипломати УСРР (лист Н. Калюжного до В. Яковлева від 20 жовтня 1922 р.) продовжували висловлювати незадоволення повною централізацією влади у зовнішній політиці. Але відтепер з ними не "рахувались" не лише в РСФРР, але і в самій Україні. Прихильникам централізації вдалось 10 грудня затвердити на VII Всеукраїнському з'їзді Рад декларації "Про створення СРСР" і проект "Конституції СРСР"\*\*\*.

Тому раднарком УСРР змушений був розпочати поступову ліквідацію НКЗС УСРР. Виконуючи доручення, В. Яковлев у листі до Х. Раковського (27 грудня 1922 р.) підняв питання про подальші, в складі НКЗС СРСР, організаційні форми роботи українських дипломатів. На його думку, представників УСРР до закордонних представництв СРСР без сумніву треба було вводити. Вони мали висвітлювати за кордоном українське життя, працювати серед української еміграції за кордоном, ін. Тому В. Яковлев пропонував: 1) в структурі НКЗС СРСР організувати представництво від УСРР (в якості члена колегії); 2) цьому члену колегії НКЗС СРСР (як представнику від УСРР) доручити керувати за кордоном українською роботою; 3) в Харкові, для проведення дипломатичної і консульської роботи, заснувати посаду уповноваженого НКЗС СРСР при РНК УСРР; 4) у повпредствах СРСР у Польщі, Румунії, Туреччині, Литві, Чехословаччині, Болгарії, Югославії, Австрії, Італії, Німеччині й США створити українські частини [7, с.443].

Свій намір зберегти власний НКЗС УСРР делегати УСРР висловили 30 грудня 1922 р. вже на I Всесоюзному з'їзді Рад у Москві. Через це проект "Союзного договору" тоді було прийнято лише за основу\*\*\* і, за пропозицією М. Фрунзе, відправлено на доопрацювання ЦВК СРСР, із залученням представників республік. Його остаточний варіант вирішили прийняти на II з'їзді Рад СРСР [7, с.443].

Та вважаючи повну централізацію неминучою, політбюро ЦК КП(б)У 10 січня 1923 р. доручило заступнику наркома закордонних справ В. Яковлеву виробити структуру українських частин повноважних представництв СРСР за кордоном. 20 лютого той доповів секретарю ЦК Д. Лебедю, що структуру вироблено і його схвалила комісія РНК УСРР. Але зауважив, що питання про них голова РНК УСРР ще буде погоджувати з НКЗС РСФРР і ЦК РКП(б) [9, 7–8; 17, 4–5; 3, 1, 5, 38, 274, 289; 14, 20 зв.].

Але перед цим, 1 – 2 лютого 1923 р. у Москві засідала Комісія з вироблення положення про наркомати, у якій УСРР представляв В. Яковлев. Розглядаючи структуру злитих народних комісаріатів, комісія вирішила, що вони мають бути колегіальними. При формуванні колегій мали враховуватись інтереси республік. Уповноважені злитих наркоматів при раднаркоматах союзних рес-

публік призначались народним комісаріатом СРСР за поданням раднаркому республіки. В разі суперечки, питання вирішувала РНК СРСР. Уповноважені були вищими представниками відповідного комісаріату в республіці, при уряді якої перебували. Вони діяли на основі положення про кожний загальносоюзний наркомат. У республіканських урядах уповноважені були наділені правом дорадчого голосу (В. Яковлев, наполягав, щоб їх наділили вирішальним голосом і залишився при "особливій думці").

2 лютого комісія ухвалила внести поправки до проекту "Положення про НКЗС СРСР". В результаті, у ст.1 говорилось, що: "Для забезпечення інтересів України при проведенні зовнішньої політики, до складу колегії НКЗС СРСР ввести дорадчого члена, кандидатура якого подається РНК УСРР і затверджується РНК СРСР на загальних засадах". Цей член колегії і уповноважений НКЗС СРСР при РНК УСРР мали виступати від імені уряду СРСР. Від імені УСРР вони могли виступати лише в особливих випадках: за вказівкою НКЗС СРСР і погодженням РНК УСРР. У ст.2 III розділу було сказано, що що: "Уповноважений НКЗС СРСР при РНК УСРР призначається НКЗС СРСР за поданням уряду УСРР".

Й надалі УСРР намагалась зберегти право самостійно проводити зовнішню політику, хоча й в інших організаційних формах. 7 лютого 1923 р. РНК УСРР, обговоривши питання "Про союзний НКЗС", постановило: визнати доцільним, щоб республіка в окремих випадках міжнародних відносин і представництва СРСР, за згодою союзного уряду, могла бути представленою окремо. Тоді ж УСРР ініціювала обговорення в Конституційній комісії питання про внесення до Основного Закону СРСР статті, яка надала б РНК УСРР право мати спеціальних дипломатичних представників, через яких Україна, в окремих випадках, могла б виступати окремо від СРСР [28]. Уряд РСФФР заперечував.

Тепер про розбіжності між урядами УСРР і РСФФР справі розподілу конституційних прав у сфері зовнішньої політики і міжнародних відносин почали говорити відвертіше. Так, 16 лютого 1923 р. В. Яковлев направив до ЦК КП(б)У доповідну записку "Положення про НКЗС СРСР у частині, які можуть викликати суперечки". У ній до складу колегії НКЗС СРСР пропонував ввести представника від УСРР у якості заступника наркома. Потребу у ньому, пояснював "необхідністю постановки у Москві й оперативного вирішення спеціальних українських дипломатичних завдань".

Дипломат спирався на попередній досвід, коли в радянських Україні й Росії існували окремі наркомати закордонних справ і деякі напрямки зовнішньої політики належали до компетенції НКЗС УСРР, а це вимагало узгодження дій з РСФФР. Автор також навів приклади, коли уряд УСРР, погоджуючи зміст дипломатичних нот до урядів Польщі й Румунії, часто вкрай довго очікував відповіді НКЗС РСФФР, і тоді вони були вже не такими актуальними. Він нагадав, що коли НКЗС РСФФР з'ясував узгодження тексту амністії, 30 квітня 1921 р. ВУЦВК змушений був опублікувати його без нього і це викликало протест. А коли в жовтні 1921 р. у Харкові викрили польських шпигунів і уряд УСРР хотів відповісти акцією протесту, НКЗС РСФФР забарився з апробацією цього в РНК РСФФР, в результаті час було згаяно а захід зірвано.

Далі В. Яковлев пропонував, щоб кандидатури осіб на посади повпредів СРСР в країнах, у яких політичні й економічні інтереси України переважали над інтересами РСФФР (до них дипломат відніс Польщу, Чехословаччину, Австрію, балканські країни), рекомендувались урядом УСРР. У країнах, у яких була чисельною україн-

ська еміграція повпредами ми мали призначатись також представники УСРР.

До країн, у яких інтереси УСРР визначались значними, В. Яковлев відніс Італію й Туреччину (економічні інтереси), США і Канаду (2 млн. осіб українського походження). Радниками повпредств СРСР у них він також пропонував призначити представників УСРР [23, с.119].

14 квітня 1923 р. В. Яковлев подав РНК УСРР і політбюро ЦК КП(б)У доповідну записку "Факти, які можуть бути розглянуті, як приклади неконституційного ставлення НКЗС РСФФР до НКЗС УСРР (лише за останній час)". У ній зупинився на порушеннях російськими дипломатами норм взаємовідносин з українськими колегами, наприклад, що НКЗС РСФФР не погодив текст ноти протесту, яку направив румунській владі щодо перешкоджання нею витягати українцям землечерпалки, які потонули у р. Дністрі. Далі В. Яковлев згадав про доповідь уповноваженого УСРР у справах репатріації в Туреччині О. Золотарьова, що представник РСФФР – І. Залкінд, який прибув до Константинополя, не дає йому можливості виконувати безпосередні функції, і видає себе за консула СРСР.

Заступник наркома закордонних справ УСРР доповів й про інші непорозуміння. Зокрема, коли глава місії Італії у РСФФР Дж. Амадорі звернувся до НКЗС РСФФР із заявою про виконання торговельної угоди між Ллойд Трієстіно й Одеським губернським митним відділом про оренду складів. Російська сторона, направивши відповідний запит до РНК УСРР, не вказала італійцям, що з цього приводу їм треба звернутися безпосередньо до уряду УСРР, з яким Італія також уклала договір. А НКЗС РСФФР тоді лише повідомив італійську місію, що запит до уряду УСРР направлено.

Конфлікт трапився й у березні 1923 р., коли торгпред РСФФР у Німеччині І. Стомоньяков, ще до юридичного оформлення СРСР, оголосив себе торгпредом СРСР. Він змінив російські бланки на загальносоюзні, почав видавати ліцензії з реквізитами "торгвельне представництво СРСР" на ввіз товарів на всю територію Радянського Союзу, в тому числі України. Повпред УСРР у Німеччині В. Ауссем і торгпред Я. Шиндель надіслали 16 березня 1923 р. до наркоматів закордонних справ УСРР й РСФФР листи, у яких зазначили, що такі дії російського торгпреда у Берліні є незаконними [25].

Іншим прикладом "неконституційних відносин" між народними комісаріатами закордонних справ РСФФР і УСРР стали спроби першого наприкінці 1922 р. прискорено об'єднати у Берліні українське консульство з російським. Другий не забарився з реакцією. 6 листопада 1922 р. заступник наркома закордонних справ УСРР С. Канарський наказав завідувачу економічно-правовим відділом наркомату М. Поволоцькому об'єднання припинити.

НКЗС РСФФР також нагадали видачу громадянам УСРР паспортів і візування їх від імені уряду СРСР, що викликало консульські труднощі. Тоді повпред УСРР в РСФФР М. Полоз опротестував дії росіян.

Водночас В. Яковлев навів доповідну заступника повпреда УСРР в РСФФР М. Приходько про заяву Наркомату фінансів РСФФР щодо затвердження кошторису НКЗС УСРР. За ним фінансового забезпечення наркоматів закордонних справ УСРР і РСФФР на третій і четвертий квартали 1922 – 1923 рр. планувалось спільно. НКЗС УСРР протестував, але позитивного результату це не дало. Наркомат фінансів РСФФР, фінансовий відділ НКЗС РСФФР не поспішав давати пояснення, внаслідок відпуск коштів затримано, а це негативно позначилося на роботі закордонних представництв УСРР [11].

Радянська Україна й надалі намагалась відстояти право самостійного проведення зовнішньої політики. 23 березня 1923 р. Х. Раковський виніс на розгляд політбюро ЦК КП(б)У питання "Про перенесення союзного НКЗС з категорії злитих наркоматів у категорію директивних". Тоді йому вдалось переконати більшість членів Політбюро, які ухвалили рішення позитивно. Потім "просити політбюро ЦК РКП(б) переглянути злиття наркоматів закордонних справ, а союзний НКЗС перенести з категорії злитих до категорії директивних наркоматів" 26 березня вирішив уже ЦК КП(б)У.

У намірі зберегти власний наркомат закордонних справ Х. Раковський 7 квітня 1923 р. заручився підтримкою відповідальних працівників КП(б)У під час VII Всеукраїнської партійної конференції. 11 квітня III сесія ВУЦВК, розглядаючи питання "Про союзний договір СРСР" доручила Президії ВУЦВК і РНК УСРР спільно переглянути проект союзного договору у частині про союзні наркомати. 12 квітня політбюро ЦК КП(б)У постановило: доручити Х. Раковському, Г. Петровському й М. Фрунзе, В. Чубарю підняти на політбюро ЦК РКП(б) питання про НКЗС СРСР. 27 квітня, на вимогу ЦК КП(б)У, ЦК РКП(б) змушена була доручити Президії ЦВК СРСР створити нову розширену Конституційну комісію [19, 1–6, 8, 40–44, 57].

Але протистояння продовжилось 5 – 6 травня 1923 р. на засіданні комісії ЦК РКП(б) з вироблення практичних пропозицій про СРСР, де УСРР представляли Х. Раковський, Д. Мануїльський, М. Скрипник і М. Фрунзе. Під час обговорення питання про кількість злитих наркоматів, Х. Раковський запропонував визнати злитими наркомати шляхів сполучення, пошти й телеграфу, військових справ, а НКЗС і НКЗТ перенести до категорії об'єднаних. Та комісія заперечила про цього. Наступну пропозицію М. Фрунзе перенести до об'єднаних наркоматів закордонних, зовнішньоторговельних і військових справ комісія також відхилила (при "особливій думці" залишилися Х. Раковський і М. Фрунзе). За пропозицією Й. Сталіна, комісія ухвалила створити вказані п'ять наркоматів як злиті, з уповноваженими при урядах союзних республік.

Пропозицію М. Фрунзе найменувати уповноважених злитих наркоматів – наркоматами, комісія також відхилила (при "особливій думці" знову залишилися Х. Раковський і М. Фрунзе). Водночас, згідно з постановою пленуму ЦК РКП(б) від 6 травня 1923 р., вона ухвалила до складу закордонних представництв НКЗС і НКЗТ СРСР, від республік ввести представників [24].

УСРР пробувала опиратись й далі. 19 травня 1923 р. об'єднане засідання комісії РНК УСРР з вироблення Конституції СРСР схвалило український проект "Договору про створення СРСР". 23 травня "Проект Конституції СРСР" прийняло об'єднане засідання Президії ВУЦВК і РНК УСРР [23, с.119]. Вони істотно вирізнялися від проектів ЦВК СРСР, зокрема: 1) злитими мали бути лише три наркомати: військових і морських справ, шляхів сполучення, пошти і телеграфу. Але в республіках вони мали бути представлені на рівні не уповноважених, а наркомів. 2) Наркомати закордонних справ і зовнішньої торгівлі переводились з категорії злитих до категорії директивних. 3) За республіками зберігалось право укладати договори про зовнішні позики та концесії, здійснювати (у встановлених законодавством СРСР межах) представництво у зовнішніх зносинах від власного імені, а також право адміністративних і господарських відносин з сусідніми країнами. На початку червня 1923 р. цей проект Конституції СРСР було передано до розширеної Конституційної комісії ЦВК СРСР.

На IV Нараді відповідальних працівників республік і областей в Москві (9 – 12 червня 1923 р.) делегати від УРР Х. Раковський, М. Скрипник і М. Фрунзе продовжували відстоювати свою позицію. В результаті, були звинувачені Генеральним секретарем ЦК РКП(б) Й. Сталіним у "конфедералізмі", прагненні виокремити й "усамостійнити" Україну від СРСР. Генсек власну точку зору аргументував тим, що якщо наркомати закордонних справ і зовнішньої торгівлі не будуть належати до злитих, то "перед зовнішнім світом Радянський Союз не виглядатиме як єдина держава". РКП(б) остаточно подолала опір УСРР й у резолюції наради підсумували: "Українці пропонують НКЗС і НКЗТ перенести з розряду злитих до розряду директивних, тобто залишити ці комісаріати в республіках паралельно із НКЗС і НКЗТ Союзу, підпорядкувавши їх директивам останнього. Ця пропозиція неприйнятна, коли вважати, що ми дійсно творимо одну союзню державу, яка може виступати перед зовнішнім світом як єдине ціле. Те ж саме треба сказати про концесійні договори, укладення яких повинно бути зосереджено в Союзі республік" [4]. Особливо гострої критики з боку Й. Сталіна зазнав Х. Раковський, який очолював Конституційну комісію РНК УСРР [16, 272; 19, 9–11].

Цікаво, що РКП(б) перемогло завдяки підтримці з боку окремих провідних діячів ЦК КП(б)У, зокрема, тодішнього першого секретаря Д. Мануїльського і члена політбюро Е. Квірінга. На XII з'їзді РКП(б) і IV Нараді ЦК РКП(б) ті підтримали "проект" Й. Сталіна. За це Д. Мануїльського невдовзі було обрано секретарем ЦК РКП(б), а Е. Квірінга – першим секретарем ЦК КП(б)У [10, 32–32зв.; 19, 9–11].

Після цього учасники чергового пленуму ЦК КП(б)У (20 – 22 червня 1923 р.) відразу відмежуватися від власного проекту Конституції СРСР. Так, Е. Квірінг, виправдовуючись за відсутність у Москві в українських делегатів єдиної поведінки, пояснював це тим, що політбюро ЦК КП(б)У не надало своїм представникам чітких директив. Х. Раковський не погодився з аналогічною резолюцією пленуму і подав заяву про відставку з посади голови РНК УСРР. Щоправда, пленум її не прийняв. У доповідній записці Сталіну про підсумки пленуму, Е. Квірінг інформував, що підстав для відставки Х. Раковського не було, бо проект "Союзного договору" схвалила Президія ВУЦВК, а тому, відповідальність за нього несли не лише РНК УСРР і її голова. Більше того, Х. Раковський був лише співавтором українського проекту Конституції СРСР.

Залишити за собою право займатися зовнішньою політикою УСРР в останнє спробувала на сесії ВЦВК 29 червня 1923 р., коли українські представники запропонували, щоб під час війни і зовнішньої небезпеки у зовнішній політиці й міжнародних відносинах діяти через НКЗС СРСР, а у мирний час – це право, оминаючи НКЗС СРСР, надати республікам. Але, ВЦВК відхилило це [27, с.633–634].

Щоб попередити такі подальші спроби УСРР відстоювати права, Й. Сталін вирішив звільнити Х. Раковського з посади голови її раднаркому. 21 червня 1923 р. політбюро ЦК РКП(б) (не проконсультувавшись ні з РНК УСРР, ні з самим Х. Раковським), прийняло постанову про призначення Х. Раковського, замість Л. Красіна, заступником наркома закордонних справ СРСР і по-впредом СРСР до Великої Британії. На підставі цього 13 липня ВУЦВК уже постфактум прийняв постанову про звільнення його від обов'язків голови РНК УСРР і призначення на цю посаду В. Чубаря 13 липня. Відповідне рішення РНК УСРР прийняла 15 липня, а РНК СРСР – 19 липня 1923 р. [20; 26; 8, 62; 18]і.

Таким чином, розпочинаючи у січні 1922 р. процес утворення союзної держави РНК РСФРР запропонувала передати її наркомату закордонних справ право представляти республіки у зовнішній політиці й міжнародних відносинах. Їм запропонувала організаційну участь у формі "особливих наркоматів закордонних справ", підвідомчих НКЗС РСФРР. Але їх правовий статус чітко визначений не був.

Раднарком УСРР, навпаки, у власному проекті Союзного договору і Конституції СРСР, пропонував залишити як сам НКЗС УСРР, так і зберегти його компетенцію. Але у Конституційній комісії думку РСФРР підтримали деякі керівні діячі УСРР, тому відстояти інтереси не вдалось. Пропонували також Уповноваженого НКЗС СРСР при РНК УСРР прирівняти у статусі до наркомів, наділити їх відповідними повноваженнями. Та безуспішно.

1. Василенко В. А. Правові аспекти участі Української РСР у міжнародних відносинах / Василенко В. А. – К., 1984. – 208 с. 2. Василенко В. Українська РСР у сучасних міжнародних відносинах (правові аспекти) / В. Василенко, І. Лукашук. – К., 1974. – 85 с. 3. Выписки из протоколов ЦК КП(б)У и переписка с ним по личному составу (3 января – 28 декабря 1923 гг.). – ЦДАВО України. – Ф.Р. – 4сч. – Оп.1с. – Спр.604. 4. Відкриття сесії ЦВК СРСР // Вісти ВУЦВК. – 1923. – 7 лип. 5. Головкин В. А. Между Москвой и Западом: Дипломатическая деятельность Х. Раковского / Головкин В. А., Станчев М. Г., Чернявский Г. И. – Х., 1994. – 383 с. 6. Консульские поручения и переписка с полномочным представителем УСРР в Германии. О присоединении Украины к Рапалльскому договору (23 января – 22 декабря 1922 г.). – ЦДАВО України. – Ф.Р. – 4 сч. – Оп.1с. – Спр.799. 7. Кульчицкий С. Европейская дипломатия та Украина у міжвоєнний період (1921 – 1939) / С. Кульчицкий, О. Павлюк, М. Кірсенко // Нариси історії дипломатії України / Наук. ред. В. Смолія. – К., 2001. – С. 397 – 490. 8. Кульчицкий С. Радянська Україна і радянська Росія: відносини між Першою і Другою світовими війнами / С. Кульчицкий // Політика і час. – 1996. – № 5. – С. 61 – 70. 9. Матеріали о заключении договора с Литвой (4 января – 14 июня 1922 г.). – ЦДАВО України. – Ф.Р. – 4сч. – Оп.1с. – Спр.590. 10. Матеріали о передаче Союзу ССР права ведения внешней политики УСРР. – ЦДАВО України. – Ф.Р. – 4сч. – Оп.1с. – Спр.57. 11. Нова Конституція СРСР // Вісти ВУЦВК. – 1923. – 25 трав. 12. Переписка с председателем Украинского националистического комитета в Париже Моркотуном С. о деятельности комитета и его позиции по отношению к украинскому советскому правительству (3 мая 1922 – 25 мая 1923 гг.). – ЦДАВО України. – Ф.Р. – 4сч. – Оп.1с. – Спр.87. 13. Переписка с Уполномоченным НКВТ СССР и СНК УСРР о состоянии хлебоз экспорта, образовании англо-украинского банка. – ЦДАВО України. – Ф.1. – Оп.20. – Спр.1673.

14. Переписка с ЦК КП(б)У и НКВД СССР о деятельности украинских националистических организаций в Польше и Чехословакии (2 мая 1923 – 4 января 1924 гг.). – ЦДАВО України. – Ф.Р. – 4сч. – Оп.1с. – Спр.615. 15. Положения, инструкции, протоколы и другие материалы о союзном объединении советских республик и слиянии некоторых наркоматов СССР и УСРР (январь – декабрь 1923 г.). – ЦДАВО України. – Ф.Р. – 4сч. – Оп.1с. – Спр.56. 16. Постановления и протоколы заседаний Большого Совета СНК УСРР (12 января – 25 мая 1923 г.). – ЦДАВО України. – Ф.Р. – 4сч. – Оп.1с. – Спр.88. 17. Постановления и протоколы заседаний Большого Совета СНК УСРР (2 ноября 1923 – 27 марта 1924 г.). – ЦДАВО України. – Ф.Р. – 4сч. – Оп.1с. – Спр.91. 18. Постановления и протоколы заседаний Большого Совета Совнаркома УСРР (1 июня 14 августа 1923 г.). – ЦДАВО України. – Ф.Р. – 4сч. – Оп.1с. – Спр.89. 19. Протоколы заседаний комиссии ЦК РКП(б), расширенной комиссии ЦИК СССР по выработке предложений о СССР и Конституции СССР. – ЦДАВО України. – Ф.1. – Оп.20. – Спр.1639. 20. Президія ВУЦВК дала згоду на призначення т. Раковского повпредом СРСР в Англії // Вісти ВУЦВК. – 1923. – 11 лип. 21. Румянцев В. О. Українська державність у 1917 – 1922 рр.: національно – демократична і радянська альтернативи: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01 / Румянцев Віктор Олександрович. – Харків, 1998. – 373 с. 22. Стрельникова І. Ю. Організаційно-правові засади функціонування зовнішньополітичного відомства в УСРР (1917 – 1929 рр.): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – "теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень" / Стрельникова Ірина Юрївна. – Х., 2009. – 20 с. 23. Салига Л. П. Боротьба Х. Г. Раковского за розширення прав України під час конституційного оформлення СРСР (травень – липень 1923 р.) / Л. П. Салига // УДЖ. – 1992. – № 1. – С. 115 – 124. 24. Сесія ВУЦВК. Союзна угода СРСР // Вісти ВУЦВК. – 1923. – 30 черв. 25. Союзна угода про СРСР // Вісти ВУЦВК. – 1923. – 11 квіт. 26. Тов. Раковский – уповноважений представник РСФРР в Англії // Вісти ВУЦВК. – 1923. – 13 лип. 27. Українська РСР на міжнародній арені. Збірник документів (1917 – 1923 рр.) / [Упор.: К. С. Забігайло, М. К. Михайловський, І. С. Хміль]; під. ред.: В. М. Корещько. – К.: Наукова думка, 1966. – 668 с. 28. VII Всеукраїнська партійна конференція КП(б)У. Останнє слово т. Раковского. Союзне будівництво // Вісти ВУЦВК. – 1923. – 12 квіт. \* В РНК СРСР утворювалось 10 наркоматів двох категорій: злиті (або загальносоюзні, які знаходились у Москві) та об'єднані (або директивні, місцевий апарат підпорядковувався Москві не безпосередньо, а через раднарком республіки). \*\* Прикметно, що 14 грудня 1922 р. ВУЦВК висловив довіру Х. Раковському як голові РНК і НКЗС УСРР. \*\*\* У роботі І з'їзду Рад СРСР голова РНК і НКЗС УСРР Х. Раковский участі не брав. Протягом листопада – грудня 1922 р. він перебував на Лозаннській конференції. І можна припустити, що не випадково. На початку грудня Х. Раковский прохав ЦК РКП(б) дозволити повернутись в Україну, але 7 грудня політбюро відмовило йому. З Лозанни він виїхав 4 січня, а до Харкова, після відвідин Берліну й Москви, повернувся лише 29 січня 1923 р.

Надійшла до редколегії 12.05.10

Ю. Борисова, асп.

## ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН В СФЕРІ ЕЛЕКТРОННОЇ КОМЕРЦІЇ

*Дана стаття покликана проаналізувати існуючі у сфері електронної комерції колізії та знайти шляхи їх подолання на основі узагальнення кращого зарубіжного досвіду з урахуванням українських правових традицій.*

*Ця стаття направлена на аналіз існуючих у сфері електронної комерції колізій і определение путей их преодоления на основе обобщения лучшего зарубежного опыта с учетом украинских правовых традиций.*

*This article is targeted to analyze the existing collisions in the electronic commerce regulation field and to find the ways of these collisions overcome on the basis of the best foreign experience generalization adjusted with the Ukrainian law traditions.*

*Ключові слова: правове регулювання електронної комерції в Україні, колізії в регулюванні електронної комерції.*

*Ключевые слова: правовое регулирование электронной коммерции в Украине, коллизии в регулировании электронной коммерции.*

*Key words: electronic commerce legal regulation in Ukraine, collisions in the electronic commerce regulation.*

Останнім часом в інформаційному просторі України сформувався певний вид суспільних відносин, який до сьогодні не знайшов комплексного регулювання та навіть законодавчого визнання – відносини у сфері електронної комерції. Законодавець звертав увагу на цю проблему у 2003 та 2006 року, але подані в ті часи законопроекти так і не були прийняті Верховною Радою України. Однак, варто зазначити, що положення законопроекту 2003 року були втілені в Законі України "Про електронні документи та електронний документообіг" [8] та Законі України "Про електронний цифровий підпис" [9]. В той же час електронна комерція як широкий

комплекс існуючих правовідносин до сьогодні залишався неврегульованою.

Для зміни окресленої ситуації 18 лютого 2010 року до Верховної Ради України був внесений проект Закону України "Про електронну комерцію" № 266 [14] (надалі – законопроект) покликаний комплексно врегулювати відносини у сфері електронної комерції.

Метою даної статті є виокремлення ряду найбільш проблемних, дискусійних питань регулювання правовідносин у сфері електронної комерції, які знайшли своє не завжди вдале закріплення в досліджуваному законопроекті. Автор ставить за мету також порівняти втілену в законопроекті позицію зако-

