

**Гончарова Анна Олександрівна**

*аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ КОНСУЛЬСЬКОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ У ПЕРІОД 1920–1923 РР**

*У статті наведено результати дослідження становлення та розвитку системи консульської служби України через аналіз архівних документів та наукових джерел з метою врахування історичного досвіду у процесі оптимізації системи консульської служби нашої держави*

**Ключові слова:** консульська служба, дипломатична служба, дипломатія, організаційні перетворення дипломатичної служби, функціонування консульської служби, історичні аспекти консульської служби

**Goncharova Anna**

## **THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE CONSULAR SERVICE OF UKRAINE IN THE PERIOD 1920–1923 YEARS**

*The results of research of development of the Consular Service of Ukraine through the analysis of archival records and scientific sources in order to reflect the historical experience in the optimization of the consular service of our country*

**Keywords:** consular service, diplomatic service, diplomacy, organizational transformation of the diplomatic service, the operation of the consular service, historical aspects of the consular service

**Гончарова Анна Александровна**

## **СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ КОНСУЛЬСКОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ В ПЕРИОД 1920–1923 ГГ**

*В статье приведены результаты исследования становления и развития системы консульской службы Украины через анализ архивных документов и*

*научных источников с целью учета исторического опыта в процессе оптимизации системы консульской службы нашего государства*

**Ключевые слова:** *консульская служба, дипломатическая служба, дипломатия, организационные преобразования дипломатической службы, функционирование консульской службы, исторические аспекты консульской службы*

**Постановка проблеми.** Розвиток дипломатичної діяльності України обумовлений складними проблемами глобалізації сучасного світу. Сьогодні дипломатія не може ефективно працювати без ефективної консульської служби, для забезпечення якої необхідно вирішувати питання у таких напрямках. Перший – завдання, пов’язані з стратегічним розвитком держави в цілому та її зовнішньоекономічною складовою, другий – завдання необхідні для максимально ефективного забезпечення дипломатичної діяльності. В цьому контексті набуває *актуальності проблема становлення та розвитку консульської служби України, адже без вивчення минулого досвіду, зменшується ефективність майбутніх організаційних перетворень у системі дипломатичної служби.*

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** За темою статті свідчить, що в більшості робіт вітчизняних науковців, хоча і висвітлено певні аспекти розвитку дипломатичної служби України та її зовнішньоекономічної діяльності в історичній перспективі, однак дослідження розвитку консульської служби в період Першого та другого Універсалів Української Центральної Ради не знайшли поки що місця серед наукових розвідок за вказаною тематикою (В. Верстюк; В. Голобуцький; І. Дацків; М. Котляр; А. Кримський; Д. Табачник; Ф. Шевченко). Отже питання вивчення становлення консульської служби України у період 1920–1923 років поки що не досліджувалися як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями.

**Метою статті** є розгляд процесу становлення консульської служби України в період 1920–1923 років у контексті історичних перетворень вказаного періоду.

**Виклад основного матеріалу.** Становлення консульської служби України пов'язано із створенням самостійної держави і проголошенням 10 червня 1917 року I Універсалу Української Центральної Ради. Процес формування самостійних органів законодавчої і виконавчої гілок влади знайшов своє оформлення в проголошеному Центральною Радою 16 липня 1917 року Другому універсалі, в якому було повідомлено про утворення Генерального Секретаріату – виконавчого органу влади. З першого дня існування Генерального Секретаріату в його складі розпочало діяльність Генеральне секретарство з міжнародних справ, що стало попередником першого українського зовнішньополітичного відомства у XX столітті. Не зважаючи на закріплення за республікою на конституційному рівні (Конституція від 10 березня 1919 р.) статусу суверенної республіки, із правом проведення безпосередніх відносин з урядами іноземних держав, останні сумнівалися у реальній незалежності УСРР. Проте, проголошення незалежності УСРР, декларування її самостійності аж ніяк не вирішило справи щодо компетенції, розподілу міжнародних повноважень і визначення сфер зовнішньополітичного впливу УСРР. У зв'язку з цим варто нагадати, що дипломатія УСРР 1921–1922 рр. діяла, на противагу єдиному дипломатичному угрупованню країн Заходу, в єдиному дипломатичному «фронті» радянських республік [1]. А це вимагало координації та корегування зовнішньополітичних дій окраїн центром. Однак, на практиці означена координація часто переростала у пряме втручання російських урядовців у компетенцію українських дипломатів, зокрема під час виконання останніми технічної сторони переговорного процесу з іноземними представниками. З Москвою узгоджувався навіть склад делегацій уряду УСРР, які направлялися на переговори.

Організація НКЗС УСРР проходила також із врахуванням практичного досвіду функціонування зовнішньополітичного відомства РСФРР. З 26 серпня до 7 вересня 1921 р. поїздки до Москви, для ознайомлення з постановкою роботи в економічно-правовому відділі НКЗС РСФРР і встановлення постійного зв'язку між відповідними структурними підрозділами наркоматів радянських закордонних справ України і Росії, здійснив завідувач правового підвідділу аналогічного відділу НКЗС УСРР – В. Корецький. Дипломат у рапорті завідувачу економічно-правового відділу НКЗС УСРР від 12 вересня 1921 р. подав організаційну структуру, штатний розклад і постановку роботи НКЗС РСФРР, взаємовідносини економічно-правового відділу з іншими підрозділами відомства. В. Корецький наголошує на привілейованому праві економічно – правового відділу НКЗС РСФРР у справі складання тексту міжнародних договорів, а також приходить до висновку про необхідність перебування в Москві представника відділу. За прикладом РСФРР в Україні було створене й Українське бюро для обслуговування іноземців [2].

Окремі нормативно–правові акти УСРР зовнішньополітичного змісту приймалися на основі російських документів. Зокрема, постанова РНК УСРР «Про дипломатичну пошту» від 29 листопада 1921 р. була затверджена на базі аналогічної постанови РНК РСФРР від 14 жовтня того ж року. Зважаючи на відсутність в УСРР на початковому етапі функціонування міжнародного відомства розроблених законодавчих положень дипломатичного чи консульського характеру, використовувалися правові документи РСФРР. Наприклад, «Інструкція консулам РСФРР» від 6 квітня 1921 р. тимчасово, до вироблення консульського уставу УСРР, вводилася, відповідно до указу заступника наркома закордонних справ УСРР – Л. Ковальова від 10 вересня того ж року, на території республіки. Справа поїздки відповідальних партійних і урядових, у тому числі співробітників комісаріату закордонних справ, працівників у відрядження за кордон узгоджувалася з НКЗС РСФРР. Спільно з останнім врегульовувалися також проблеми обміну з іноземними країнами військовополоненими. Водночас, НКЗС УСРР зберігав повну самостійність,

згідно з постановою ВУЦВК від 28 березня 1922 р., у вирішенні питань щодо надання особам, які бажали повернути собі українське громадянство, дозволу – візи на в'їзд. НКЗС УСРР користувався й правом видання власних закордонних паспортів УСРР.

Необхідність входження УСРР у систему міжнародних відносин спонукала її керівництво до усвідомлення актуальності й практичної важливості зовнішньополітичного аспекту становлення української радянської державності, а також до розроблення конкретних положень власної зовнішньополітичної доктрини. Дипломати НКЗС УСРР, враховуючи, як загальний міжнародний курс РСФРР, так і суто специфічні зовнішньополітичні інтереси УСРР, розробили відповідну програму дій:

1) встановити через підписання двосторонніх міждержавних угод дипломатичні відносини з країнами Європи, насамперед, з державами-сусідами – Польщею, Румунією і Туреччиною;

2) шляхом встановлення офіційних стосунків з європейськими країнами змусити останніх відмовитися від підтримки уряду УНР в екзилі та його повноважних представництв за кордоном;

3) проводити активну закордонну роботу з дезорганізації української еміграції;

4) налагодити тісні економічні й торгівельні зв'язки з іноземними країнами;

5) неофіційно сприяти експорту більшовицької революції до країн Європи. Значною мірою саме ці завдання зовнішньої політики, які диктувалися тогочасним міжнародним становищем республіки, й утворили окрему «червону дипломатію» України.

Для ефективного функціонування НКЗС УСРР у 1921–1923 рр. РНК і ВУЦВК прийняли низку постанов і положень, які регулювали правовий бік роботи зовнішньополітичного відомства. Зокрема, 18 червня 1921 р. ВУЦВК затвердив положення «Про НКЗС УСРР». Вищими органами влади УСРР були прийняті положення «Про уповноважених НКЗС на території УСРР» (28 квітня

1921 р.), «Про представництва УСРР за кордоном» (6 вересня 1921 р.), «Про права дипломатичних представників УСРР за кордоном» (7 серпня 1921 р.), «Про уповноважених НКЗС на території УСРР» (28 березня 1922 р.), «Про консульських представників УСРР за кордоном» (2 вересня 1922 р.), циркуляр НКЗС УСРР «Про узгодження призначень закордонних представників» (5 жовтня 1922 р.). Аналіз архівних матеріалів свідчить, що найважливіші міжнародні нормативні акти, зокрема мирні договори й угоди про встановлення дипломатичних відносин, вступали в дію лише після їх ратифікації ВУЦВК. Інші, зокрема ті, що визначали порядок вирішення певних технічних питань, що виникли внаслідок міжнародної угоди УСРР з іншою державою, затверджувалися РНК УСРР.

Перспектива проведення з урядами європейських держав переговорів на предмет визнання офіційного РНК УСРР, необхідність їх економічно-правового супроводу і технічного забезпечення, зумовили розгортання роботи НКЗС УСРР. Зважаючи на його тривале (протягом 16 березня – 18 жовтня 1920 р., тобто від заснування наркомату до підписання попередньої мирної угоди з Польщею), існування суто «на папері» перед керівництвом республіки постала проблема організаційної розбудови центрального апарату і територіальних управлінь НКЗС, повноважних представництв УСРР за кордоном – із встановленням дипломатичних стосунків з іноземними країнами. На початку 1921 р. НКЗС складався з п'яти відділів: секретаріату, економічного, інформаційного, фінансового і господарського. Під керівництвом Х. Раковського міжнародне відомство УСРР розробило основні напрями роботи комісаріату: «Відносини з іноземними державами і окремими іноземцями, які знаходяться на території УСРР». Письмові пропозиції щодо організаційної побудови і штатного розкладу відділів, згідно з розпорядженням заступника наркома Л. Ковальова від 26 травня 1921 р., повинні були подати, не пізніше 5 червня 1921 р., й щойно призначені завідувачі структурних підрозділів служби. Раднику відомства – А. Ждан-Пушкіну доручалося окремо викласти своє бачення щодо організації та забезпечення роботи у відділі зовнішніх

відносин. Згідно з поданням оргкомісії заступнику наркома закордонних справ – П. Шубіну від 1 червня 1921 р., передбачалася така організаційна структура наркомату: 1) нарком; 2) заступник наркома; 3) колегія; 4) секретаріат; 5) адміністративний відділ: секретно-директивна частина, загальна канцелярія, підвідділи – особового складу, віз і закордонних паспортів, шифрування, дипломатичних кур'єрів, архів і бібліотека, експедиторська частина; б) кошторисно-фінансовий відділ: підвідділи – кошторисний, фінансовий, розрахунків з іноземцями; 7) відділ зовнішніх зносин: підвідділи – Заходу, Сходу, протокольна частина; 8) відділ преси та інформації: підвідділи – редакційний, внутрішньої інформації, бюро перекладів; 9) економічно-правовий відділ: підвідділи – правовий, економічний, загально-консультаційний, конфліктний; 10) матеріально-технічний відділ: господарський підвідділ: склади, їдальні: дипломатична і для працівників НКЗС, підвідділ транспорту і зв'язку: конюшня, дипломатичний поїзд, гараж, радіостанція, телеграф, телефонна станція, управління будівлями: технічний ремонт, комендатура. У 1921–1923 рр. апарат НКЗС доповнювався новими структурними підрозділами.

Згідно з наказом НКЗС УСРР від 27 квітня 1921 р., наркомат очолювала колегія у складі – наркома, заступника наркома, членів колегії та начальників відділів. Безпосередньо при колегії знаходився секретаріат, який складався із секретаря НКЗС і трьох його помічників. Секретаріат здійснював прийом відвідувачів, проводив переговори з іноземними представниками, вів таємне і термінове листування комісаріату, зашифровував і розшифровував кореспонденцію, систематизував і зберігав таємні документи, направляв документи для негайного розгляду та рішення відділів. Безпосередньо при колегії знаходився радник НКЗС УСРР, до компетенції якого належало вироблення загальних положень, консультації з питань, що вирішувалися в колегії, а також відповідний інструктаж відділів: дипломатичних відносин, економічно-правового по суті їх роботи. Відповідальність за усю організаційну роботу в НКЗС покладалася на керуючого справами, якому були підвідомчі всі

питання організаційно-адміністративного характеру. Кожний відділ наркомату перебував у безпосередній підлеглості колегії. Відділи, згідно з наказом НКЗС УСРР від 4 травня 1921 р., повинні були зноситися між собою нормативними документами, які виходили б безпосередньо за підписом завідувача відділом. У комісаріаті для відбору, систематизації та зберігання таємних матеріалів: документів, телеграм, листів, відношень, згідно з наказом НКЗС УСРР від 9 грудня 1921 р., створювалася секретно-директивна частина.

На зовнішньополітичне відомство УСРР, згідно з положенням «Про НКЗС УСРР» від 18 червня 1921 р., покладалося відання питаннями політичних відносин і проведення зовнішньої політики УСРР. До компетенції наркомату входили: 1) захист за кордоном інтересів УСРР та її громадян; 2) взаємовідносини з урядовими установами та громадськими організаціями УСРР у справах іноземних держав. Для виконання цих функціональних обов'язків на НКЗС покладалося:

а) ведення переговорів і здійснення відносин з урядами іноземних держав, виконання спеціальних доручень уряду УСРР;

б) здійснення відносин з представниками іноземних держав в УСРР, у справах, що виникли, як у наркоматі, так і у всіх інших установах республіки;

в) розробка і складання проектів угод, договорів, конвенцій та інших міжнародних актів, їх подання на розгляд і затвердження верховною владою УСРР, керівництво і нагляд за проведенням їх у життя після затвердження;

г) керівництво і нагляд за роботою дипломатичних і консульських представників УСРР за кордоном;

д) політичне керівництво діяльністю торгівельних представників УСРР за кордоном і нагляд за роботою усіх посадових осіб УСРР, які знаходяться на території іноземних держав у службових справах;

е) збір, розробка і аналіз інформації про соціальне, політичне і економічне життя зарубіжних країн;



є) видача дипломатичних паспортів, віз, контроль за дотриманням встановлених правил щодо службових відряджень за кордон, візування різноманітних офіційних документів і актів міжнародного характеру.

Роботою комісаріату, згідно з положенням «Про НКЗС УСРР», керували: народний комісар із закордонних справ, який призначався і звільнявся, відповідно до ст. 11 Конституції УСРР, ВУЦВК, і колегія наркомату в складі голови (нарком) і членів, які призначались і звільнялися урядом. Глава НКЗС виконував функції повноважного представника УСРР у її відносинах з іноземними державами. У нього був заступник, який призначався на посаду, за поданням уряду, президією ВУЦВК. За відсутності наркома заступник користувався усіма його правами. Водночас, нарком мав право на прийняття самостійних рішень з певних питань. Він лише ставив до відома про це колегію наркомату. У разі незгоди колегії з тим чи іншим рішенням наркома, колегія, не призупиняючи виконання даного наказу наркома, могла оскаржити прийняття такого у РНК УСРР. Таке ж саме право окремо належало й кожному члену колегії.

Колегії НКЗС УСРР надавалося право у складі комісаріату, а саме його дипломатичного відділу засновувати відповідні політичні відділи (Заходу, Сходу). Колегія визначала й розподіл справ між структурними підрозділами відомства. Здійснювати нагляд і загальне керівництво роботою кожного відділу належало, за призначенням колегії, комусь із її членів. Роботою кожного відділу керував безпосередньо завідувач відділу, який міг поєднувати виконання своїх функцій з посадою члена колегії.

На відділ дипломатичних відносин НКЗС покладалося:

- 1) здійснення дипломатичним шляхом письмових і усних відносин (у політичній сфері) з іноземними представниками;
- 2) організація повноважних представництв УСРР за кордоном та керівництво їх роботою;
- 3) збір матеріалів, які визначали б ставлення урядів іноземних держав до УСРР, знайомили б із їх політичним (державний устрій, боротьба партій) і

економічним становищем, міжнародною політикою, зовнішньополітичною орієнтацією найближчих сусідів УСРР (країни Малої Антанти, Туреччина, балканські держави);

4) підготовка інформаційних звітів, доповідей, зведень про іноземні держави, відгуки про УСРР у закордонній пресі. Відділ дипломатичних відносин НКЗС УСРР надавав також правові оцінки і юридичні консультації з різноманітних питань, що цікавили урядові установи республіки.

Економічно-правовий відділ НКЗС опікувався: 1) збором і підготовкою матеріалів з питань правового і економічного характеру, що виникали в ході відносин з іноземними державами; 2) підготовкою і редагуванням проектів мирних, торгівельних та інших договорів, угод і конвенцій; 3) складанням проектів інструкцій, декретів і роз'яснень з усіх питань внутрішнього законодавства про іноземців і взагалі з питань, що відносяться до компетенції НКЗС; 4) наглядом за правильним виконанням укладених договорів і угод, як іноземними державами, так і установами й організаціями УСРР; 5) керівництвом діяльністю уповноважених НКЗС. Відділ надавав радянським урядовим установам юридичні консультації з проблем міжнародної співпраці УСРР з країнами Європи, зокрема визначав порядок і правовий бік щодо обміну біженцями й військовополоненими, вивозу ними майна та матеріальних цінностей за межі країни, здійснював аналіз і надавав правову оцінку (політичного й економічного змісту) різноманітним міжнародно-правовим документам, як державного, так і приватного характеру.

Загальне управління відділами дипломатичних відносин, преси та інформації здійснював один член колегії, економічно-правовим відділом – два члена колегії, роботою адміністративного, кошторисно-фінансового і матеріально-технічного відділів відали три члена колегії НКЗС.

Секретаріат здійснював: 1) розподіл і направлення до відділів вхідної кореспонденції наркомату і розсилання вихідної, виконання перекладів, листування загального характеру і виконання окремих доручень наркома і членів колегії, 2) шифрування та розшифровування таємного листування,

3) керівництво архівом комісаріату, 4) видання закордонних паспортів і візування документів під керівництвом економічно-правового відділу.

При наркоматі утворювалася посада уповноважених НКЗС УСРР, які призначалися для виконання переважно консульських функцій в окремі місцевості республіки[3].

Закордонні установи УСРР, які мали за мету як захист за кордоном інтересів республіки в цілому, так і її окремих громадян, зокрема, поділялися на: 1) дипломатичні – повноважні представництва; 2) консульські – генеральні консульства, консульства і віце-консульства. Повноважні та консульські представники здійснювали відносини з центральними й місцевими урядовими установами УСРР, а також із главами місій урядів іноземних держав, через НКЗС. Закордонні установи УСРР знаходилися під безпосереднім наглядом наркомату, звітуючи про результати своєї діяльності останньому. Кошторис і штати представництв проходили за кошторисом і штатами комісаріату. Таким чином, загальна організаційна структура НКЗС УСРР була такою: 1) народний комісар; 2) колегія; 3) центральний апарат;

4) місцеві установи; 5) закордонні представництва. Однак, широкомасштабне розгортання апарату НКЗС розпочалося лише з початку травня 1921 р., коли, зі вступом УСРР у реальні договірні відносини з іноземними державами, набула розвитку внутрішня робота відомства і розпочато організацію відділів. Внутрішня робота наркомату, на початковому етапі його існування, проводилася головним чином через економічно-правовий відділ, який з початку свого існування, а саме з квітня 1921 р., працював головними чином над розробкою законодавчих (проекти мирних договорів, положення про відділи НКЗС, які виносилися на затвердження ВУЦВК і РНК УСРР) матеріалів щодо правового врегулювання діяльності комісаріату [4].

У процесі налагодження УСРР офіційних стосунків з країнами Європи керівництво НКЗС розпочало організаційну побудову і формування штатної структури дипломатичних місій. На повноважні представництва УСРР за кордоном, згідно з положенням «Про представників УСРР за кордоном» від 6

вересня 1921 р., покладалося: 1) представництво УСРР у всіх дипломатичних справах; 2) захист інтересів і прав УСРР за кордоном у цілому та її окремих громадян зокрема; 3) виконання різноманітних доручень уряду. Послу присвоювався дипломатичний ранг – «Повноважного представника УСРР» у такій-то державі. Призначення на посаду відбувалося, за поданням уряду, президією ВУЦВК. При представниках засновувались посади радника і секретарів (дипломатичний корпус), які призначалися і звільнялися з роботи раднаркомом, а також технічний персонал. Власне відомче закордонне представництво, політично підпорядковане повноважному представнику, могла мати й певна державна чи громадська установа. Повноважний представник у своїй діяльності користувався законами УСРР, нормами міжнародного права і роз'ясненнями НКЗС, також законами тієї країни, при уряді якої він був акредитований. Про результати своєї роботи посадовець звітував керівництву НКЗС, а також був відповідальним перед президією ВУЦВК. У тих державах, де не було представника, могли засновуватися посади послів із дипломатичними обов'язками, коло діяльності яких визначалось особливими положеннями. Кошторис і штати посольства проходили за кошторисами і штатами НКЗС. Урядові установи та громадські організації УСРР могли звертатися до повноважного представника за кордоном лише через НКЗС. Так само, як і посол повинен був зноситися з урядовими відомствами республіки, відповідно до постанови РНК УСРР «Про порядок зносин урядових установ і громадських організацій з повноважними представниками УСРР за кордоном» від 16 червня 1922 р., лише через відповідні (здебільшого економічно-правовий) відділи НКЗС. Посол мав відповідати багатьом вимогам, серед яких – глибока обізнаність із справами, певне становище в УСРР, життєвий досвід, відповідність партійним критеріям.

Через те, що економічно-правовому відділу, який був зацікавлений у систематизації та перевірці усього попереднього досвіду міжнародно-правових відносин, важко було здійснювати безпосереднє керівництво роботою представництв за кордоном, НКЗС, циркулярним листом від 5 травня 1922 р.,

наказував главам дипломатичних місій: 1) встановити регулярне (щотижневе), надсилання місіями до центрального апарату комісаріату звітних доповідей про діяльність, у яких розглядалися б також питання, що виникали в процесі виконання практичних завдань; 2) питання економічно-правового змісту вирішувати лише за їх попереднього узгодження з економічно-правовим відділом НКЗС; 3) організувати регулярне постачання копій усього більш-менш важливого листування з урядом країни акредитації та з іншими посольствами. Зі свого боку економічно-правовий відділ зобов'язувався систематично інформувати представництва про всі питання, що вирішувалися в ході його роботи.

Для виконання спеціальних урядових доручень, зокрема для офіційних переговорів з метою укладення мирної угоди чи встановлення УСРР дипломатичних стосунків з іншою державою, наркоматом організовувалися надзвичайні місії, штатний розклад яких визначався залежно від завдань, які ставилися перед повноважною делегацією. Прикладом цьому є надзвичайна, для вироблення та підписання договору про дружбу і братерство, місія УСРР до Турецької республіки, особовий склад і фінансові видатки якої затверджувалися на спеціальних засіданнях колегії НКЗС, РНК УСРР та політбюро ЦК КП(б)У. Штатний розклад делегації до Анкари був таким: глава місії, радник, військовий експерт, торгівельний експерт, юрист-консультант, секретар, лікар, діловод, перекладачі, бухгалтер, комендант, співробітник для доручень, представник від ВУНК, охорона та інші – всього 40 осіб.

Для виконання урядових зобов'язань у справі обміну військовополоненими та біженцями, що покладалися на республіку внаслідок підписання нею договору про репатріацію з іншим суб'єктом міжнародних відносин, створювалися репатріаційні місії, штатний розклад яких був таким: уповноважений, його заступник, секретар, діловод, машиністи та дипломатичні кур'єри. Особовий склад цих делегацій був малочисельним. Так, репатріаційна місія УСРР у Болгарії нараховувала 5 осіб. Варто відзначити, що штати практично усіх дипломатичних представництв УСРР за кордоном (Німеччині,

Австрії, Чехословаччині, країнах Прибалтики) формувалися на основі особового складу репатріаційних місій. Фактично усі уповноважені УСРР із справ репатріації були призначені у тій самій же країні, згодом, після підписання договору про встановлення дипломатичних відносин, представництвами УСРР.

Для виконання консульських функцій, в основному вирішення питань щодо надання права в'їзду в країну чи виїзду з неї, при представництвах УСРР за кордоном засновувалися консульські відділи. Тимчасово, до вироблення консульського статуту НКЗС УСРР, консулам у своїй практичній діяльності належало користуватися, згідно з розпорядженням заступника наркома закордонних справ – Л. Ковальова від 10 листопада 1921 р., інструкцією консулам НКЗС РСФРР від 6 квітня 1921 р. Деякі загальні положення про характер роботи, повноваження та організацію консульської служби були подані у законі ВУЦВК «Про представників УСРР за кордоном» від 6 вересня 1921 р. Згідно з цим документом консули призначалися на посади, за поданням НКЗС, постановою РНК УСРР. При них засновувалися посади юрисконсульта та секретаря, а також канцелярія.

Консульські представництва УСРР діяли в межах певної території й називалися консульським округом. До обов'язків консулів входило: 1) захист торгівельних, фінансових, мореплавних інтересів УСРР і прав її громадян за кордоном, 2) надання юридичних консультацій, а також оформлення різноманітних нормативних актів стосовно особистих і майнових прав громадян УСРР, 3) винесення рішень у спірних питаннях, що виникають, як між громадянами УСРР та іноземцями, так і суто між громадянами республіки, коли сторони уповноважують консула виступити в якості третейського судді, 4) інформування наркомату про усі найважливіші події політичного, економічного і соціального життя свого округу, 5) виконання інших завдань, покладених повноважними представниками й урядом УСРР.

Консульський відділ у своїй діяльності був підвідомчий безпосередньо центральному апарату НКЗС, якому, через представництво, подавав звіт про

результати роботи. Консули звільнялися з посади, за поданням НКЗС, постановою РНК УСРР. Посол в окремих випадках мав право самостійно відлучати консула тимчасово від виконання ним службових обов'язків. Кошторис і штати консулів проходили за кошторисом і штатами НКЗС. Економічно-правовим відділом наркомату, в процесі розвитку консульської службою практичної діяльності, здійснювалося вироблення нормативних актів, які регулювали б правову сторону роботи консульських представників УСРР за кордоном. Зокрема, положення «Про консульських представників УСРР за кордоном» було затверджене спільною постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 2 вересня 1922 р. Консульські відділи при повноважних представництвах УСРР за кордоном у своїй практичній роботі були підвідомчі економічно-правовому відділу НКЗС, і у всіх питаннях, що виникали, повинні були звертатися лише до нього, а не до інших підрозділів наркомату.

Варто зазначити, що становлення консульської служби республіки проходило протягом тривалого періоду часу. Перші її установи (консульські столи) організовувалися, звертаючи увагу на наявність значної маси представників українського населення на території іноземних держав (інтернованих військовослужбовців і біженців у Польщі, Чехословаччині, Німеччині) при репатріаційних місіях УСРР за кордоном. Згодом консульські відділи, із встановленням офіційних стосунків УСРР з країнами Європи, відкривалися при дипломатичних місіях УСРР за кордоном. Однак, через складні фінансові й кадрові проблеми в державі, організація консульських відділів комісаріатом часто затягувалася. Наприклад, В. Ауссем – уповноважений УСРР у Німецькій республіці із справ репатріації у листі до НКЗС від 28 січня 1922 р., повідомляє, що дипломати, через відсутність спеціального апарату працівників і закордонних паспортів УСРР, окремої, від російської, консульської служби у німецькій державі досі не створили. Її функції, до часу укладення Росією Рапальського договору (5 квітня 1921 р.) виконував «український стіл» при бюро військовополонених РСФРР у Німеччині, згодом українське відділення при консульському відділі

повноважного представництва РСФРР у Німеччині. Виконання обов'язків консула було покладено на секретаря уповноваженого УСРР у Німецькій республіці Н. Калюжного, який вважався експертом з українських питань (здебільшого надання представникам української еміграції дозволу на повернення до УСРР), прийняття особливо важливих рішень покладалося особисто на В. Ауссема. Після приєднання УСРР до дії Рапальської угоди (5 листопада 1922 р.) при дипмісії УСРР у Німеччині було створено консульський відділ, роботою якого керував перший секретар посольства М.Калюжний. Належну організацію консульської роботи, до кінця листопада 1922 р., було завершено П. Ладаном і М. Руденком. Упродовж усього періоду діяльності співробітники консульств скаржилися на нестачу коштів, обладнання і невелику чисельність технічного персоналу, що уповільнювало оперативність виконання завдань. Таким чином, у 1921–1923 рр. дипломатами республіки, для організації процесу офіційного діалогу з іноземною країною, використовувалися такі закордонні делегації як надзвичайна місія, повноважне представництво, консульство та репатріаційна місія, на кожен з яких покладалось виконання притаманних лише їм функцій і повноважень.

З метою полегшити вирішення на місцях питань, пов'язаних з перебуванням на території України громадян іноземних держав, а також забезпечити виконання УСРР зобов'язань згідно з укладеними міжнародними договорами, засновувалася, відповідно до постанови ВУЦВК від 28 квітня 1921 р., посада «уповноваженого НКЗС у місті». Ці посади створювалися, згідно з положенням «Про уповноважених на території УСРР» від того ж 28 квітня 1921 р., у містах – Києві та Одесі [5]. Уповноважені НКЗС призначалися на посаду і звільнялися від неї постановою НКЗС. При них організовувалося управління, працівники якого приймалися на роботу і звільнялися рішенням уповноваженого. До компетенції управління уповноваженого НКЗС входило: 1) видавати закордонні паспорти і дозвіл на виїзд з України; 2) запобігати в'їзду в УСРР чи виїзду за її межі неблагонадійних елементів; 3) вирішувати прикордонні питання, які виникали в



УСРР у взаємовідносинах з країнами-сусідами; 4) здійснювати контроль за виконанням на місцевому рівні зобов'язань, покладених на республіку міжнародною угодою; 5) наглядати за дотриманням радянськими органами влади на місцях чинного законодавства стосовно іноземців, приймати закордонні делегації та іноземних представників в Києві та Одесі. До району діяльності уповноваженого НКЗС в Києві входили Київська, Волинська, Чернігівська й частина (Летичівський, Литинський і Проскурівський повіти) Подільської губерній. Повноваження уповноваженого НКЗС в Одесі поширювалися на Одеську, Миколаївську, частину (Брацлавський, Вінницький, Гайсинський, Жмеринський, Кам'янецький, Могилівський, Олюнонаський, Ушицький і Ямпільський повіти) Подільської губерній. Управління уповноважених НКЗС в Києві та Одесі, як територіальні відділення НКЗС УСРР, повинні були зноситися безпосередньо із центральним апаратом НКЗС УСРР. У всіх інших справах могли співпрацювати з місцевими урядовими та партійними установами. Кошторис і штати управління проходили за кошторисом і штатами НКЗС.

**Висновки.** З проведеного дослідження історичних аспектів становлення консульської служби в Україні виникає необхідність вивчення фінансової та структурної складової дипломатичної служби у вказаний історичний інтервал, адже оптимізація фінансування системи консульської служби Україні – сьогодні важливе завдання системи державного управління.

#### **Література.**

1. Гуменюк Б. І., Щерба О. В. Сучасна дипломатична служба. Навч. посібник. – К.: Либідь, 2001 . – 255 с.
2. Марущак М. Й. Історія дипломатії ХХ століття: Курс лекцій. – Львів : Видавництво «Бескид Біт», 2003. – 304 с.
3. Сардачук П. Д., Кулик О. П. Дипломатичне представництво : організація і форми роботи: Навч. посібник. – К.: Україна, 2001. – 176 с.

4. Нариси з історії дипломатії України. О. І. Голенко, І. Є. Камінський, М. В. Кірсенко та ін. під ред. В. А. Смолія. – К. : Видавничий дім «Альтернативи», 2001. – 736 с .