



ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО УКРАИНСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ ПЕРИОДА УКРАИНСКОЙ ЦЕНТРАЛЬНОЙ РАДЫ О МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРАХ (1917–1918 гг.)

Тамара БОРИСОВА,

доцент кафедры международного права и сравнительного правоведения
Киевского университета права НАН Украины

Summary

In the article on basis the archived materials are analyzed becoming of legislation of Ukrainian People's Republic (to the period of Ukrainian Central Council) in the field of a conclusion, action and stopping of action of international agreements. As a result of research of documents and materials of Ukrainian Central Council a structure and competence of supreme bodies of power of the first Ukrainian People's Republic (Central Council, Committee of Central Council, Small Council, Council of national ministers), that appeared in the process of their practical activity from entering into international contracts on behalf of UPR of times of Ukrainian Central Council are certain.

Key words: international law, right for international agreements, history of the state and right for Ukraine.

Аннотация

В статье на основе архивных материалов проанализировано законодательство Украинской Народной Республики периода Украинской Центральной Рады, регламентирующее процесс заключения, действия и исполнения международных договоров. В результате исследования документов и материалов УЦР определены структура и компетенция высших органов власти Украинской Народной Республики: Центральной Рады, Комитета Центральной Рады (Малой Рады), Рады народных министров, которые сложились в процессе их практической деятельности по заключению международных договоров от имени УНР.

Ключевые слова: международное право, право международных договоров, история государства и права Украины.

Постановка проблемы. Международные договоры являются необходимым институтом человеческого общения, которые обеспечивают нормальное функционирование как отдельных государств, так и в всего мирового сообщества в целом. Важное практическое значение для Украины имеет исследование договорной практики начала XX ст., в частности, УНР периода Украинской Центральной Рады.

Актуальность темы исследования. Учитывая роль национального законодательства в процессе регламентации заключения международных договоров, исследование конституционно-государственных актов Украины периода становления украинской государственности начала XX ст. можно выделить как одну из актуальных для формирования и совершенствования современного права международных договоров, в т. договорного права и законодательства современной Украины.

Состояние исследования. Среди ученых, которые проводили научный анализ исторического опыта в области становления украинской государственности начала XX ст. особенный интерес представляют работы М. Грушевского, В. Винниченко, Д. Дорошенко, которые были современниками этих событий. Среди современных ученых следует назвать А. Л. Копыленко, М. Л. Копыленко, А. Н. Мироненко, А. Юрченко, работы которых были использованы для данного исследования.

Целью и задачей статьи является исследование компетенции и структуры высших органов власти Украинской Народной Республики периода Украинской Центральной Рады в сфере заключения, действия и прекращения действия международных договоров.

Изложение основного материала. Международные отношения между государствами постоянно пребывают в состоянии развития и становятся все более сложными. Международные договоры представляют собой сложную многоотраслевую систему, охватывающую практически все виды взаимодействия государств [1, с. V11]. Регламентация процесса заключения, действия и прекращения действия международных договоров осуществляется на международном уровне, но определенную часть этого процесса регулируют нормы национального законодательства. Обычно конституционное право определяет порядок заключения договоров, компетенцию органов государства, виды договоров, которые подлежат ратификации и др. Место международных договоров в национальном законодательстве определяет Конституция Украины 1996 г. в ст. 9 [2, с. 385]. Закон Украины «О международных договорах Украины» от 29 июня 2004 г. закрепляет порядок заключения, исполнения и денонсации международных договоров Украины и применяется по отношению ко всем договорам Украины [3].

Опыт правовой регламентации заключения международных договоров в законодательстве Украинской Народной Республики (далее УНР), особенно периода Украинской Центральной Рады (далее УЦР), недостаточно исследован, хотя именно ей принадлежит роль возрождения украинской государственности начала XX ст.

Свое намерение самостоятельно осуществлять международные отношения УНР провозгласила в Ноте «ко всем воюющим и нейтральным государствам» от 22 декабря 1917 г. в которой сказано, что «до установления федеративного правительства в России и до тех пор, пока международное представительство не будет распределено между правительством России и правительством Украины, УНР во главе со своим правительством – Генеральным Секретариатом – выходит на дорогу самостоятельных международных отношений» [4, с. 227]. Однако в Ноте, как и в 111 Универсале УЦР от 20 ноября 1917 г., провозгласившим УНР, зафиксирована ее политическая жизнь в составе России, что ограничило международную правосубъектность Украины. Таким образом в тот период УНР не могла выступать полноправным субъектом международного права.

Ситуация изменилась, когда УЦР провозгласила в 1У Универсале (9) 22 января 1918 г. УНР независимым и суверенным государством. С это-



го момента УНР уже выступала как полноправный субъект международного права, который в полном объеме владеет международной правосубъектностью, и, в частности, имеет право заключать международные договоры. Что сыграло важную роль в переговорах УНР о заключении мирного договора с Центральными государствами в Бресте. УНР в ходе становления механизма внешнеполитической деятельности прежде всего должна была сформировать механизм внешних сношений, что и происходило на основе практической деятельности в процессе заключения международных договоров.

Законодательство УНР обозначенного периода уделяло внимание не только общим проблемам договорных правоотношений. На его основе разрешались конкретные вопросы относительно заключения международных договоров. Законодательные акты, изданные УНР по поводу заключения международных договоров, часто назывались «универсал», «постановление», и, хотя не именовались законами, однако имели их силу. Анализируя международные договоры УНР периода УЦР можно определить структуру и полномочия органов, которые представляли УНР при заключении международных договоров.

Первым необходимым действием в процессе заключения международного договора является договорная инициатива. С договорной инициативой выступают только те государственные органы, компетенцией которых определено заключение международных договоров. От имени УНР периода УЦР с договорной инициативой выступали следующие органы государственной власти: Комитет Центральной Рады (Малая Рада), Рада народных министров (далее РНМ) и Министерство иностранных дел, при соответствующих полномочий от РНМ.

Свое стремление устанавливать добрососедские отношения с другими государствами УНР проявляла еще до обретения статуса полноправного субъекта международного права. Так, согласно с постановлением чрезвычайного заседания Малой рады 21 ноября 1917 г. (с. с.), УЦР от имени УНР признала необходимым срочно договориться о перемирии, ознакомить с

предложением о начале мирных переговоров как союзные, так нейтральные и другие государства [5, с.469]. Также с договорной инициативой от имени УНР выступала Рада народных министров. Например, 2 апреля 1918 г. (дата опубликования телеграммы) РНМ обратилась к Совнаркому РСФРП с предложением срочно начать мирные переговоры [6, с.241]. В некоторых случаях Малая Рада предоставляла полномочия для обращения с договорной инициативой РНМ, если РНМ сочтет необходимой соответствующую инициативу. Так, согласно постановлению Малой Рады от 15 февраля 1918 г., РНМ получила полномочия для обращения с договорной инициативой к России для заключения мирного договора [7, с.4]. При условии наличия полномочий со стороны РНМ, с договорной инициативой от имени УНР выступало и Министерство иностранных дел, о чем свидетельствует постановление РНМ от 25 марта 1918 г. (н. с.). На этом заседании было постановлено поручить министру иностранных дел выступить с нотой, содержащей предложение к России начать мирные переговоры, однако нота должна быть передана по радио правительству России только после утверждения ее РНМ [8, с.51-52].

Практическое создание государственных органов, которые представляли УНР при заключении международных договоров, положило начало трансформации «Секретариата межнациональных дел» в «Секретариат международных дел», о чем было сообщено 13 (26) декабря 1917 г. на 8 сессии Центральной Рады. Это было вызвано стремлением УНР самостоятельно выступать на международной арене и устанавливать отношения с другими государствами [6, с.19]. Функции Генерального секретариата международных дел определены в проекте Закона «О создании Генерального секретариата международных дел», утвержденного 22 декабря 1917 (с.с.) Генеральным секретариатом. В сферу его компетенции входили: международные сношения; охрана интересов украинских граждан за границами УНР; временное общее разрешение национальных недоразумений в пределах УНР [6, с.62-63].

Основным направлением работы Министерства иностранных дел, как провозгласил 22 марта 1918 г. (н.с.)

на заседании Малой Рады глава РНМ В.Голубович, является установление добрососедских отношений со всеми государствами [6, с.228], что, в первую очередь, реализовывалось путем заключения международных договоров. С этой целью всю подготовительную работу, в том числе по подготовке проектов договоров, конвенций, нот, непосредственно осуществляло Министерство иностранных дел (при наличии полномочий от РНМ). Так, 21 марта 1918 г. на заседании РНМ утверждена нота к Австрии, подготовленная министром иностранных дел [6, с.40-41]. Аналогичные поручения от РНМ зафиксированы постановлениями от 22 марта 1918 г.: «О заключении мира с Россией» [6, с. 222], «О подготовке ноты с Румынией» [8, с. 45-46]. В некоторых случаях к работе над проектами договоров и других документов, совместно с Министерством иностранных дел, привлекались представители других министерств, члены мирных делегаций, создавались специальные комиссии, которые действовали на основе полномочий от РНМ или Центральной Рады. В частности, 17 декабря УЦР утвердила постановление «О межведомственной комиссии», созданной при Генеральном секретариате, в рамках компетенции которой была «разработка экономических вопросов в связи с мирными переговорами» [9, с. 59]. Хотя в постановлении и не обозначено, о каких именно переговорах идет речь, можно предположить, что это мирные переговоры по заключению мира между УНР и Центральными государствами. Согласно постановлению РНМ от 10 марта 1918 г. 9 (н.с.) министру иностранных дел, совместно с членами мирной делегации, поручено подготовить текст договора с Россией [10, с. 24-25].

В соответствии с законодательством, в период сессий только Центральная Рада имела право предоставлять полномочия на действия своих представителей в процессе заключения международных договоров, а в период между сессий это право переходило в компетенцию Малой Рады. В некоторых случаях полномочия предоставлялись на осуществление отдельных стадий, а иногда – и на заключение международного договора в целом.

Только на последнем заседании Центральной Рады 29 апреля 1918 г.



утверждена Конституция УНР (Статут о государственном строе, правах и свободе УНР), в которой определены общие принципы заключения международных договоров. Так, согласно Конституции УНР, сфера внешних сношений принадлежала к компетенции высших органов власти УНР. В 3 разделе определено, что «высшим органом УНР являются Всенародные Сборы, непосредственно осуществляющие высшую законодательную власть в УНР» (п.23); «высшая исполнительная власть принадлежит Раде народных министров» (п.24). В рамках компетенции Всенародных Сборов разрешались такие первостепенные вопросы, как объявление войны и заключение мира от имени УНР» (п.47). В Конституции определены виды договоров, которые утверждались Всенародными Сборами, среди которых политические и экономические договоры [2, с.105-113]. Однако Конституция УНР в связи с падением Центральной Рады осталась историко-правовым документом того времени.

Другим важным этапом в заключении договоров являются переговоры. Согласно законодательству УНР, ведение международных переговоров принадлежало в сфере компетенции РНМ и Министерства иностранных дел (по согласию УЦР или Малой Рады). В 1У Универсале УЦР провозгласила, что она осуществляет представительские и законодательные функции до созыва Учредительных сборов и предоставляет полномочия высшему исполнительному органу – РНМ на ведение мирных переговоров относительно заключения договора с Центральными государствами [2, с.102]. В межсессионный период вопросы о предоставлении полномочий на ведение переговоров разрешал Комитет Центральной Рады (Малая Рада), что и подтверждает постановление Малой Рады от 15 февраля 1918 г., в соответствии с которым полномочия РНМ на ведение переговоров относительно заключения мирного договора с Россией предоставила Малая Рада [10, с.4].

Анализ документов и материалов УЦР свидетельствует, что УЦР, как высший орган законодательной власти, во-первых, определял сферу компетенции высших органов власти; во-вторых, предоставляла РНМ полно-

мочия для урегулирования вопросов относительно заключения международных договоров УНР.

Последней стадией заключения договоров является выражение согласия державы на обязательность для нее международного договора. В период УНР обозначенного периода применялись такие формы: подписание, утверждение, ратификация, присоединение к договору.

Право на подписание международных договоров от имени УНР принадлежало: Раде народных министров; министру иностранных дел и министрам соответствующих министерств, главам государственных комиссий, при условии предоставления полномочий на соответствующие действия УЦР или Малой Радой. Так, 22 января 1918 г. на заседании IX сессии УЦР председатель РНМ В.Голубович, в связи с завершением мирных переговоров в Бресте, просил УЦР предоставить РНМ право подписать мирные договоры, что и было предоставлено согласно постановлению [6, с.120-121]. А в соответствии с постановлением Малой Рады от 1 февраля 1918 г. РНМ были предоставлены полномочия на заключение и подписание соглашений с другими государствами, которые вытекают из мирного договора с Центральными государствами от 27 января 1918 г. (с. с) [11, с.1].

В соответствии с полномочиями УЦР подписывали договоры руководители министерств или государственных комиссий. Так, согласно с Законом «О присоединении УНР к Всемирному почтовому союзу», право подписать специальные, общие и дополнительные конвенции предоставлено Министру иностранных дел и Министру почт и телеграфов [12, с.199-199 об.]. А в соответствии с постановлением Малой Рады от 8 апреля 1918 г. (н.с.) право на подписание торгового договора от имени УНР предоставлено Госкомиссии по товарообмену с Центральными государствами [6, с.256].

Применялась и такая форма выражения согласия на обязательность международного договора, как утверждение его правительством, то есть РНМ. Утвержденный таким образом договор не нуждается в ратификации. Постановлением РНМ от 5 апреля 1918 г. был утвержден ряд соглашений об участии военнопленных и раненых,

заключенных между УНР и Австро-Венгрией. Например, Соглашение об освобождении военнопленных обеих сторон, подписанное 29 марта 1918 г. [12, с.61-62]. В заключительных положениях этих соглашений прямо сказано, что все они должны быть утверждены правительством государства, то есть Радой народных министров.

Право ратифицировать международные договоры УНР принадлежало к сфере компетенции только высшего законодательного органа власти – УЦР, что подтверждается протоколом ее заседаний, а также протоколами заседаний Малой Рады и РНМ. Однако во время ратификации Мирного договора от 27 января 1918 г. (с. с.) между УНР, с одной стороны, и Германией, Австро-Венгрией, Турцией и Болгарией – с другой, возник вопрос о расширении сферы компетенции РНМ и предоставлении ей полномочий на ратификацию указанного договора. Постановлением Малой Рады от 1 февраля 1918 г. было дано разрешение на ратификацию названного договора РНМ [13, с.1]. Позднее, согласно постановлению Малой Рады от 15 марта 1918 (н.с.), договор был передан на рассмотрение комиссии, созданной из представителей всех фракций Малой Рады [6,с.203], по окончании работы Комиссии УЦР 17 марта 1918 г. окончательно утвердила Мирный договор между УНР, с одной стороны, и Германией, Австро-Венгрией, Турцией и Болгарией – с другой.

Таким образом, право ратифицировать международные договоры УНР принадлежало исключительно к сфере компетенции Украинской Центральной Рады.

Другой способ выражения согласия на обязательность международного договора – присоединение, что чаще всего предусматривало присоединение к уже заключенному договору. Решение о присоединении к договору принималось УЦР, которая утверждала соответствующее постановление по этому поводу. Например, УЦР 26 апреля 1918 г. утвердила законопроект «О присоединении УНР к Всемирному почтовому союзу» [14, с.199-199 об.]. Присоединение осуществлялось в соответствии с положениями договора и национальным законодательством. Так, в пояснительной записке к указанному закону определена следующая процедура:



во-первых, необходимо постановление парламента о согласии на присоединение; во-вторых, оповещение о согласии на присоединение через дипломатические каналы о присоединении к Союзу Украины [15, с.200-200, об. 201].

Процедура опубликования международных договоров является важным юридическим действием, но законодательством того времени не определен порядок опубликования международных договоров УНР. Однако договоры УНР и ратификационные законы УЦР публиковались в официальном издании – «Вестнике РНМ». Также в «Вестнике РНМ» публиковались и постановления о принятии ратификационного закона. Обычно в официальных изданиях публиковались действующие международные договоры, однако, Мирный договор от 27 января 1918 г. (с. с.) был опубликован раньше, чем закон о его ратификации.

Учитывая вышесказанное, можно сказать, что все вопросы заключения и действия международных договоров принадлежали к компетенции высших органов власти Украинской Народной Республики: высшего законодательного органа УНР – Украинской Центральной Рады, в межсессионный период – Малой Рады, высшего исполнительного органа – Рады народных министров. Министерство иностранных дел проводило основную подготовительную работу, в том числе готовило проекты международных договоров, при наличии полномочий от РНМ. Все проекты договоров, конвенций, нот, подготовленные Министерством иностранных дел, рассматривались и утверждались РНМ.

Обращение с договорной инициативой к иностранным государствам принадлежало к сфере компетенции Рады народных министров, а в некоторых случаях с договорной инициативой выступала Малая Рада.

Выдача полномочий на действия в процессе заключения договоров во время сессий принадлежало к компетенции Украинской Центральной Рады, в межсессионное время это право переходило к Малой Раде. Полномочия предоставлялись как на ведение отдельных стадий по заключению международных договоров, так и на весь процесс заключения.

Право на ведение переговоров в ходе заключения международных до-

говоров находилось в компетенции Рады народных министров и Министра иностранных дел. На переговоры ведомственного характера УЦР предоставляла Министру иностранных дел и отраслевым министрам.

Подписание международных договоров было прерогативой Рады народных министров и Министра иностранных дел. При присоединении к международным договорам, Центральная Рада предоставляла право на подписание общих, специальных и дополнительных конвенций Министру иностранных дел и министрам соответствующих министерств.

Утверждение международных договоров УНР принадлежало к сфере компетенции правительства – Рады народных министров.

Выражение согласия на обязательность международных договоров в форме ратификации осуществлялось высшим законодательным органом УНР – Украинской Центральной Радой. Ратификационный закон и текст международного договора публиковались в Вестнике Рады народных министров. Нормативного акта о порядке опубликования международных договоров в тот период не существовало. Порядок прекращения действия договоров в документах и материалах Украинской Центральной Рады недостаточно отображен.

Таким образом, хотя в УНР периода Украинской Центральной Рады вопросы относительно заключения, действия и прекращения действия международных договоров не были закреплены на конституционном уровне, однако в результате практической деятельности постепенно складывалась структура и полномочия высших органов власти УНР сфере заключения, действия международных договоров. Однако это процесс был прерван в связи переходом власти к гетману П. Скоропадскому.

Список использованной литературы:

1. Лукашук И.И. Современное право международных договоров: в 2-т. / Лукашук И.И. – М.: Волтерс Клувер, 2004 – Т.1. – 658 с.
2. Історія української Конституції / Упоряд. А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко. – К.: Право, 1997. – 464 с.

3. Закон України «Про міжнародні договори України» 2004 р. [електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.

4. Проф. Дмитро Дорошенко. Історія України 197-1923 рр.: в 2 т. / Дмитро Дорошенко. - Видавнична корпорація в Нью-Йорку «Булава», 1954. – Т. 1. – 437 с.

5. Українська Центральна Рада: документи і матеріали у 2-т./упор. В.Ф. Верстюк [та ін.]: від.ред В.А. Сомлій – К.: Наукова думка, 1996. – Т.1. – 589 с.

6. Українська Центральна Рада: документи і матеріали у 2-т./упор. В.Ф. Верстюк [та ін.]: від. ред. В.А. Сомлій – К.: Наукова думка, 1997. – Т.2. – 422 с.

7. Центральный государственный архив высших органов власти Украины. – Ф. 1064. – Оп. 1.- Д. 10. – с. 4.

8. Там же. – Ф.3690. – Оп.1. – Д. 17. – с.45-46.

9. Там же. – Ф. 1115. – Оп. 1. – Д. 1. – с. 59.

10. Там же. – Ф.1064. – Оп. 10. – Д. 10. – с.1.

11. Там же. – Ф. 1115. – Оп. 1. – Д. 4. – с. 199-199 об.

12. Там же. – Ф.1064. – Оп. 10. – Д. 4. – с.61-62.

13. Там же. – Ф.1064. – Оп. 10. – Д. 10. – с.1.

14. Там же. – Ф. 1115. – Оп. 1. – Д. 6. – с. 199-199 об.

15. Там же. – Ф.1115. – Оп.1. – Д.6. – 200-200 об., 201.