

УДК 94(470+571) «1922/1936+94(477 «1922/1936)

Сокирська В.В.

ВРЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМВІДНОСИН МІЖ РСФРР І УСРР

У 20-Х РР. XX СТ.: ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Проблема визначення характеру взаємовідносин між РСФРР і УСРР у 20-х роках минулого століття в історіографії набувала полярності: від «вічної дружби» до «вічного антагонізму». Російсько-українські відносини періоду становлення радянської державності розглядалися тенденційно, фрагментарно. Лише уважне прочитання офіційних партійних і державних документів дасть можливість створити реальну картину розвитку цих відносин і пояснити ситуацію, за якої ці відносини перейшли із розряду «об'єкт-об'єкт» в розряд «об'єкт-суб'єкт».

З встановленням радянської влади в Україні на початку січня 1919 р., російсько-українські відносини з площини явної та прихованої збройної боротьби з носіями української національної державності перемістилися у площину міждержавних стосунків Росії і України.

Заходи, спрямовані на політичне опанування радянською Росією України йшли поза площиною правового оформлення державних стосунків Росії й України. Міждержавні відносини РСФРР і УСРР базувалися на основі більшовицької доктрини, спільності ідеологічних і політичних завдань, однаково організованого і на спільних засадах побудованого державного устрою та соціально-економічного укладу.

Незалежні радянські республіки, хоч формально і мали статус самостійних держав, були тісно пов'язані між собою, причому роль центру відігравала Російська Федерація, навколо якої гуртувалися всі інші республіки. Прагнення до об'єднання зумовлювалося економічними зв'язками між республіками, що склалися протягом тривалого часу, однаковою політичною структурою, а також активною об'єднаною

політикою безмежно зацентралізованої правлячої більшовицької партії, в структурі якої керівні комітети партії у національних республіках, хоч і називалися центральними, як, наприклад, ЦК КП(б)У, насправді користувалися не більшими правами, ніж обласні або губернські парткоми в РСФРР, і тому змушені були підкорятися рішенням ЦК РКП(б). Республіки формально розцінювали ці зв'язки як федеративні.

Шлях до повного політичного і правового підпорядкування України РСФРР був, з історичної точки зору, не таким уже й тривалим. Уже в січні 1920 р. була видана постанова Всеукрревкому на розвиток угоди ВУЦВК про об'єднання діяльності РСФРР і УСРР від 1 червня 1919 р. і надалі до остаточного оформлення взаємовідносин останніх всі декрети та постанови УСРР, що торкалися органів влади і підвідомчих установ, зв'язаних з вищезазначеною угодою (а саме: військові, ВРНГ, продовольства, працесоцзабезу, шляхів сполучення, пошти і телеграфу, фінансів), скасовувався і замінювався декретами РСФРР. Останні набували чинності і підлягають негайному виконанню. Всі декрети і постанови, видані в цій галузі до моменту оголошення цього вважати скасованими. Доручалося комісіям Всеукрревкому, діяльність яких зв'язана з вищезгаданою угодою, приступити до термінового перегляду декретів кожної по своєму відомству і подати на затвердження Всеукрревкому ті з них, які потребували змін в залежності від українських обставин. Негайно відновлювала свою роботу комісія, обрана ВУЦВК, для вироблення конкретних форм об'єднання республік [1, с. 10].

IV Всеукраїнський з'їзд Рад, що проходив з 16 по 20 травня 1920 р. в Харкові, у порядок денний включив доповідь уряду про взаємовідносини між РСФРР і УСРР. В резолюції з'їзду підтверджувалася згода між центральними виконавчими комітетами УСРР і РСФРР щодо об'єднання комісаріатів військового, фінансів, залізниць, народного господарства, пошт, телеграфів і праці. ЦВК доручалося вести і далі ту саму політику тіснішого єднання. Маючи на

увазі, що на VII Всеросійському з'їзді Рад Україна зайнята на той час Денікіним, не могла прийняти участі через своїх делегатів, IV Всеукраїнський з'їзд Рад аж до закінчення роботи, призначеної ЦВК Комісії по федеративній конституції й до остаточної постанови Всеросійського з'їзду Рад, доручає Центральному виконавчому комітетові України ввійти в зносини з Всеросійським центральним виконавчим комітетом по питанню представництва Радянської України в ньому [2, с. 345 – 347].

Формування радянської федерації відбувалося на основі підписаних наприкінці 1920 р. – на початку 1921 р. союзних договорів між РСФРР та іншими республіками. Назва «федерація» залишалася тільки назвою, по суті ж при уважному прочитанні документів стає зрозумілим: коли мова йшла про суверенність і незалежність у першій частині речення, то другою – вона скасовувалася. Прикладом цьому може служити договір про воєнний і господарський союз між Російською Федерацією і Україною, підписаний у Москві 28 грудня 1920 р. уповноваженими від Радянського Російського уряду – Головою Ради Народних Комісарів В.І. Леніним і Народним Комісаром закордонних справ Г.В. Чичеріним, а від Радянського Українського уряду – Головою Ради Народних Комісарів і Комісаром закордонних справ Х.Г. Раковським. У ньому наголошувалося: «...виходячи з проголошеного великою пролетарською революцією права народів на самовизначення, визнаючи незалежність і суверенність кожної із сторін, що домовляються і усвідомлюючи необхідність об'єднати свої сили з метою оборони, а також в інтересах їх господарського будівництва, вирішили заключити даний робітничо-селянський союзний договір [3, с. 11 – 12].

Договір між РСФРР і УСРР від 28 грудня 1920 р. у своїй вступній частині встановлював два основних принципи правових взаємовідносин між РСФРР і Україною: а) незалежність і суверенність кожної із сторін, що беруть участь у цьому договорі; б) спільність політичних і

соціальних завдань і єдність інтересів у питаннях оборони і господарського будівництва.

Ці два принципи відображалися в договорі з одного боку в тому, що РСФРР і УСРР як суб'єкти міжнародних прав, вступили у військовий і господарський союзи, а з іншого боку – для здійснення другого принципу об'єднали ряд наркоматів.

Здійснюючи об'єднання наркоматів не лише адміністративно, а й по суті їх діяльності, разом з тим в усіх статтях договору підкреслювалася рівноправність і суверенність сторін.

Одним із основних прав суверенності є законодавчі функції. При чому, порядок видання декретів і розпоряджень передбачався конституцією УСРР і із договору не можна прослідкувати, щоб УСРР в області законодавства по об'єднаним наркоматам в чомусь відмовлялася від порядку видання законодавчих актів в Україні. Паралельна дія законодавчих актів РСФРР і УСРР на території України без належного публікування і кодифікації законодавчими органами УСРР призводила до того, що порушувалися функції місцевих органів і виникав цілий ряд непорозумінь [3, арк. 33 – 34].

Для практичного здійснення цих завдань об'єднувалися сім наркоматів обох республік: військових і морських справ, ВРНГ, зовнішньої торгівлі, фінансів, праці, шляхів сполучення, пошт і телеграфів. Продовжувалася поступова втрата обіцяного суверенітету і незалежності, бо за договором об'єднані наркомати входили до складу Раднаркому РСФРР і мали в Раднаркомі УСРР своїх «уповноважених». Керівництво об'єднаними наркоматами здійснювалося через Всеросійські з'їзди Рад і ВЦВК, до складу яких включалися представники УСРР. У лютому 1921 р. договір ратифіковано V Всеукраїнським з'їздом Рад.

Постановою Раднаркому УСРР від 25 січня 1921 р. «Про уповноважених РСФРР при Раднаркомі УСРР» встановлювалося, що

призначувані наркоматами РСФРР уповноважені при Раднаркомі УСРР затверджуються ВУЦВК і входять до складу Раднаркому УСРР на правах народних комісарів. У своїй діяльності вони керуються законоположеннями обох республік і відповідальні перед відповідними народними комісаріатами РСФРР і перед органами Центральної радянської влади УСРР. Права і обов'язки уповноважених визначалися окремими положеннями, виданими і затвердженими урядами РСФРР і УСРР протягом 1921 р. [4, арк. 28]

Договірні зв'язки з самого початку заклали передумови нерівноправності республік. Надання державним органам РСФРР загальнофедеративних функцій управління ставило РСФРР у привілейоване становище порівняно з УСРР, що давало змогу апаратним структурам ігнорувати рішення державних органів України і серйозно послаблювати суверенітет УСРР.

Подальше зростання централізації управління призводило до посилення керівної ролі органів РСФРР у вирішенні навіть суто українських питань. Питання про подальше врегулювання взаємовідносин між РСФРР і УСРР вивчала комісія, утворена постановою Політбюро ЦК РКП від 11 травня 1922 р. в складі Сталіна, Каменєва, Фрунзе і Скрипника з дорученням в місячний термін врегулювати питання про взаємовідносини між органами РСФРР і УСРР і надати короткий звіт через два тижні. Комісія провела п'ять засідань, із них два в травні, три – в червні.

Про характер відносин, що вибудовувалися між РСФРР і УСРР, красномовно говорить протокол засідання комісії ЦК РКП від 16 червня 1922 р., на якому були присутніми Фрунзе, Сталін, Мануїльський, Каменєв, Скрипник, Раковський та представники відомств.

Слухалися питання про угоди між Вищою Радою Народного Господарства і Українською Радою Народного Господарства, між НКЗТ і Уповноваженим Народного Комісаріату Зовнішньої Торгівлі та по

наркомфінах. Особливо гостро розгорілися дебати по фінансових питаннях. За встановлення державного бюджету України як окремої частини загального бюджету висловлювалися Фрунзе, Мануїльський, Скрипник і Каменєв. Проти був Сталін і представник Наркомфіна. Це питання було перенесене на наступні засідання [5, арк. 38].

При обговоренні окремих угод по наркоматах виникла необхідність поставити загальне питання про проходження законодавства. Це питання було розроблене і погоджене спеціальною нарадою в складі представників законодавчих органів РСФРР і УСРР і з поправками прийнятий комісією ЦК. По решті відомств і центральних установ відомче погодження ще не завершилося. Українські органи вже виробили свої проекти, але вони ще не обговорювалися російськими органами [3, арк. 14].

Тому у липні 1922 р. Представництво РСФРР та уряд УСРР в продовження договору від 28 грудня 1920 р. і з метою зближення союзних республік, заключили додатковий договір і призначили Уповноважених. Було прийнято рішення, що законодавство по об'єднаним наркоматам, згідно договору від 28 грудня 1920 р. між РСФРР і УСРР, видається кожним робітничо-селянським урядом як УСРР так і РСФРР самостійно. Для впровадження в життя погодженого законодавства обома республіками з окремих питань по об'єднаним наркоматам уряди як РСФРР, так і УСРР входять один до одного через своїх повноважних представників з представленням на розгляд, погодження і впровадження в дію тих чи інших законів.

З метою врегулювання законодавства по об'єднаним наркоматам усі законопроекти, що вносяться урядом РСФРР на затвердження спільних законодавчих органів, попередньо підлягають взаємному погодженню з урядом УСРР через своїх Уповноважених представників, крім випадків, коли поспішне видання декретів викликається військовими чи іншими надзвичайними обставинами.

При реєстрації декретів і законів, що приймаються в порядку законодавчої ініціативи, Раднаркомом РСФРР, президією ВЦВК РСФРР і РПО РСФРР, робітничо-селянський уряд УСРР залишав за собою право, при приведенні їх в дію на території УСРР, змінювати і доповнювати їх своїми постановами, у відповідності з економічними і побутовими умовами України, в рамках спільного законодавства.

По об'єднаним наркоматам Наркоми УСРР являлися також Уповноваженими відповідних наркоматів РСФРР з правами, встановленими особливою угодою і являлися в той же час членами колегії відповідних наркоматів РСФРР. Цей договір підлягав ратифікації ЦВК обох республік [5, арк. 29 – 30].

30 грудня 1922 р. на засіданні представників з'їзду Рад Соціалістичних Радянських Республік був затверджений Договір про утворення СРСР з тією умовою, що цей договір буде введено в дію після затвердження його найближчою сесією ЦВК.

На основі цього Союзного Договору окремі радянські республіки, що належали до так званих «договірних», повинні були об'єднатися в одну союзну державу – СРСР з вищими союзними державними органами у вигляді з'їзду Рад СРСР, ЦВК СРСР, РНК СРСР, а також Союзного Верховного суду і Союзного ДПУ і ряду Союзних Наркоматів. Ці Союзні державні органи повинні були в області законодавства і управління поширювати свою компетенцію на всі республіки, що входять до СРСР. Тільки їх постанови могли мати обов'язкове значення для всіх об'єднаних республік.

На початку 1923 р. перед Раднаркомом УРСР постало питання про вироблення практичних директив взаємин між СРСР і республікою, по розробленню положень про об'єднані наркомати [6, арк. 1 – 2]

Згідно резолюції XII з'їзду партії, було визнано за необхідне піддати серйозному перегляду всі основні положення Союзного договору в плані уточнення прав Союзу і розширення прав окремих республік.

Ставилося за мету переглянути перелік прав, наданих Союзу (п. 2 Союзного договору), в якому, між іншим, підкреслювалися гарантії суверенітету окремих республік, розмежувати, що відноситься до відома виключно союзних органів, і що факультативно, встановити порядок оголошення того чи іншого майна і ресурсів окремих республік, передбачити участь республік в управлінні загальносоюзною власністю. Стосовно Наркоматів, наполягали, щоб в республіках були лише наркоми, а не уповноважені наркоматів не залежно від їх функцій і прав. Переглянути категорії об'єднаних, директивних і самостійних наркоматів і можливість їх переведення із однієї категорії в іншу.

Ставилося за мету зменшити число членів ЦВК Союзу і в Основному законі не визначати їх числа. Обмежити компетенцію Верховного Суду Союзу тільки справами про вищі посадові особи Союзу і спорами між республіками.

Військові суди при єдиному військовому судочинстві, єдиному кодексі військових злочинів і військовому статуті мали підпорядкувати військовим судам окремих республік.

Важливо, що столиця Союзу не повинна була співпадати зі столицею жодної із республік, що входили до складу СРСР.

Кошторис Союзу у видатковій своїй частині повинен був включати видатки на об'єднані наркомати і на утримання апарату Союзного уряду, створення особливих фондів, як то: для підтримання економічно слабких членів Союзу, військового та ін. Кошторис Союзу в прибутковій своїй частині мав складатися із прибутків по загальносоюзним підприємствам і майну, надходжень від об'єднаних наркоматів, держбанку, загальносоюзних податків, за виключенням % відрахувань до бюджетів союзних республік [6, арк. 24 – 25].

Проект додаткового договору УСРР з питання про порядок проходження законодавства РСФРР через законодавчі органи УСРР затверджувався з суттєвими поправками, за якими Україна втрачала

право навіть обмеженої самостійності в законодавчій діяльності. Це право переходило до «відповідного загально федеративного органу» [5, арк. 32]. Це положення було нав'язане представниками РСФРР. Позицію української сторони, після заяви Скрипника про припинення своєї роботи в засіданні, то й відстоювати не було кому.

Від Повноважного представництва УСРР до президії ВЦВК, РНК, у політбюро ЦК РКП, копії Сталіну, Калініну, Рикову і Цюрупі, було направлено листа із зауваженням про те, що допоки союзний договір не небрав чинності, то вживання в офіційних паперах, що виходять від органів РСФРР терміна «СРСР» є неправильним і недоцільним. Ще у більшій мірі це необхідно сказати стосовно застосування його в актах, що мають законодавчий характер, і взагалі. актах, що підлягають опублікуванню. Деякі державні органи РСФРР пішли ще далі, вони не тільки використовують вказаний вище термін, але і використовують його в розумінні поширення їх постанов не тільки на території РСФРР, але й на території інших республік. Так, наприклад, по уповноваженню Нарковнутрішніх справ РСФРР (наркомат не об'єднаний). видаються візи для виїзду за «межі СРСР», тоді як до створення органів СРСР Наркомзаксправ республік, що об'єднуються, зберігають свою самостійність і виступають у міжнародних зносинах кожний від своєї республіки. Союз РСР у міжнародних відносинах ще не був легалізований.

Ще більше заперечень викликав політичний бік питання вживання терміна «СРСР». Видання державними органами РСФРР постанов від імені СРСР, входило в суперечку з самою суттю Союзного Договору, створювало враження нерівності республік, що об'єднуються, враження лише декоративного значення СРСР для РСФРР, що створює умови для посилення націоналістичних настроїв навіть серед тієї частини населення союзних республік, яка сприймає союзний договір.

Внесення в це питання необхідної ясності було нагальним так, як наркомати РСФРР перебирали на себе функції союзних органів.

Внаслідок вищевикладеного. повноважне представництво УСРР в РСФРР вважало за необхідне, щоб ВЦВК і РНК дали вказівку усім наркоматам і державним органам про недопустимість вживання терміна «СРСР» в офіційних документах до створення вищих органів СРСР [5, арк. 150 – 152].

Отже, міждержавні відносини, що формувалися між РСФРР і УСРР на початку 20-х рр. ХХ ст., мали істотні вади. В їх основу відразу ж було покладено принцип нерівності їх суб'єктів. РСФРР мала серйозні переваги у відносинах з Україною, привласнюючи собі права союзного центру. Союзний договір регулював державні взаємовідносини УСРР і РСФРР у загальних рисах. Вони були недостатньо визначеними. Відсутність чіткого розмежування функцій центру і республіки, протиріччя стосовно сфер компетенції загальнофедеративних і республіканських структур породжували конфлікти між управлінськими органами України і Росії.

Ситуація, що склалася на цей час у взаєминах РСФРР із національними республіками, була цілком закономірною. Становлення радянської федерації відбувалося не шляхом створення спеціальної мережі установ для розв'язання спільних для всіх республік завдань, а перетворенням вищих органів влади РСФРР у союзні.

Література

1. Збірник узаконень і розпоряджень Всеукраїнського революційного комітету. – 1919 – 1920. – 26 грудня – 10 лютого. – Ч. 1. – С. 10. 2. Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України і Уповноважених РСФРР. – 1920. – 7 – 10 червня. – Ч. 13. – С. 345 – 347. 3. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства. – 1921. - № 1. – 3 января. – С. 11 – 12. 3. Ф. 3. – Оп. 1. – Од. зб. 9. – 74 арк. 4. Ф. 3. – Оп. 1. – Од. зб. 59. – 49 арк. 5. Ф. 3. – Оп. 1. – Од. зб. 101. – 179 арк. 6. Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 944. – 211 арк.