

Владимир Гонец
(Брно)

ВОПРОС СОГЛАСОВАНИЯ СОВЕТСКИХ РЕСПУБЛИК
В ПЕРИОД ДО ОБРАЗОВАНИЯ СССР

В период 1917–1922 гг. имелись налицо объективные предпосылки для самого узкого сотрудничества советских республик в сфере внешней политики. Совместные задачи борьбы за демократический мир, дипломатической борьбы против интервентов и против государств подкрепляющих интервенцию, борьба против международно-политической деятельности русских, украинских и других эмигрантских политических группировок и „правительств”, усилие за международное признание советского правительства Украины и других республик, решение международных проблем связанных с последствиями войны и иностранной интервенции и прежде всего усилие за нормализацию отношений с капиталистическими государствами на основах мирного сосуществования, все это способствовало единению.

Поэтому является совсем противоречивой степень формального единства советских республик в осуществлении внешней политики. Так например, в Советской Украине действовал уже с 17.12.1917 г. свой особый исполнительный орган внешней политики (так называемое секретарство межнациональных дел, с марта 1918 г. секретарство иностранных дел), основными проблемами внешней политики регулярно занималось украинское советское правительство и Всеукраинский исполнительный комитет Советов¹. То же самое дело встречается с возобновлением советской власти на Украине в конце 1918 г., лишь под другими названиями (между прочим Иностраный отдел Временного рабоче-крестьянского правительства Украины) и с 29.01.1919 г.

¹ *Великая Октябрьская социалистическая революция на Украине. Сборник документов и материалов*, т. 3, Киев 1957, с. 277, 281–283; *Съезды советов в документах*, т. 2, Москва 1960, с. 16.

регулярно работает Народный комиссариат иностранных дел Украины. Намерение вести самостоятельно внешние сношения отражает обращение правительства Украинской ССР к правительствам всех государств с призывом установить регулярные дипломатические связи (от 28.01.1919 г.)². В последствии все это закрепила Конституция Украинской ССР в марте 1919 г., включая право самостоятельно осуществлять внешние сношения. Значит, с общеправовой и государственно-правовой точки зрения Советская Украина в области внешней политики была вполне суверенной.

После окончания гражданской войны и интервенции деятельность Советской Украины в сфере внешней политики в много раз укрупнилась; Советская Украина заключила ряд договоров и соглашений по разным делам, учредила свои представительства в многих странах Европы и т.п.³ Такая деятельность Советской Украины развивалась в полном соответствии Союзному договору между Украинской ССР и РСФСР (от 28.12.1919 г.) и всей системе т.н. „договорной федерации” советских республик. Названный договор признавал второй стороне лишь суверенный голос по вопросам внешней политики и второй абзац договора открыто подкреплял суверенитет и авторитет Украинской ССР в международных отношениях⁴.

Переобразование аппарата иностранных дел произошло во второй половине 1923 г., вслед за принятием второй сессией Всесоюзного центрального исполнительного комитета советов дополненной версии всесоюзной конституции 6.07.1923 г. Конституция основала новую систему государственных органов руководства и управления советской внешней политикой. 13.07.1923 г. президиум Всесоюзного центрального исполнительного комитета выступило с обращением к всем народам и правительствам с официальной информацией о решении съезда советов союзных республик образовать единое союзное государство и о принятии Конституции СССР; в обращении была предоставлена тоже краткая характеристика всесоюзной конституции вместе с данными об образовании единого всесоюзного народного комиссариата иностранных дел⁵. С той даты появляется в советских документах по иностранной политике название Союз ССР.

Нотами с 21.07.1923 г. информировал Народный комиссариат иностранных дел РСФСР дипломатических представителей в Москве о принятии Конституции СССР и о доверении Российской СФСР

² *История Советской конституции в документах (1917–1956 гг.)*, Москва 1957, с. 184.

³ Примеры см.: *Українська РСР на міжнародній арені. Збірник документів 1917–1923 рр.*, Київ 1966.

⁴ *Образование СССР. Сборник документов*, Москва 1972, с. 167–168.

⁵ *История Советской конституции...*, с. 425–426.

Союзу ССР всех своих внешних сношений, между прочим дальнейшего осуществления всех договоров и соглашений заключенных до сих пор от имени РСФСР⁶. Аналогичные нотификации дал Народный комиссариат иностранных дел Украинской ССР, соответственно тоже народные комиссариаты иностранных дел Белорусской ССР в Закавказкой СФСР.

Первые ноты от имени Народного комиссариата иностранных дел СССР происходят с 23 июля. Сам комиссариат был образован на основе Народного комиссариата иностранных дел РСФСР, в союзных республиках образовались его представительства на основе бывших республиканских народных комиссариатов иностранных дел.

Представительства отдельных союзных республик за границей переобразовались в представительства СССР (или же соединились), параллельно произошел процесс персонального перераспределения, чтобы использовать опытных дипломатов во благо развития общества всей советской территории и её всех частей. Дипломатические представители других государств в Москве считались с 23 июля членами дипломатического корпуса при правительстве СССР⁷ и вообще дипломатические представительства других стран сводились в Москву, по другим столицам советских республик оставались лишь консульские учреждения. Народный комиссариат иностранных дел СССР провозглашал и пытался осуществить намерение, чтобы действующая сила всеобщих, именно политических, договоров заключенных отдельными советскими республиками с другими государствами расширялась на всю территорию СССР.

Не все отклики за границей по этому случаю были положительны. Надо признать, что подлинно существовали намерения некоторых государств разъединить союзные республики и – как минимум – некоторые из них подчинить в свою сферу влияния. Чехословакия тоже возражала, но по другим мотивам⁸. Вообще можно сказать, что в малых государствах вблизи границы СССР появилось подлинно открытое искреннее отношение к СССР, но в рамках того интереса именно узко сотрудничать прямо с ближайшим соседом в рамках СССР. Такой взгляд встречаем в демократических кругах Чехословакии в межвоенный период и проходит еще в правительственную программу народного правительства Чехословакии в апреле 1945 г.⁹

⁶ *Документы внешней политики СССР*, т. 4, Москва 1962, док. 225.

⁷ Там же, т. 4, док. 226.

⁸ *Документы, между прочим обмен нотами*, см.: *Документы и материалы по истории советско-чехословацких отношений*, т. 2, Москва 1977, док. 42, 45, 47, 50, 51, 126, 147, 224.

⁹ Правительство будет с самого начала проводить практическое содействие с Советским Союзом, во всех направлениях – военном, политическом, хозяйственном, культурном;

Следует теперь возвратиться к вопросу, какими фармами и путями обеспечалось единство в осуществлении внешней политики советских республик.

В качестве самой частой формы, использованной с самого начала, находятся случаи параллельных нотификаций, даже серий нотификаций разных советских республик по одному и тому же вопросу, того же содержания, даже структуры текста¹⁰. Влиской формой стали совместные нотификации от имени двух или больше советских республик¹¹. Уже с 1920 г. нередко получаются случаи договоров заключенных от имени двух советских республик или случаи, когда параллельно с договором или соглашением заключенным от имени РСФСР заключался такой же договор сходного содержания от имени Украинской ССР или другой советской республики¹², близкой формой стали случаи расширения правовой силы договоров заключенных от имени одной советской республики на другую и т.п.¹³

РСФСР чаще всех, но также другие советские республики, именно Украинская ССР в своих сношениях с другими государствами защищали интересы всех советских республик.

В некоторых государствах были образованы единые представительства советских республик (например в Италии), в некоторых государствах представительство одной советской республики решило конкретную задачу именем всех советских республик. Например в Праге представительство Советской Украины обеспечало вопрос обмена граждан и возврата на родину людей происходящих из всей советской территории¹⁴. По инициативе Украины каждая советская республика пользовалась правом поручать разные задачи представительству другой советской республики, если в данном государстве не пользовалась собственным представительством.

притом желает осуществлять взаимный обмен представителями и взаимные непосредственные отношения и связи с соседней союзной Советской республикой Украинской. *Cestou května. Dokumenty k počátkům naší národní a demokratické revoluce*, Praha 1975, с. 33.

¹⁰ Например ноты правительствам Антанты с начала февраля 1919 г. *Документы внешней политики СССР*, т. 2, Москва 1958, док. 45, 47.

¹¹ Например ноты правительству Румынии по вопросу Бессарабии и румынской интервенции против Венгерской республики советов. *Документы внешней политики СССР*, т. 2, док. 87, 113.

¹² Договор об обмене военнопленных с Францией и Белгией – *Документы внешней политики СССР*, т. 2, док. 311, 313; договоры с Италией – там же, т. 4, Москва 1960, док. 336.

¹³ Договор об обмене военнопленных с Германией – 23.04.1921 г.

¹⁴ *Документы и материалы по истории советско-чехословацких отношений*, т. 1, Москва 1973, док. 449.

Украинская ССР (и вслед за ней другие советские республики) образовала в Москве в январе 1921 г. т.н. дипломатическую миссию, которая узко сотрудничала с Народным комиссариатом иностранных дел РСФСР, представляла внешнеполитические интересы Украины перед верховными органами РСФСР, сама вела сношения с представительствами других государств в Москве и т.п.¹⁵

В качестве совсем значительной формы надо назвать образование единых делегаций советских республик высылаемых на выдающиеся конференции. Первой попыткой, хотя неудачной, была еще конференция в Бресте-Литовском, позже можно вычислить делегацию для Рижской конференции, Лозанской конференции и т.п. С точки зрения характера советской федерации, форма делегаций на названные конференции должна оцениваться даже выше, чем форма делегации для Генуэзской конференции¹⁶.

Партийно-организационное единство большевиков по всей советской территории также неизбежно отражалось в осуществлении внешней политики.

Существование советской федерации до образования СССР и единство советской внешней политики получило отражение и в дипломатической и международно-правовой терминологии – в названиях „Россия и союзные с нею государства” или просто „Советская федерация”¹⁷.

Единство советской внешней политики существовало и в смысле содержания и в сфере институционального обеспечения (хотя большей частью в скрытой форме) с образования советской власти. Сначала развивалось единство более или менее недифференцированное; в управлении и конкретном осуществлении советской внешней политики явно доминировали органы РСФСР, хотя и образовались также органы внешней политики других советских республик. На новом этапе, с 1919 г. осталось основное значение органов РСФСР в действии, хотя и по формальноправовой стороне уже не является в том открытом лице как раньше. С 1920 г. постепенно появляются новые качества. Отражение получила потребность обеспечить международное признание суверенитета отдельных национальных советских республик, потребность развить на международном форуме возможность толкований о большевистской „оккупации” национальных окраин и ликвидировать

¹⁵ В. А. Чирко, *Дипломатична місія УРСР у РРФСР*, „Український історический журнал” 1964, No. 5, с. 34–42.

¹⁶ Она была – хотя по внешним причинам – лишь делегацией РСФСР, уполномоченной другими республиками.

¹⁷ См. например: Договор с Персией от 26.02.1921 г. *Документы внешней политики СССР*, т. 3, с. 538–539; позже например документы Лозанской конференции – *Документы внешней политики СССР*, т. 6, с. 37 и т.п.

международнополитические позиции их эмиграционных „правительств”, что касается факторов внутренне политических, содействовала неизбежность вырвать у националистической агитации ее аргументы.

Но дело не лишь в названных потребностях. Само существо дела надо искать в естественном развитии национальных советских республик и их нужд. РСФСР и другие советские республики выступают постепенно на международном форуме наравне, рядом с РСФСР тоже остальные советские республики становились признаваемыми субъектами международных отношений. Фактическое регулирование советской внешней политикой, хотя и оставалось сосредоточено по значительной мере в Москве, созревает в новое качество – вся система осуществления внешней политики была дополнена новыми учреждениями, среди которых основное значение получили дипломатические миссии советских республик в Москве. Параллельно самые заведующие органы республик следили за тем, чтобы основы т.н. договорной федерации и рамки полномочий союзных республик содержались. Небезинтересным является например провозглашение политбюро ЦК Компартии Украины от 11.03.1922 г.; в нем оцениваются некоторые шаги Народного комиссариата иностранных дел РСФСР как нарушение принципов союзного договора между Украинской ССР и РСФСР¹⁸. Надо тоже напомнить, что по все время до 1923 года в рамках правительства Украинской ССР (и тоже Белорусской ССР) не был учрежден самостоятельный пост народного комиссара иностранных дел; эта задача была доверена председателю Совета народных комиссаров.

По формально-правовой стороне единство внешней политики советских республик достигает высшей степени в процессе образования СССР. В становлении компетенций центральных органов СССР было – как история показала, временно, до 1944 г. – осуществлено полное соединение учреждений внешней политики в рамках органов федерации.

Формальная самостоятельность советских республик в делах внешней политики обуславляла – на заднем плане единства в действии – вообще гибкость советской внешней политики по отношению к другим государствам, именно в связи с тем, что такие государства проявляли расхожющиеся интересы по отношению к отдельным советским республикам¹⁹.

¹⁸ *История национально-государственного строительства в СССР*, т. 1, Москва 1972, с. 368.

¹⁹ Довольно открыто показалось все в отношениях с Турцией. Кемалистическая Турция нуждалась в крепком союзе с РСФСР, вместе с тем небезопасные силы в правящем лагере Турции проявляли открытые агрессивные намерения по отношению с республиками Закавказья. В таких условиях заключить договор с Турцией от имени всех советских республик, или же от имени Советской Федерации не было возможным. Наоборот

В показанной проблематике тоже подтверждается правило, что на этапе крупных революционных перемен одинокое лишь формальное существование определенных учреждений все ещё не дает доказательств о тех действительных процессах и функциях, которые с такими учреждениями обыкновенно связываются на этапе относительной стабилизации общества. И наоборот – несуществование учреждений не значит, что действительные процессы не проходят, что функционирование не обеспечено. Затем формы абсолютизировать не следует.

Vladimir Gonč

KWESTIA KOORDYNACJI POLITYKI ZAGRANICZNEJ
REPUBLIK RADZIECKICH W OKRESIE DO UTWORZENIA ZSRR

Z formalnoprawnego punktu widzenia do czasu utworzenia ZSRR poszczególne republiki radzieckie samodzielnie realizowały swą politykę zagraniczną. Jednak ich wewnętrzna i międzynarodowa sytuacja w latach 1818–1922 wymagała bardzo ścisłej ich współpracy w dziedzinie spraw zagranicznych.

Jedność polityki zagranicznej republik radzieckich urzeczywistniano do 1922 r. za pomocą następujących form:

- jednoczesne lub wspólne notyfikacje w danej sprawie;
- obrona dyplomatyczna interesów wszystkich republik przez poszczególne przedstawicielstwa;
- utworzenie w niektórych państwach wspólnych przedstawicielstw republik lub rozwiązywanie spraw przez jedno przedstawicielstwo w imieniu wszystkich republik;
- ścisła współpraca republikańskich misji dyplomatycznych w Moskwie z Ludowym Komisariatem Spraw Zagranicznych RFSRR;
- wspólne delegacje republik na większych konferencjach międzynarodowych;
- partyjno-organizacyjna jedność bolszewików na całym terytorium ZSRR.

W kształtowaniu i realizacji polityki zagranicznej dominowały organy RFSRR.

Московский договор значительно укрепил международное положение и РСФСР, и Турции и тоже защитил – как минимум – некоторые основные интересы советских республик Закавказья.