

української конституційної реформи (2001 р.), у якому наголошується, що пов'язання «мандата народного депутата щодо членства у парламентській фракції або блоку порушує незалежність депутатів та може бути неконституційним, беручи до уваги, що члени Парламенту представляють народ, а не партії». Більше того, така норма «ставить парламентський блок або групу у певному значенні вище електорату, який (...) не може індивідуально анулювати парламентський мандат, отриманий внаслідок виборів». Отже, Комісія настійно рекомендувала вилучити ці положення з проекту<sup>1</sup>.

Таким чином, в Україні до цього часу не сформована чітка та послідовна система представництва інтересів народу у Парламенті, яка відповідала б європейським стандартам. Законодавство закріплює елементи абсолютно різних систем мандата, що є неприпустимим. На наш погляд, необхідно на законодавчому рівні закріпити наявність вільного мандата у депутатів Парламенту, без будь яких винятків.

<sup>1</sup> Висновок щодо трьох проектів законів про внесення змін до Конституції України: прийнятий Венеціанською комісією на 57-му пленарному засіданні 12–13 грудня 2003 р. // Конституційна реформа: експертний аналіз. – Х.: Фоліо, 2004. – С. 33–34.

---

*І. Ю. Стрельникова*, аспірантка кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

---

## Розбудова зовнішньополітичного відомства УСРР у 1917–1923 роках

---

Одним із основних напрямків діяльності будь-якої держави є сфера її зовнішніх зносин. Від того, яку зовнішню політику провадить держава, залежить її співіснування з іншими державами, а іноді й саме її існування.

Дипломатичній діяльності в Україні приділялася значна увага ще з часів Київської Русі. Про великий політичний і дипломатичний хист Богдана Хмельницького свідчать його зовнішньополітичні наміри. Активну дипломатичну діяльність по створенню антимосковської коаліції держав з метою захисту української незалежності провадив гетьман Пилип Орлик. Однак після скасування у 1764 р. російським урядом української автономії майже півтора століття Україна існувала без ознак державності, а тому і не мала можливості провадити власну зовнішню політику.

Тільки після Лютневої революції, яка скасувала монархію в Росії, розпочались активні процеси розбудови української державності. Причому своєрідністю державного будівництва в Україні в 1917–1922 рр. стало виникнення двох напрямків у державотворенні: національно-демократичного (Центральна Рада, Гетьманат, Директорія, ЗУНР) і радянського (Українська Радянська Республіка).

Історії створення та організації зовнішньополітичного відомства УСРР у 1917–1923 рр. і присвячена дана робота.

І Всеукраїнський з'їзд Рад (11–12 грудня 1917 р.) проголосив Україну Республікою Рад робітничих, солдатських та селянських депутатів. 17 грудня 1917 р. було створено радянський уряд — Народний Секретаріат. Тоді ж виникло 12 народних секретарств, серед яких і народне секретарство міжнародних справ, яке очолив С. Бакинський. Це секретарство вирішувало питання щодо іноземних громадян. Але власне зовнішньополітичного органу створено не було. Питання зовнішньої політики вирішувалися Всеукраїнським з'їздом Рад, ЦВК Рад і Народним Секретаріатом. Чому серед багатьох інших секретарств не було створено секретарства закордонних справ? Можна припустити, що, або радянська влада не надавала важливого значення відповідному органу (це малоймовірно), або ж вона з самого початку намагалася зосередити найважливіші важелі влади в руках центру (і це є майже безперечним).

Згідно з Брестським договором (3 березня 1918 р.) Україна проголошувалася незалежною від РСФРР республікою. Одним із атрибутів самостійності було Народне секретарство у закордонних справах, створене на базі секретарства міжнародних справ. Очолював його В. Затонський (всього кілька днів), а потім М. Скрипник, який одночасно обіймав посаду голови уряду. Але вже в квітні 1918 р. німецько-австрійські війська окупували майже всю територію України, а тому Народний секретаріат тимчасово припинив своє існування.

28 листопада 1918 р. було створено Тимчасовий робітничо-селянський уряд Української Радянської Республіки, який 3 грудня 1918 р. видав постанову «Про іноземний відділ»<sup>1</sup>, що утворювався при уряді. Загальне керівництво іноземними справами покладалося на голову уряду (П'ятаков). При іноземному відділі було організовано підвідділ німецької роботи, який очолила колегія у складі Его (голова), Майера, Блюмберга. У віданні підвідділу знаходилися справи щодо німецьких солдат, агітаторів і організаторів, німецька типографія та німецька література.

Після того як радянська влада встановила контроль над значною територією України, уряд 29 січня 1919 р. видав декрет «Про

<sup>1</sup> СУ УССР. – 1919. – № 1. – Ст. 8.

реорганізацію Тимчасового робітничо-селянського уряду України», згідно з яким він перетворився на Раду Народних Комісарів УСРР<sup>1</sup>. Головою Раднаркому та одночасно Наркомом закордонних справ став Х. Раковський.

5 липня 1919 р. на засіданні колегії Наркомзаксправ було затверджено проект Положення про організацію НКЗС УСРР<sup>2</sup>. Згідно з ним структура наркомату виглядала так. На чолі наркомату стояв Народний комісар і колегія. Вони разом розробляли дипломатичні міжнародні питання принципового характеру. Апарат Наркомату мав складатися з управління справами та дев'яти відділів: загального, дипломатично-консульського, інформаційного, відділу іноземного агентства, правового, архівного, відділу перекладів, відділів дипломатичних кур'єрів та представництва в Україні<sup>3</sup>. Але в липні ж 1919 р., у зв'язку з наступом Денікіна, НКЗС УСРР припинив свою діяльність. Отже, структура наркомату не була втілена в життя.

Наприкінці 1919 р., коли білогвардійці, інтервенти та внутрішня опозиція зазнали поразки, відбувалося відновлення радянської влади. В лютому 1920 р. було відновлено діяльність РНК УСРР<sup>4</sup>, а НКЗС почав діяти у березні 1920 р. на підставі постанови ЦВК і РНК УСРР «Про утворення при Раднаркомі Народного Комісаріату Закордонних Справ»<sup>5</sup>. Очолив його знов Х. Раковський, голова Раднаркому.

Структурна розбудова наркомату припадає здебільшого на 1921 р. 3 23 березня 1921 р. було організовано техніко-матеріальний відділ, що включав до себе фінансовий підвідділ, господарську частину, управління будинками, технічний зв'язок та транспортну частину<sup>6</sup>. 25 квітня 1921 р. було засновано Управління справами НКЗС УСРР<sup>7</sup>. До його компетенції належала ад-

<sup>1</sup> СУ УССР. – 1919. – № 6. – Ст. 71.

<sup>2</sup> ЦДАВО України. – Ф. 2. – Оп. 1. – Спр. 279. – Арк. 3–4.

<sup>3</sup> Там само. – Арк. 5–6.

<sup>4</sup> Радянське будівництво на Україні в роки громадянської війни (1919–1920): Збірник документів і матеріалів. – К., 1957. – С. 64–65.

<sup>5</sup> ЗЗ УСРР. – 1920. – № 4. – Ст. 55.

<sup>6</sup> ЦДАВО України. – Ф. 4. – Оп. 1. – Спр. 24. – Арк. 7.

<sup>7</sup> Там же. – Арк. 10.

міністративно-організаційна сторона діяльності наркомату. З 26 квітня 1921 р. при експраввідділі почав діяти конфліктний підвідділ<sup>1</sup>.

Наказом № 20 від 27 квітня 1921 р. було затверджено схему організації НКЗС УСРР<sup>2</sup>. На чолі наркомату стояла колегія, до складу якої входили Народний комісар з закордонних справ, його заступник і члени колегії. При колегії засновувався секретаріат у складі секретаря колегії НКЗС і трьох помічників секретаря. Секретаріат відав прийомом відвідувачів до Наркому, зносилами з іноземними представниками, виконував окремі доручення колегії. Безпосередньо при колегії перебували радники НКЗС, які займалися розробкою загальних положень, норм, наданням консультацій з питань, що вирішувалися в колегії, інструктували відділи щодо їх роботи.

Управління справами відало всіма організаційно-адміністративними питаннями всіх відділів НКЗС. При Управлінні справами організовувалися загальна канцелярія, що обслуговувала секретаріат і всі відділи; підвідділ зв'язку, в розпорядженні якого були дипломатичні кур'єри та кур'єри «живого» зв'язку; агенти для доручень; стіл особового складу; стіл наказів; експедиторська частина та машинна частина.

До складу Наркомату входило п'ять відділів: відділ зовнішніх зносин, економіко-правовий, інформаційний, техніко-матеріальний (фінансова, господарська, транспортна частини та управління будинками), відділ віз і паспортів.

При НКЗС було організовано ряд комісій: комісія щодо виконання анкет і скорочення штату службовців НКЗС, кошторисна та штатна<sup>3</sup>.

У червні 1921 р. було проведено реорганізацію наркомату. З техніко-матеріального відділу було виокремлено фінансовий підвідділ. Було утворено адміністративний відділ у складі підвідділів: загальної канцелярії, секретного, віз і паспортів, особового складу. Секретаріат розформували, а його функції передано було адміністративному відділу. Адміністративний і техніко-матеріаль-

<sup>1</sup> ЦДАВО України. – Спр. 737. – Арк. 1.

<sup>2</sup> Там само. – Спр. 24. – Арк. 11.

<sup>3</sup> Там само. – Ф. 4. – Оп. 1. – Спр. 24. – Арк. 26.

ний відділи та фінансовий підвідділ підпорядковувалися керуючому справами<sup>1</sup>.

В жовтні 1921 р. були засновані посади уповноважених НКЗС у містах Києві та Одесі для полегшення вирішення на містах питань, які виникали: по-перше, при застосуванні законів відносно іноземців, а по-друге, при виконанні зобов'язань з міжнародних договорів<sup>2</sup>.

На початку 20-х років було розроблено декілька проектів положення про НКЗС УСРР<sup>3</sup>. На одному з них стоїть підпис Яковлева від 10 вересня 1922 р. та напис про те, що проект потребує переробки<sup>4</sup>. Після цього проект було перероблено, але затвердити його так і не вдалося, бо вже в грудні НКЗС був проголошений загальносоюзним органом. В останньому проекті положення про НКЗС УСРР<sup>5</sup> визначалися завдання, повноваження, структура НКЗС.

Перед НКЗС стояли такі завдання: політичні зносини з іноземними державами, захист інтересів України в іноземних державах, захист інтересів українських громадян за кордоном, сприяння законним вимогам іноземців на території України.

Повноваження, що належали НКЗС, можна поділити на групи: 1) наглядові (за діяльністю дипломатичних, консульських, торгових представників УСРР за кордоном; за діяльністю посадових осіб УСРР, які перебували за кордоном; за виконанням укладених договорів, угод, конвенцій); 2) дипломатичні (дипломатичні зносини і переговори з іноземними державами; зносини з представництвами іноземних держав в УСРР); 3) інформаційні (збір і розробка відомостей щодо політичного та економічного життя іноземних держав, інформування на їх основі установ і відомств УСРР, інформування іноземної і державної преси); 4) розпорядчі (видання інструкцій, розпоряджень тощо).

Структуру НКЗС складали: 1) народний комісар, 2) колегія, 3) центральне відомство, 4) місцеві установи, 5) закордонні установи.

<sup>1</sup> ЦДАВО України. – Арк. 37.

<sup>2</sup> Там же. – Спр. 736. – Арк. 1–2.

<sup>3</sup> Там само. – Ф. 4. – Оп. 1. – Спр. 26. – Арк. 158–159, 172–173; Спр. 58. – Арк. 3–6, 30–32.

<sup>4</sup> Там же. – Спр. 58. – Арк. – 3–6.

<sup>5</sup> Там же. – Арк. 30–32.

Центральне відомство поділялося на відділи: дипломатичний, економіко-правовий, генеральний секретаріат. До його складу входило також бюро з обслуговування іноземців та іноземний відділ радіо-телеграфного агентства України.

В майбутньому передбачалося сформувати господарсько-адміністративний відділ, відділ Сходу та юрисконсульство при економіко-правовому відділі<sup>1</sup>.

Закордонні установи поділялися на дипломатичні та консульські представництва УСРР. Дипломатичні представництва мали назву Повноважного представництва УСРР. Повноважні представники УСРР призначалися Президією ВУЦВК за поданням РНК та отримували вірчі грамоти на представництво УСРР. При Повноважних представниках засновувалися посади радника, секретаря та технічного персоналу.

До місцевих органів НКЗС належали уповноважені НКЗС, які призначалися Наркоматом у райони важливих морських портів УСРР та інші міста на розсуд НКЗС.

18 жовтня 1922 р. ЦК КП(б)У схвалив постанову «Про згортання апарату НКЗС». Яковлєву було доручено розпочати переговори з НКЗС РСФРР щодо об'єднання НКЗС УСРР і РСФРР та скоротити центральний апарат, а закордонні представництва тимчасово залишити<sup>2</sup>.

30 грудня 1922 р. було підписано Договір про утворення СРСР<sup>3</sup>. Зносини з іноземними державами стали прерогативою центру. Народний Комісаріат закордонних справ став загальносоюзним органом.

20 вересня 1923 р. ВУЦВК прийняв постанову «Про перетворення центральних установ»<sup>4</sup>, згідно з якою НКЗС УСРР реорганізовувався в управління уповноваженого НКЗС СРСР на Україні. Дипломатичні й консульські представництва УСРР з 5 серпня зливалися з загальносоюзними. Уповноважені НКЗС УСРР в містах Одесі та Києві стали називатися агентами уповноваженого НКЗС СРСР на Україні.

<sup>1</sup> ЦДАВО України. – Арк. 41.

<sup>2</sup> Там само. – Ф. 4. – Оп. 1. – Спр. 572. – Арк. 141, 183.

<sup>3</sup> Українська РСР на міжнародній арені: Збірник документів (1917–1923 рр.). – К., 1966. – С. 556–560.

<sup>4</sup> ЗУ УСРР. – 1923. – № 34. – Ст. 495.

Отже, в розбудові зовнішньополітичного відомства радянської України 1917–1923 рр. можна виділити декілька етапів:

1. Березень — квітень 1918 р. — заснування Народного секретарства закордонних справ.

2. 3 грудня 1918 р. — 29 січня 1919 р. — діяльність іноземного відділу в складі Тимчасового робітничо-селянського уряду України.

3. 29 січня — липень 1919 р. — створення Народного комісаріату закордонних справ у складі Ради Народних комісарів УСРР.

4. Березень 1920 р. — 18 жовтня 1922 р. — відновлення діяльності НКЗС УСРР, розбудова апарату Наркомату.

5. 18 жовтня 1922 р. — 20 вересня 1923 р. — згортання апарату та процес ліквідації НКЗС УСРР.

Таким чином, з утворенням СРСР залишки зовнішньополітичної активності УСРР були поховані. Взагалі, зовнішньополітична активність Радянської України була явищем тимчасовим, а її згортання — процесом послідовним.

Отже, в 1923 р. зовнішньополітичне відомство України припинило своє існування більш ніж на 20 років. За цей час було упущено колосальний досвід роботи та необхідні звязки з іноземними державами.