

Георг Дацків

УТВОРЕННЯ СИСТЕМИ ДИПЛОМАТИЧНИХ ПРЕДСТАВНИЦТВ І МІСІЙ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ

Розглянуто процес становлення, діяльність, завдання дипломатичних представництв Української Народної Республіки. Проаналізовано процес створення нормативно-правової бази для впровадження системи консульських представництв. Зазначено, що дипломатичні представництва і місії відіграли важливу роль у налагодженні міжнародних відносин України.

Ключові слова: міжнародні відносини, зовнішня політика, дипломатія, делегація, конференція, міністерство закордонних справ, незалежність, Україна.

З розпадом СРСР та утворенням на його теренах незалежних держав гостро постало питання про геополітичні орієнтири цих нових державних утворень, у тому числі й України. Саме геополітичні орієнтири тієї чи іншої держави сприяють формуванню її зовнішньої політики, визначають взаємини з іншими суб'єктами політичних процесів. Розвиток української дипломатії на сучасному етапі не може здійснюватись успішно без вивчення та узагальнення історичного досвіду міжнародної діяльності України, її дипломатичної служби. З початком Української національно-демократичної революції міжнародний чинник став одним із найважливіших для нової української влади. На всіх етапах державного будівництва України – доби Центральної Ради, Української Держави гетьмана П. Скоропадського, Директорії Української Народної Республіки, Західноукраїнської Народної Республіки у 1917–1921 роках, а також за часів незалежності з 1991 р. – зовнішньополітичні відомства зі своєю дипломатичною службою були і є невід'ємним атрибутом держави, відігравали й відіграють значну роль у її становленні й розвитку. Розбудовуючи в сучасних умовах апарат міжнародних відносин, особливо важливим є залучення до цього державотворчого процесу оригінального досвіду створення дипломатичної служби незалежної Української державності 1917–1921 рр., коли саме й були зроблені перші кроки на шляху побудови зовнішньої політики новітньої доби.

Українська дипломатія пройшла складний шлях, позначений розв'язанням різних за своїм характером проблем. Досвід роботи українських дипломатичних представництв і місій за кордоном не втратив своєї актуальності і на даний час відіграє важливу роль у визначенні змісту зовнішньої політики України, формуванні характеру її зв'язків із ближчими сусідами і партнерами у різних частинах світу. Отже, дослідження цієї проблеми є важливим і актуальним не лише в контексті історичного вивчення історії української дипломатії, а й з погляду з'ясування внеску України у європейський політичний процес.

Внаслідок довготривалого періоду бездержавності, 70-річного панування комуністичного тоталітарного режиму та його ідеології, історія української дипломатії, її утворення та діяльність в обороні незалежності України в добу національно-визвольної боротьби була найбільш занедбаною ділянкою історичної науки. Радянська історіографія замовчувала або тотально фальсифікувала події Української революції, боротьби нашого народу за незалежність.

У 1990-ті рр. увагу науковців привернули національно-визвольна боротьба українського народу 1917–1923 рр. Одним із таких важливих питань минулого України є проблема утворення дипломатичних представництв та їх діяльність. Безпосередньо дипломатичній діяльності УНР присвячені публікації Олександра Шульгіна [1, 2, 3]. У період від 23 червня 1917 р. до 17 січня 1918 р. О. Шульгін обіймав посаду генерального секретаря міжнаціональних справ Української Народної Республіки та зовнішньополітичного відомства і безпосередньо впливав на формування зовнішньої політики Української Центральної Ради. У своїй статті “Початки діяльності Міністерства закордонних справи України” він зазначає, що зацікавлення Україною у світі посилилося ще влітку 1917 року. За його словами, інтерес виявили, насамперед, країни Антанти [3, с. 30]. Як істориків, О. Шульгіну притаманна виваженість в аналізі історичних подій, що робить його публікації цінним джерелом для вивчення проблеми становлення дипломатичної служби УНР за кордоном.

Особливе місце в науковій літературі, яка висвітлює закордонну діяльність українських урядів, а також становлення дипломатичної служби в добу національно-визвольних змагань, посідають праці Дмитра Дорошенка, відомого українського державного діяча,



історика за фахом. У 1918 р. він очолював МЗС Української Держави гетьмана П. Скоропадського, а у 1919–1920 роках – ревізійну комісію у справах українських військовополонених. У своїх статтях “Дещо про закордонну політику Української Держави”, “Закордонна політика Української Держави 1918 року”, “Замітки до історії 1918 року на Україні” [4–6] він докладно висвітлює процес встановлення міжнародних зв’язків Української Держави з Центральними державами, налагодження дипломатичних відносин із центральними країнами та країнами Антанти, аналізує міждержавні відносини з радянською Росією.

Зовнішньополітичну діяльність України в добу національно-визвольної боротьби поглиблено вивчав В. Трембіцький – автор дослідження “Українська консульська служба 1918–1924 рр.” [7]. Учений не лише систематизував вивчення діяльності дипломатичних представництв за кордоном, а й згрупував їх за ступенем міжнародного визначення України і акредитації у складі дипломатичного корпусу тієї чи іншої країни. Цьому ж авторові належить і стаття, присвячена міждержавним відносинам України з Аргентиною, опублікована в збірнику на пошану М. Чубатого [8]. Наукове дослідження автора доповнено документальними матеріалами, в т. ч. нотою аргентинського уряду про визнання УНР незалежною державою [8, с. 467]. Про процес становлення, діяльність, завдання української консульської служби за доби національно-визвольної боротьби 1917–1921 рр. ідеться у статті В. Соловйової [9]. Автор аналізує процес створення нормативно-правової бази для впровадження системи консульських представництв, а також підкреслює залежність діяльності консульств від міжнародно-правового статусу України. Також про міжнародно-правовий статус, латвійсько-українські зв’язки, контакти дипломатів Латвії й Української Народної Республіки за кордоном наприкінці 1919 – на початку 1920 рр., про дипломатичну співпрацю ідеться у публікації латвійського дослідника Єкабсона Ерікса [10]. Автор також висвітлює місії УНР у Ризі та плани економічного співробітництва з Україною.

Метою цієї праці є вивчення конкретно-історичних умов розгортання дипломатичної діяльності УНР, визначення місця і ролі зовнішньополітичної діяльності у вирішенні питання міжнародного визнання.

Ставши суб’єктом міжнародного права, Україна розпочала складний процес узгодження кордонів та налагодження двосторонніх контактів з найближчими сусідами: Російською Федерацією, Білоруссю, Румунією. І якщо перемовини з Росією ускладнювалися військовим протистоянням та фактичною окупацією українських земель російськими військами, українсько-білоруські зв’язки розвивалися за принципово протилежним сценарієм, суто миролюбним. Однак не останню роль у його поступі відіграли країни Четвертного союзу та польська і російська присутність на території Білоруської Народної Республіки, яка утворилася 9 березня 1918 р. [11, арк. 18].

Наприкінці 1917 р. уряд УНР налагоджував міждержавні зв’язки з Вірменією та Грузією. 17 грудня 1917 р. Національна Рада Грузії надала І. Лордкіланідзе повноваження військового комісара при Українській Центральній Раді, його заступником було призначено Д. Вачейшвілі (у січні обійняв посаду комісара), секретарем комісаріату – Радіні. 7 січня 1918 р. у Києві був створений грузинський військовий комісаріат. 13 січня того самого року український уряд розробив проект угоди між УНР та військовим комісаріатом Грузії, згідно з якою визначалися умови формування частин з грузинських військовиків, що перебували на території УНР, і перевезення їх на батьківщину [12, арк. 6–13]. Того самого дня аналогічну угоду український уряд підписав із вірменським військовим комісаріатом України, Молдови і Криму, який за уповноваження Центральної Вірменської Національної Ради очолював А. Тонієв-Тоніянц. У січні 1918 р. у м. Київ було сформовано вірменський та грузинський військові загони, які, згідно з угодою, підписаною з українським урядом, мали бути відправлені в Грузію та Вірменію [13, т. 2, с. 344].

Поряд із забезпеченням прав грузинських військовослужбовців – обидва комісари виконували посольсько-консульські обов’язки. Однак реальні перспективи для здійснення зазначених вище умов з’явилися вже після звільнення Києва від російської окупації. 13 березня 1918 р. Рада Народних Міністрів УНР розглянула умови підписання у січні угод з грузинським та вірменським військовими комісаріатами та ухвалила рішення про розпуск військових формувань [13, т. 2, с. 199].

Зміна умов українською стороною була викликана зобов’язанням України перед державами Четвертного союзу, насамперед Туреччиною, яка мала територіальні претензії до Закавказької Демократичної Федеративної Республіки, утвореною у Тифлісі 10 лютого 1918 р. представниками Грузії та Вірменії. Водночас треба зазначити, що перед загрозою турецької окупації урядові та політичні кола Закавказзя все більше апелювали до України, у якій прагнули бачити міцного союзника, навколо якого могла бути створена майбутня федерація на теренах колишньої Російської імперії.

Аналогічні настрої панували і в Прибалтиці, оскільки ще під час з’їзду народів, що відбувався 8–15 березня 1917 р. в Києві, вперше на загальноросійському рівні були задекларовані права Латвії на самостійне державне існування. У постановках з’їзду “Про Латвію” та “Про Литовську справу” підтверджувалося право народів обох етнічних територій колишньої Російської імперії на створення незалежних держав [13, т. 1, с. 311–312]. Однак восени 1917 – навесні 1918 р. українсько-прибалтійські відносини були перервані після

окупації більшої частини Прибалтики німецькими військами. Тільки 12 березня 1918 р. Литовська Національна Рада в Києві звернулася до українського уряду з проханням затвердити офіційне представництво Литви в Україні. У той же час аналогічне прохання було у зверненні до РНМ УНР Латиського Центрального Комітету в Україні. Проте обидва представництва за часів Української Центральної Ради так і не набули офіційного статусу [14, с.274, 10, с.63].

3 березня 1918 р. після визволення Києва від російських військ голова Ради Народних Міністрів УНР Всеволод Голубович звернувся до урядів Центральних держав і Румунії з нотою, у якій наголошувалося, що “зміна бувшої румунсько-російської границі, особливо в її північній і полудневій частинах, глибоко порушує політичні і економічні інтереси УНР” [15, т. 1, арк.153]. 5 квітня 1918 р. до Бухареста як дипломатичний представник Української Народної Республіки виїхав Микола Галаган. Завдання його місії передбачало подання ноти протесту проти насильницького приєднання Бессарабії до Румунії, вирішення питання про повернення Україні військового майна (цінністю в декілька мільйонів крб.), незаконно захопленого Румунією, і водночас проведення переговорів із румунським урядом про визнання ним незалежної УНР [15, т. 1, арк. 153, 327]. Перед від’їздом М. Галаган зустрівся з міністром закордонних справ Миколою Любинським та головою уряду УНР. Спілкування щодо вирішення перспектив розвитку взаємин України з Румунією, що їх накреслив Кабінет Міністрів перед послом, за словами М. Галагана, не було плідним. В. Голубович поставив завдання домогатися згоди румунського уряду на встановлення “справедливих” кордонів між УНР та Румунією, але чітких вказівок щодо цього не подав. Зрештою, урядовці запевнили М. Галагана, що докладні директиви пізніше вишлють до Ясс. На потреби українського представництва в цій країні Міністерство закордонних справ УНР виділило М. Галаганові 25 тис. крб. [16, арк. 28].

У процесі міжнародного визнання Української Народної Республіки діяльність щодо створення українських дипломатичних представництв за кордоном набула практичного характеру. Реальні умови для існування українських консульських установ у країнах Європи з’явилися після підписання Берестейського договору. У статті IV цього документа зазначалося, що “дипломатичні і консульські зносини між сторонами, що заключають договір, почнуться зараз по ратифікації мирного договору. Для можливого найбільшого допущення консулів обох сторін застерігаються окремі умови” [17, т. 1, с. 294]. Навесні 1918 р. у складі Міністерства закордонних справ розпочав свою роботу консульський відділ на чолі з досвідченим урядовцем О. Суховерським [18, с. 33].

Надзвичайно важливим кроком для подальшого розвитку дипломатичної служби, яка мала охороняти права українців за кордоном, був затверджений Українською Центральною Радою 2 березня 1918 р. “Закон про громадянство Української Народної Республіки” [13, т. 2, 173–174]. Цим державним актом регламентувалися головні засади встановлення українського громадянства, окреслювалися загальні права та обов’язки громадян. Проте цей закон, на думку більшості фахівців, мав надто загальний характер, у ньому не визначалися головні параметри набуття громадянства, переходу в українське громадянство. Більшість положень документа мали нечіткий і суперечливий характер. Внаслідок відомого розвитку подій в Україні закон фактично не встиг набути чинності. Над подальшою розробкою законодавства про українське громадянство довелося працювати фахівцям гетьманського уряду.

Напередодні гетьманського перевороту 27 квітня 1918 р. до Швейцарії відбула місія Української Народної Республіки на чолі з М. Шрагом. В її компетенції була діяльність в Іспанії, Італії, Франції та Швейцарії, де вона, за словами Д. Веденєєва, “мала виконати завдання міжнародного зондажу, збирання відповідної інформації для наступного розвитку дипломатичних відносин з країнам західноєвропейського регіону” [19, с. 46].

На час перевороту після підписання договору в Бресті Центральна Рада мала дипломатичні відносини з Австро-Угорщиною, Німеччиною і Туреччиною. УНР репрезентували А. Яковлев (15.04.1918 р.) в Австро-Угорщині, О. Севрюк (10.03.1918 р.) – у Німеччині, М. Левитський – у Туреччині. Принцип утвердження дипломатичних репрезентацій, їх статусу, формування штабів був дворівневий і запозичений із системи російської дипломатичної служби. Перший ранг надавався українським посольством у Німеччині, Австро-Угорщині, Туреччині, Болгарії, голови яких статус міністра-резидента і мали право самостійно формувати склад репрезентації. До другого рангу мали належати інші представники УНР за кордоном, голови яких були номіновані повіреними у справах (charge d’affaires) [20, с. 96–97]. Проте положення про дипломатичні інституції республіканське МЗС так і не встигло затвердити.

Громадянські права іноземців в Україні захищали дипломатичні представники насамперед країн Четверного союзу, з якими УНР уклала Брест-Литовську угоду. Так, посольство Німеччини очолив колишній посол цієї держави в Пекіні барон Альфонс Мумм фон Шварцентайн, який після повернення уряду Центральної Ради до звільненого від окупації Києва у березні 1918 р. був затверджений у рангу посла, і на цій посаді залишався за часів Української Держави. Радником посольства Німеччини в Україні був призначений граф Беркен, генеральним консулом у Києві – фон Тіль [17, т. 2, с. 94–95]. Австро-Угорщина призначила своїм дипломатичним представником спочатку військового агента майора Флейшмана і консула Гоффінгера, згодом – графа Йогана Форгача, колишньо-



го посла в Белграді (відомий автор ультиматуму Австро-Угорщини до Сербії, з якого почалася Перша світова війна), радником князя Фюстенберґера і військового генерала фон Спанокі. Вони ж залишилися в Україні і за доби Гетьманату П. Скоропадського. Офіційно церемонія визнання нової політичної влади Центральними державами відбулась 2 червня 1918 р. [21, с. 278].

4 липня 1918 р. Рада Міністрів ухвалила закон “Про заклад генеральних консульств і консульських агентів за кордоном”, який запроваджував організаційну класифікацію консульських служб. 6 листопада 1918 р. Рада Міністрів ухвалила закон, що встановлював нові штати та місця дислокації дипломатичних представництв за кордоном, а також чотири види консульських установ: генеральне консульство, віце-консульство, консульство та консульське агентство [18, с. 34].

Орієнтування зовнішньополітичного курсу Української Держави на країни Четвертого союзу, насамперед Німеччину й Австро-Угорщину, визначало плани щодо широкої мережі консульських установ у цих країнах. Як перший крок до встановлення дипломатичних відносин із країнами Антанти Міністерство закордонних справ планувало розмістити вісім консульств у центральних Європейських країнах.

Із відновленням УНР та переорієнтацією зовнішньої політики на країни Антанти, а також на в'язанням міжнародних зв'язків із країнами, що утворилися внаслідок розпаду Австро-Угорської імперії, мережа українських дипломатичних представництв значно розширилася.

Таким чином, дипломатичні представництва УНР відіграли важливу роль у налагоджуванні міждержавних відносин України. Попри брак коштів і кваліфікованих працівників вони провели велику роботу, насамперед із захисту прав громадян України за кордоном. В умовах визнання дипломатичні представництва та консульські установи стали головною сполучною ланкою між Українською Народною Республікою та світовою спільнотою.

Література

1. Шульгін О. Без території: Ідеологія та чин Уряду УНР на чужині [Текст] / О. Шульгін. — К., 1998. — 342 с.
2. Шульгін О. Політика: Державне будівництво України і міжнародні справи. [Текст] / О. Шульгін. — К., 191. — 110 с.
3. Шульгін О. Початки діяльності Міністерства закордонних справ України [Текст] / О. Шульгін // Український самостійник. — 1957. — Грудень. — Ч. 4. — С. 29–32.
4. Дорошенко Д. Дещо про закордонну політику Української Держави [Текст] / Д. Дорошенко // Хліборобська Україна. — 1920. — 36. II–IV. — С. 49–65.
5. Дорошенко Д. Закордонна політика Української Держави 1918 року [Текст] / Д. Дорошенко // У 60-річчя відновлення гетьманства. — Торонто, 1978. — С. 48–59.
6. Дорошенко Д. Замітки до історії 1918 року на Україні [Текст] / Д. Дорошенко // Хліборобська Україна. — 1927. — 36. V–VI. — С. 75–105.
7. Трембіцький В. Українська консульська служба, 1918–1924 [Текст] / В. Трембіцький // Літературна Україна. — 1990. — 9, 16 серпня.
8. Трембіцький В. Дипломатичні взаємини Аргентини з Україною [Текст] / В. Трембіцький // У пошуках історичної правди : збірник на пошану Миколи Чубатого. — Нью-Йорк–Париж–Сідней–Торонто, 1987. — С. 453–472.
9. Соловійова В. Консульська служба УНР у Центральноєвропейському регіоні [Текст] / В. Соловійова // Український історичний журнал. — 2006. — № 3. — С. 84–88.
10. Єкабсонс Ерікс. Латвійсько-українські зв'язки за доби УНР [Текст] / Єкабсонс Ерікс // Український історичний журнал. — 2006. — № 2. — С. 59–73.
11. Центральний державний архів вищих органів влади України (далі – ЦДАВО України). — Ф. — 2592. — Оп. 1. — Спр. 6. — Арк. 18.
12. ЦДАВО України. — Ф. 2592. — Оп. 1. — Спр. 28. — Арк. 6–13.
13. Українська Центральна Рада: Документи, матеріали : у 2-х т. — К.: Наукова думка, 1996. — Т. 1. — 589 с.; Т. 2. — 1997. — 420 с.
14. Матвієнко В. Українська дипломатія 1917–1921 років на теренах постімперської Росії [Текст] / В. Матвієнко. — К.: Київський університет, 2002. — 373 с.
15. Державний архів Служби безпеки України (ДАСБУ). — Ф. 6. — Спр. 69 840-фп. — Т. 1–2. — Слідча справа Миколи Галагана. — 401 арк.
16. ЦДАВО України. — Ф. 3766. — Оп. 2. — Спр. 2. — Арк. 28.
17. Дорошенко Д. Історія України. 1917–1923 рр. [Текст]: У 2-х т. / Д. Дорошенко. — К.: Темпора, 2002. — Т. 1. Доба Центральної Ради. — 321 с.; Т. 2. [Текст]: Українська Гетьманська Держава 1918 року. — 351 с.
18. Веденєєв Д. На захисті прав українства: 3 історії консульської служби України [Текст] / Д. Веденєєв // Розбудови держави. — 1994. — № 4. — С. 33–38.
19. Веденєєв Д. Становлення зовнішньополітичної служби України, 1917–1920 [Текст]: Дис. ... канд. іст. наук / Д. Веденєєв — К., 1994. — 192 с.
20. Соловійова В. В. Формування та діяльність дипломатичних представництв українських національних урядів 1917–1921 рр. [Текст]: дис. ... докт. іст. наук. / В. В. Соловійова. — К., 2006. — 470 с.
21. Дорошенко Д. Мої спомини про не давнє минуле, 1914–1920 [Спогади] / Д. Дорошенко. — Мюнхен, 1969. — 467 с.

The article analyses the process of formation, activity and the tasks of diplomatic representative agencies of the Ukrainian people republic. The article also studies the process of formation of normative and law base for the introduction of the system of consulate representative agencies. It sums up that diplomatic representative agencies and missions played an important role in setting of international relations of Ukraine.

Key words: international relations, foreign affairs, diplomacy, delegation, conference, ministry of foreign affairs, independence, Ukraine.