

ДИПЛОМАТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗБУДОВИ ДЕРЖАВНОСТІ: ПЕРШІ ВІДОМСТВА ЗАКОРДОННИХ СПРАВ УКРАЇНИ



Відкриваючи сторінки дев'яносторічної історії української дипломатичної служби ми, безумовно, маємо згадати про спеціалізовані структурні підрозділи національних державних утворень чи відповідних інститутів маріонеткової радянської України – відомствах закордонних справ, які саме й стверджували українську дипломатію початку ХХ століття в розбурханому Першою світовою війною океані світової політики.

Загальновідомо, що відомство закордонних справ є найважливішою ланкою загальнодержавного механізму для організації на практиці діяльності, пов'язаної з зовнішніми зносинами держави. Як і 90 років тому, так і нині саме зовнішньополітичне відомство представляє і захищає права й інтереси своєї держави у сфері міжнародних відносин, здійснює дипломатичні й консульські зносини з іноземними державами, здійснює повсякденне керівництво дипломатичними представництвами за кордоном, систематично готує інформацію для уряду з питань зовнішньої політики, вносить пропозиції та реалізує рішення, прийняті в цій галузі, веде підготовку зовнішньополітичних кадрів¹ тощо.

Нині вже загальновизнано, що в Україні перше відомство закордонних справ було створено за доби Центральної Ради 22 грудня 1917 р. під назвою *Генеральне секретарство міжнародних справ Української Народної Республіки*. З невеликою розбіжністю в часі спроби започаткувати відомство закордонних справ робилися українськими більшовиками (березень-квітень 1918 р.), що було пов'язано з боротьбою за владу в Україні і втручанням в українські справи ленінського Раднаркому.

Створення і становлення першого відомства закордонних справ України як повноцінної державної

**МАТВИЄНКО В. М.,
доктор історичних
наук, професор,
завідувач кафедри між-
народних організацій і
дипломатичної служби**

*Інститут
міжнародних відносин
Київського національного
університету
імені Тараса Шевченка*

структури пов'язане з проголошенням 10 червня 1917 року I Універсалу Української Центральної Ради, згодом створенням Української Народної Республіки та проголошенням її незалежності.

З перших днів існування українського уряду – Генерального секретаріату (створений 15.06.1917 року, визнаний Тимчасовим урядом вищим виконавчим органом України 3.07.1917 року) у його складі розпочало діяльність Генеральне секретарство міжнародних справ, що стало базою інституцією для розбудови першого зовнішньополітичного відомства України у XX столітті.

Згодом усвідомлення вищими урядовцями УНР окремішності інтересів народу України на міжнародній арені у зв'язку з майбутнім процесом повоєнного світовлаштування, у тому числі проблеми виходу із Першої світової війни, стимулювали створення головної установи дипломатичної служби УНР. Саме 22 грудня 1917 року голова Генерального секретаріату В. Винниченко і генеральний секретар з міжнародних справ О. Шульгин підписали законопроект “Про створення Генерального секретарства міжнародних справ”, який цього ж дня був схвалений на засіданні українського уряду і поданий на розгляд Центральної Ради. Згідно зі схваленим документом було визначено основні завдання діяльності першого українського відомства закордонних справ, а саме: “здійснення міжнародних зносин держави, охорона інтересів українських громадян поза межами УНР, тимчасово – загальне влаштування національних непорозумінь в межах УНР. 26 грудня 1917 року В. Винниченко офіційно повідомив про створення відомства закордонних справ України на засіданні Центральної Ради.

Первинно основним напрямком діяльності новостворюваної зовнішньополітичної служби УНР стало досягнення загального миру без анексії і контрибуції шляхом скликання міжнародної конференції за участю всіх сторін на засадах визнання права націй на самовизначення. Нота такого змісту була відправлена українською стороною усім воюючим і нейтральним державам.

Першою школою для дипломатичних кадрів України стали переговори в Бресті із представниками країн Четвірного союзу в грудні 1917 р. – січні 1918 р., (29.12.1917 р. – 27.01.(9.02)1918 р.), а делегація на Брестську мирну конференцію *стала першою закордонною дипломатичною місією УНР* і була сформована шляхом висування кандидатів від провідних партійних фракцій Центральної Ради: В. Голубович (голова до 15(28).01.1918, УПСР), О. Севрюк (голова з 15(28).01.1918, УПСР), М. Любинський (УПСР), М. Полоз (УПСР) і М. Левитський (УСДРП), а також економічний радник проф. С. Остапенко. З 29 грудня 1917 р. делегація Центральної Ради як самостійна договірна сторона брала результа-

тивну участь у Брестських мирних переговорах, рішуче обстоюючи національні інтереси УНР і успішно використовуючи суперечності між представниками більшовицької Росії та Центральних держав. Паралельно активізувалися переговори з французьким (Ж. Табуї) та британським (П. Багге) представниками, що отримали офіційні призначення до Генерального секретаріату від урядів Франції й Великої Британії.

Потужного імпульсу розбудові дипломатичної служби України надав IV Універсал Центральної Ради, який проголосив повну самостійність УНР (11(22) січня 1918 р.). Згідно з положеннями цього документа вищий виконавчий орган України став іменуватися Радою Народних Міністрів, відповідно Генеральне секретарство міжнародних справ було перетворено в *Міністерство закордонних справ*. Саме в цей час розпочинається активна робота зовнішньополітичного відомства над створенням мережі дипломатично-консульських установ, формуванням відповідної правової бази дипломатичної діяльності та підготовки дипломатичних кадрів, відбувалося становлення в організаційному відношенні центрального апарату зовнішньополітичної служби. На початку січня 1918 р. МЗС УНР розробило “Проект організації Народного Міністерства Справ закордонних”. Цей документ визначав головні функції МЗС УНР: вести політичні зносини з іноземними державами та їх представництвами, охороняти інтереси українських громадян за кордоном та іноземців в Україні, виробляти проекти законів щодо компетенції МЗС, зберігати міжнародно-правові акти УНР тощо.

Відповідно до запропонованої організаційно-штатної структури керівництво відомством здійснювали міністр та його заступник (товариш міністра), які призначалися урядом. Центральним підрозділом при керівництві (своєрідним “мозковим центром”) ставала Політична секція, на яку покладалося завдання готувати проекти угод, ноти та інші акти, виконувати особливі доручення уряду за кордоном, представляти МЗС перед іншими відомствами УНР зі службових питань. Основним робочим органом міністерства визначався Департамент МЗС, що складався з п'яти окремих управлінь (департаментів), які у свою чергу поділялися на відділи. Первинно загальний штат центральної установи відомства передбачався у 88 осіб, а в процесі подальшої розбудови до квітня 1918 р. зріс до 126 чол.

Слід зазначити, що формування та становлення центрального апарату відомства закордонних справ УНР відбувалось за функціональним принципом, шляхом виокремлення окремих підрозділів, які відповідали за конкретні напрямки роботи. Певну специфіку організаційної структури МЗС надавала та обставина, що вона створювалася за умов відсутності розгалуженої мережі закордонних дипломатичних представництв.

Однак, слід зазначити, що вже з січня 1918 р. в рамках міждержавних відносин із суміжними та союзними державами, у відповідь на заснування на території України консульств цілого ряду іноземних держав, відомство закордонних справ УНР приступило до формування штату осіб, які могли б виконувати консульські функції. Відповідно до “Статуту про консульські установи УНР”, планувалося запровадити 68 консульських установ різних типів у 23 іноземних державах.

Проте через несприятливі зовнішні фактори та брак коштів Центральна Рада, а відповідно і МЗС УНР не змогли реалізувати план створення широкої консульської мережі. Повномасштабне розгортання українських консульських установ вдалося здійснити вже за гетьманату Скоропадського та Директорії.

У зв’язку з тим, що перші дипломатичні представництва України були сформовані і відправлені за кордон лише в березні-квітні 1918 р.: до Німеччини, Туреччини, Румунії та Австро-Угорщини (16.03.1918 р. главою дипломатичної місії УНР до Німеччини було призначено О. Севрюка, 17.03.1918 р. до Туреччини – М. Левітського, 5.04.1918 р. до Румунії – С. М. Галагана (не приступив до виконання обов’язків в розглядуваний період), 15.04.1918 р. до Австро-Угорщини – А. Яковлева), то за доби Центральної Ради в українському МЗС ще не було створено відповідного підрозділу, хоч ймовірно, як це доводять сучасні українські дослідники, його функції мав виконувати інститут урядовців для особливих доручень при МЗС.

За доби Центральної Ради відомство закордонних справ УНР очолювали О. Шульгин (з 22.12.1917 р. до 18(31).01.1918 р.) та В. Голубович (з 29.01.(11.02) до 29.04.1918 р.), котрий одночасно (з 18(31).01.1918 р.) був головою уряду.

Скоріше на противагу, ніж про конструктивну змагальність можна говорити про існування за доби Центральної Ради ще одного українського відомства закордонних справ – Народного секретаріату закордонних справ більшовицької Української Народної Республіки.

Після проголошення (11-12 грудня 1917 р.) I Всеукраїнським з’їздом Рад радянської республіки в Україні, 17 грудня того ж року в Харкові створюється перший її уряд – Народний секретаріат. На харківському з’їзді офіційно приймається й назва новоствореної радянської республіки. Відповідно радянська Україна дістає таку ж назву, як і українська держава проголошена III Універсалом Центральної Ради – Українська Народна Республіка. Зроблено це було, у тому числі, з тих міркувань, що однакові назви якоюсь мірою мали дезорієнтувати іноземні держави й створити Центральній Раді значні проблеми з огляду на міжнародне право. Подібна спроба, хоч і загалом безуспішно була здійснена більшовиками вже на Брестській мирній конференції.

Слушною є думка, що уцілому діяльність Народного секретаріату закордонних справ була суто пропагандистською акцією московського Раднаркому з метою приховати своє відкрите втручання в українські справи ілюзорною “незалежністю” міжнародної політики українських більшовиків і коли ця потреба відпала, дипломатична служба радянської України в середині квітня 1918 р. була ліквідована без жодних сумнівів.

Нові спроби ствердження дипломатичної служби радянської України були пов’язані зі створенням при безпосередній участі Російської комуністичної партії (більшовиків) такого державного утворення як УСРР, що було проголошено декретом Тимчасового робітничо-селянського уряду України від 6 січня 1919 р. і до 30 грудня 1922 р. мало формально незалежний від Москви міжнародно-правовий статус. Однак з утворенням Радянського Союзу зовнішньополітичні повноваження уряду радянської України були делеговані союзному центрові, а новостворений Народний комісаріат закордонних справ припинив своє існування.

Щодо дипломатичної служби національної державності України від квітня 1918 року, то незважаючи на зміну форматів влади (Центральна Рада, Гетьманат, Директорія) розвиток цієї інституції відбувався по висхідній. Так, цілі важливі кроки для розбудови самого відомства та розширення мережі дипломатичного та консульського представництва за кордоном Української Держави було здійснено за доби гетьманату П. Скоропадського (квітень-грудень 1918 р.: коло партнерів Української Держави розширилося за рахунок Швейцарії, Швеції та нових незалежних держав на постімперському просторі Росії – Грузинської, Вірменської та Азербайджанської демократичних республік, Всевеликого Війська Донського, Кубанської й Білоруської народних республік, Польщі та Фінляндії, до яких були направлені українські дипломатичні місії. У Києві тоді перебувало 11 іноземних дипломатичних представництв. Розпочалася підготовка дипломатичних кадрів на Консульських курсах при Українському товаристві економістів на чолі з професором Київського університету ім. Св. Володимира М. Туган-Барановським. На користь України вирішувалися питання кордонів з Білоруссю, Польщею та про статус Криму, встановилися союзницькі відносини з Доном, Кубанню та Фінляндією.

Складні зовнішньополітичні завдання в умовах частой зміни місця перебування вирішувало Міністерство закордонних справ УНР періоду Директорії (це і відстоювання національних інтересів на Паризькій мирній конференції, становлення українсько-польського військово-політичного союзу, участь у формуванні Балто-Чорноморського об’єднання окраїнних держав, що виникли на теренах колишньої Російської імперії,

заходи щодо вступу до Ліги Націй, ініціювання формування Чорноморського союзу тощо).

У дипломатичній історії України 1917-1923 рр. відомі також відомство закордонних справ ЗУНР-ЗО УНР (Державний секретаріат закордонних справ) та Міністерство закордонних справ Державного центру УНР в екзилі. З 1944 р. в Україні функціонувало обмежене за повноваженнями та штатною структурою центрального апарату союзно-республіканське відомство закордонних справ УРСР. Якісно новий етап у розвитку Міністерства закордонних справ України розпо-

чався 16 липня 1990 р., коли Верховна Рада прийняла Декларацію про державний суверенітет України, а також після ухвалення 24 серпня 1991 р. Акту проголошення незалежності України. Слід зауважити, що і нині розбудова дипломатичної служби в Україні триває, що насамперед знаходить відображення в розширенні мережі закордонних дипломатичних представництв та установ, реалізації нових стратегічних зовнішньополітичних завдань, вдосконалення практики двосторонньої та багатосторонньої дипломатичної діяльності держави Україна.

ПОСИЛАННЯ

¹ Див. дет.: Українська дипломатична енциклопедія: У 2-х т. – К., 2004.