

ПОВІДОМЛЕННЯ

Д. В. ВЕДЕНСЬВ (Київ)

Становлення зовнішньополітичної служби України в період Центральної Ради

Самостійна зовнішня політика та державна служба для реалізації її завдань належать до невід'ємних атрибутів суверенного державного організму. Цілком закономірно, що відновлення державності України в період Центральної Ради й Української Народної Республіки (листопад 1917 — квітень 1918 рр.) покликало розгортання міжнародної активності та розбудову зовнішньополітичної служби незалежної України.

На фоні величезного наукового доробку щодо суспільно-політичних, державотворчих та зовнішньополітичних змагань доби Центральної Ради майже недослідженою залишається проблема створення її державного апарату міжнародних взаємин. Між тим: студіювання порушеної проблеми надає можливість для кращого розуміння як особливостей процесу державного будівництва в УНР, так і для поглибленого вивчення міжнародної діяльності республіки.

Історії зовнішньополітичної діяльності України в період Центральної Ради присвячена значна кількість наукових праць. Поряд з цим, дослідники зовнішньополітичних аспектів буття Центральної Ради практично не розглядали процес творення її міжнародного відомства як самостійну наукову проблему, торкалися її лише побіжно, в рамках аналізу конкретних напрямів або акцій зовнішньої політики УНР.

Можна вважати, що вперше проблему фундації зовнішньополітичної служби Центральної Ради (далі — УЦР) було порушено у статтях одного з керівників міжнародного відомства УНР — О. Шульгина, які увійшли до виданої у 1918 р. збірки "Політика"¹. Автор переважно зупиняється на розгляді притаманних тому періоду партійно-політичних дискусій навколо створення зовнішньополітичної служби (далі — ЗПС), насамперед — делегації на мирні переговори у Бресті. На жаль, автор не використав доступні йому за службовим становищем документи та особисті враження для докладного розгляду формування міжнародного відомства.

У міжвоєнний період проблема, що розглядається, частково висвітлювалася лише в окремих працях авторів з української діаспори, тоді як для істориків Радянської України минуле нерадянського державного будівництва потрапляє до розряду найбільш табуованих проблем. У центрі уваги закордонної української історіографії опинилася проблема створення дипломатичної делегації на переговори у Бресті², як першої повноважної репрезентації УНР на зовнішньополітичному терені. Про місії УНР до Кубані й Румунії повідомлялося у праці українського дипломата тієї доби М. Галагана³. Поряд з цим, робляться спроби висвітлити творення ЗПС Центральної Ради у рамках розгляду процесу фундації служби міжнародних зносин української нерадянської державності 1917—1920 рр.⁴, виробити концептуальні засади вивчення історії української дипломатичної служби як такої⁵. Однак для наукових праць за порушеною проблемою міжвоєнного періоду характерна відсутність використання належної архівної бази, наголос на залученні як джерельної основи лише мемуарної літератури або особистих споминів авторів-співробітників дипломатичних установ України в минулому.

У післявоєнний період історія ЗПС нерадянської української державності знов-таки не стала предметом розгляду радянської історіографії внаслідок ідеологічних забобонів. У науковому середовищі української діаспори з'являються окремі розвідки, автори яких намагаються простежити хід творення ЗПС України 1917—1920 рр. До їх числа можна віднести праці В. Галайчука, Л. Васильківського, В. Трембицького⁶, в яких порушено і проблему творення ЗПС УЦР. Зокрема у праці Л. Васильківського пропонується розподіл процесу створення ЗПС УЦР на два етапи — "федералістський" та після проголошення УНР за ІІІ Універсалом. Слід згадати і статтю М. Мінца (Ізраїль), де аналізується роль генерального секретаріату міжнародних справ як організаційно-кадрової основи для майбутнього міжнародного відомства УНР⁷.

Останніми роками спостерігається значне поживлення наукового інтересу до проблем державного будівництва й зовнішньої політики Центральної Ради. Проблема розбудови міжнародної служби УЦР порушувалась у працях М. Копиленко та О. Копиленко з історії державного будівництва та зовнішньої політики Центральної Ради⁸. Відокремилось як самостійний напрям дослідження історії вітчизняного державотворення студіювання розбудови зовнішньополітичної служби української нерадянської державності, і в тому числі — Центральної Ради. Розділ "Перші кроки зовнішньополітичної служби України в період Центральної Ради" увійшов до дисертаційного дослідження автора цієї статті, ця ж проблема розглядається і в ряді розвідок автора¹⁰. Початки творення ЗПС Центральної Ради розглядаються і у статті І. Шевченка з історії розбудови дипломатичної служби УНР¹¹.

Таким чином, дослідження історії творення зовнішньополітичної служби Центральної Ради як окремої проблеми тільки започатковується. Перспективними уявляються такі аспекти вивчення цієї проблеми, як виявлення детермінаційного впливу внутрішньої та зовнішньої політики УНР на формування апарату міжнародних відносин, створення законодавчої та директивної бази фундації ЗПС УЦР, організаційно-штатний устрій її центрального апарату та закордонних установ, особливості кадрової політики ЗПС тощо.

Історію формування ЗПС України доби Центральної Ради слід поділити на три етапи, виходячи при цьому з еволюції форми державності України від автономного статусу у складі Російської держави до повного суверенітету:

1-й етап: березень—листопад 1917 р., протягом якого тривало нагромадження певних державно-правових, організаційних й міжнародних передумов до виникнення зовнішньополітичної служби;

2-й етап: між проголошенням ІІІ і ІV Універсалів УЦР (20 листопада 1917 р. — 22 січня 1918 р.), тобто період, коли починається самостійна діяльність УНР на міжнародній арені та у зв'язку з цим відбувається початок створення міжнародного апарату в практичній площині;

3-й етап: 22 січня — 29 квітня 1918 р., коли УНР набуває статусу повного суверенітету, активізує свою зовнішню політику й провадить цілеспрямовану роботу у створенні державної системи зовнішньополітичних органів.

Про перший із зазначених етапів слід сказати, що за умов дотримання керівництвом УЦР курсу на автономний статус у складі Російської держави, питання про самостійну зовнішню політику й створення відповідного державного апарату не стояло на порядку денному. Вимоги міжнародного характеру (вихід України з світової війни, участь її повноважних представників у майбутньому мирному форумі) висували лише представники "самостійницької" течії суспільно-політичної думки: УНП та її лідер М. Міхновський, групи соціалістів-самостійників, націонал-соціалістів, незалежних українських есерів, які не були домінуючими в політичному спектрі тогочасної України.

Разом з тим, в період березня — листопада 1917 р. поступово нагромаджувалися передумови до виникнення ЗПС. Ухвалення Центральною Радою перших двох Універсалів чітко окреслило намір закріпити чинну державну автономію України у складі Росії. Внаслідок I й II Універсалів Україна отримала власні вищі законодавчий (Центральна Рада) та виконавчий (Генеральний Секретаріат) органи влади, необхідні як верховні державно-правові інстанції для створення управлінського апарату, в тому числі — і ЗПС.

Важливою державно-організаційною передумовою для творення у майбутньому ЗПС стало виникнення у складі уряду автономної України генерального секретаріату міжнаціональних справ, котрий спочатку очолював С. Єфремов, а з 25 липня 1917 р. — О. Шульгин. Безсумнівно, що ця державна установа не була спрямована на розвиток міжнародних контактів України, оскільки політична концепція її керівництва заперечувала таким стосункам в принципі. Головною метою секретарства було врегулювання міжетнічних відносин в Україні.

Проте не можна не помічати, що на компетенції цього відомства позначалися певні зрушення у поглядах проводу України щодо відносин з навколишнім світом. Як уявляється, такі якісні зміни у концептуальних поглядах відносно міжнародних питань проявилися у Декларації Генерального Секретаріату, яку виголосив на засіданні Малої Ради його голова В. Винниченко 12 жовтня 1917 р. Цей документ відобразив зростання серед вищих урядовців України усвідомлення окремішності інтересів українського народу на міжнародній арені у зв'язку з майбутнім процесом післявоєнного врегулювання. "Для забезпечення справедливих прав всього нашого народу, — йшлося у Декларації, — що бажає жити мирно на основі самовизначення націй, Генеральний Секретаріат уживає всіх заходів, щоб на світовій конференції, яка обговорюватиме наслідки війни, були серед російської делегації і представники українського народу"¹².

З цієї програмної заяви випливали і нові директиви щодо компетенції генсекретаріату міжнаціональних справ: "Секретарство справ національних має бути заступником інтересів не тільки на Україні, але і за її межами"¹³. Таке завдання для відомства переростало вже рамки його функцій в умовах автономії України. Цілком зрозуміло, що саме ця установа згодом стала кадровим ембріоном зовнішньополітичного відомства України¹⁴.

Серйозною обставиною, що стимулювала до самостійного виходу України на міжнародну арену, було зростання інтересу до неї як до потенційного і важливого фактора європейських взаємин з боку провідних держав тогочасного світу. До завдань цієї роботи не входить докладний аналіз взаємовідносин України "автономістського періоду" з іноземними державами. Зазначимо лише, що влітку — восени 1917 р. відбулися контакти військово-дипломатичних представників держав Антанти та Японії з рядом вищих урядовців України, причому обговорення конкретних питань двосторонніх відносин емісари Антанти вели, як правило, з головою відомства міжнаціональних зносин О. Шульгиним¹⁵. Зауважимо також, що в Києві з дореволюційного часу перебували консульські установи Англії, Бельгії, Греції, Данії, Іспанії, Італії, Персії, Португалії, Норвегії, Франції, Швейцарії¹⁶. Після розгрому більшовиками Ставки Верховного головнокомандування російської армії до Києва з Могильова переїхали військово-дипломатичні заклади Англії, Франції, Італії, Японії, Бельгії, Румунії та Сербії¹⁷.

Однак, на той час, коли керівництво України дотримувалося автономного статусу "краю", питання про самостійні міжнародні відносини й створення власної ЗПС не переводилося до практичної площини. До небажання встановити офіційні взаємини з іншими державами спричинялася і ідеологічна орієнтація, обмеженість лідерів УЦР, пере-

важно соціалістичної за своїм складом. "Ми надто боялися стосунків з "буржуазними республіками і монархіями", — згадував О. Шульгин, — надто боялися самого слова "дипломатія", надто не звикли до міжнародного життя" ¹⁸. "...Кабінет Винниченка, — писав член УЦР Д. Дорошенко, — не міг вести ніякої активної політики в міжнародних відносинах тому, що був зв'язаний політикою Центральної Ради з її стремлінням конкурувати з більшовиками на полі соціального максималізму й демагогії..."¹⁹

Оприлюднення III Універсалу Центральної Ради й створення УНР фактично призвели до встановлення в Україні власного державного ладу у формі демократичної республіки з вищими законодавчими й виконавчими органами влади, державною територією. Хоча зберігалось положення про федеративну орієнтацію України, це лише формально обмежувало зовнішньополітичну активність республіки, тим більше, що керівництво УНР не визнало влади більшовицького уряду в Петрограді, а самої федеративної держави в Росії фактично не існувало.

Після проголошення III Універсалу на основі генсекретаріату міжнародних справ почалося створення першої в історії України ХХ ст. зовнішньополітичної установи — Генерального Секретаріату міжнародних справ, який очолив О. Шульгин. 26 грудня 1917 р. на засіданні Центральної Ради голова уряду В. Винниченко офіційно повідомив про створення відомства міжнародних зносин України²⁰.

Головним напрямом тільки-но започаткованої служби міжнародних відносин стала гуманна справа припинення світової війни. 24 грудня 1917 р. уряд УНР направив до всіх воюючих і нейтральних держав ноту, де зазначалося, що республіка "виступає самостійно в міжнародних справах через своє правительство, яке заступає інтереси українського народу" ²¹. Нота закликала учасників війни негайно припинити бойові дії та зібратися на мирний міжнародний форум. Висловлювалося бажання України взяти участь у мирних переговорах на основі безумовного визнання прав націй на самовизначення, відмови від анексії і контрибуцій, матеріальної допомоги потерпілим у війні народам²².

У відповідь на ноту УНР вже 26 грудня 1917 р. надійшла телеграма від держав австро-німецького блоку, в якій висловлювалась готовність "вітати повноважних представників УНР як учасників мирних переговорів у Бресті" ²³.

З початку грудня 1917 р. на засіданнях УЦР обговорювалося питання про укладення миру. 28 грудня VIII сесія Центральної Ради ухвалила запроповану фракцією УСДРП резолюцію і постановила "взяти участь у переговорах від імені Центральної Ради нарівні з іншими державами" та затвердити постанову уряду про негайне відрядження делегації до Бресту ²⁴.

Отже, делегація УНР на мирні переговори з Четвірним союзом стала першою закордонною дипломатичною установою нової ЗПС України. Формування делегації провадилося шляхом висування кандидатів до її складу від провідних партійних фракцій УЦР. До складу делегації увійшли від УПСР В. Голубович (до 1 лютого 1918 р. — її голова), О. Севрюк (змінив В. Голубовича на цій посаді у зв'язку з призначенням того Головою Кабінету Міністрів), М. Любинський, П. Полоз, від УСДРП — М. Левицький, а також економічний радник проф. С. Остапенко. З 6 січня 1918 р. делегація розпочала роботу у Бресті.

Репрезентанти УНР до мирних переговорів не отримали спочатку інструкцій про свою роботу й компетенцію. Лише голова УЦР М. Грушевський у приватній розмові дав членам делегації вказівку домотатися від Австро-Угорщини передачі Україні Східної Галичини, Буковини, Закарпаття, Холмщини і Підляшшя, а у разі її відмови поступитися цими землями — домагатися створення з них автономного "Коронного Краю".

Пізніше уряд УНР склав для посланців до Бресту "Інструкцію Комісарам Генерального Секретаріату в справі ведення переговорів", в якій зазначалося, що "комісари повинні в своїй діяльності керуватися постановами Центральної Ради і Генерального Секретаріату, і працювати надалі в тісному контакті з цими вищими органами УНР"²⁵. Фактично, це був перший державний нормативний документ щодо поточної роботи дипломатичних установ УНР, який визначав у вигляді УЦР та уряду вищі державні інстанції керівництва установами ЗПС України. Разом з тим, документу бракувало детальної розробки питань управління закордонним закладом республіки.

Проголошення IV Універсалом Центральної Ради повного суверенітету України підвело повноцінну правезу базу під міжнародну діяльність УНР та розбудову її ЗПС. Універсал відобразив шире прагнення України до поширення міжнародних контактів на цивілізованих засадах: "З усіма сусідніми державами, а саме: Росією, Польщею, Австрією, Румунією, Туреччиною й іншими ми бажаємо жити у згоді й приязні, але ніяка з них не може втручатися в життя самостійної Української Республіки"²⁶. Сталися і зміни в організації вищих державних інституцій — уряд отримав назву "Рада Народних Міністрів", а зовнішньополітична служба — Народного Міністерства Справ Закордонних (далі — МЗС УНР). Очолив відомство глава уряду В. Голубович (з 14 березня 1918 р. його змінив М. Любинський).

Вироблення головних правових і організаційних засад ЗПС тривало одночасно зі створенням його апаратної структури та закордонних установ. Головне навантаження у виробленні службових підвалин міжнародного відомства припало на центральний апарат МЗС. Воно виробляло проекти відповідних законодавчих актів, котрі підлягали розгляду урядом і затвердженню Центральною Радою.

На початку 1918 р. МЗС УНР підготувало "Проект організації Народного Міністерства Справ Закордонних", в якому визначалися пріоритетні напрями робота відомства та організаційно-штатна структура його центрального апарату. До провідних функцій МЗС УНР належали:

- ведення політичних зносин України з іноземними державами;
- охорона інтересів громадян України за межами УНР та іноземних підданих в Україні;
- розробка проектів законів у сфері компетенції МЗС;
- збереження міжнародно-правових актів України²⁷.

Керівництво міжнародного відомства утворювали міністр та його товариш (заступник), котрі призначалися урядом. Як своєрідний "мозковий центр" при керівництві МЗС передбачалася Політична секція, яка фактично вже існувала з грудня 1917 р. під проводом відомого політичного діяча з Буковини А. Галіпа²⁸. Цей підрозділ мав виробляти проекти нот, міждержавних угод та інших службових документів політичних зносин УНР, виконувати через своїх співробітників особливі доручення Ради Міністрів за кордоном, представляти інтереси МЗС перед іншими відомствами УНР. Штат секції складався з 5 старших і 7 молодших урядовців для особливих доручень, котрих призначав особисто міністр²⁹.

Основним оперативним органом міністерства, створеним за функціональною ознакою, мав бути Департамент МЗС. До нього вливалася канцелярія міністерства. Департамент очолював директор і два віце-директори, один з яких повинен був бути юристом за фахом. При директорі несли службу три урядовці для особливих доручень³⁰.

Департамент поділявся на відділи. До функцій загального відділу відносилися кадрові зміни всередині МЗС та в його закордонних установах, ведення загальновідомчого діловодства. Консульський відділ відповідав за справу захисту інтересів українських громадян за кордоном та іно-

земних підданих в Україні. Завданням юридичного відділу була підготовка та збереження законопроектів щодо роботи МЗС, міжнародно-правових актів. До обов'язків архівно-літературного відділу входило ведення архіву відомства, підготовка інформаційних видань міністерства. Всі грошові та майнові справи МЗС вів бухгалтерсько-господарський відділ, у розпорядженні якого був господарсько-технічний персонал³¹.

У відділах встановлювалися посади завідуючих відділами і діловодствами, діловодів та їх помічників, канцелярських співробітників. Усі ці посади заміщувалися наказами директора Департаменту. Загальний проектний штат центральної установи МЗС становив спочатку 88 посад, а в процесі подальшої розробки зріс до 126³².

До квітня 1918 р. працювали всі зазначені відділи Департаменту, який очолював досвідчений урядовець К. Лоський. Як своєрідний організаційний атавізм до 1 квітня 1918 р. існував міжфедеративний відділ³³. Специфіку організаційної структури центрального апарату МЗС УНР додавала та обставина, що його створення відбувалося за умов відсутності розвинутої мережі представництва республіки за кордоном. Відтак функції консульського відділу зводилися на практиці лише до виконання відповідних завдань на території України, тоді як українських консульств за межами УНР тоді ще не було створено. Не було на той час і системи дипломатичних закладів України, внаслідок чого до структури центрального апарату не увійшов підрозділ щодо керівництва ними.

Проголосивши державний суверенітет, Україна прагнула до поширення за кордоном свого дипломатичного представництва. Багато уваги справі теоретичного обґрунтування розвитку міжнародних контактів української держави приділяв визначний ідеолог національного відродження М. Грушевський. Він ретельно аналізував у своїх роботах 1918 р., які увійшли до збірки "На порозі нової України", історію зовнішніх зв'язків України та сучасне геополітичне становище УНР. М. Грушевський закликав до налагодження всебічних взаємин з усіма сусідами без винятку: "Не зв'язуючись ніякими симпатіями чи антипатіями, ніякими упередженнями..., брати і в сфері старих зв'язків колишньої Російської держави, і нових зв'язків з Центральними державами і поза ними"³⁴.

Хоча об'єктивно зовнішня політика України була відкритою для стосунків з усіма країнами незалежно від того, до якого блоку вони входили, на створення системи дипломатичного представництва УНР негативно впливали певні фактори міжнародного порядку. По-перше, це само по собі дуже обмежене коло країн, що визнавали українську державу "де-факто" або "де-юре": Австро-Угорщина, Німеччина, Болгарія, Туреччина, Англія, Франція, Радянська Росія, Румунія. Якщо врахувати негативне ставлення до України останніх чотирьох держав, то стають зрозумілими дуже несприятливі зовнішні умови для поширення дипломатичної присутності УНР. По-друге, вступ УНР у договірні стосунки з австро-німецьким блоком (за Брестською угодою від лютого 1918 р.) перервав взаємини держав Згоди з Україною. Оскільки саме ці держави встановлювали політичний клімат в Європі, то й решта держав континенту стримано ставилася до УНР, не бажаючи псувати відносини з Антантою. Нарешті, розвитку дипломатичних контактів України заважала її військово-політична залежність від Берліна і Відня. Природно, що уряди цих держав заперечували встановленню відносин між Україною та своїми противниками у світовій війні та нейтральними державами.

Поряд з цим, підписання Брестської угоди відкривало чималі можливості для запровадження дипломатичного й консульського представництва за кордоном. Згідно з цією угодою, сторони зобов'язувалися "негайно після підписання сеї угоди" встановити дипломатичні від-

носини та обмінятися повноважними представниками, а після ратифікації мирної угоди її учасники мали намір запровадити одна у одній генеральні консульства, консульства та віце-консульства "в усіх портах, містах і інших місцевостях їх територій"³⁵.

Вже наприкінці 1917 р. розпочинаються спроби уряду УНР встановити дипломатичні відносини з державними новоутвореннями на території колишньої Російської імперії. 18 грудня 1917 р. до Кубані виїхала дипломатична делегація УНР у складі членів УЦР М. Галагана (голова) і Є. Онацького (політичний радник). Українські дипломати мали зустрічі з членами кубанського керівництва, хоча встановлення дипломатичних зносин не відбулося³⁶.

Перші постійні дипломатичні представництва УНР запроваджуються в країнах Четвертого союзу. 16 березня 1918 р. до Німеччини вирушив тимчасовий представник УНР, член УЦР О. Севрюк, а 17 березня 1918 р. призначення тимчасовим представником в Туреччині отримав член УЦР М. Левицький³⁷. Через ускладнення у відносинах з Австро-Угорщиною навколо належності західно-українських земель та створення Коронного Краю посла України до Відня А. Яковліва (відомого вченого-правника, члена УЦР) було призначено лише 18 квітня 1918 р.³⁸.

Україна мала намір встановити дипломатичні відносини з Румунією, зважаючи на необхідність вирішення територіального питання навколо південної Бессарабії та поділу майна Румунського фронту. 5 квітня 1918 р. до Румунії від'їхало посольство УНР у складі посланника і повноважного міністра М. Галагана і двох аташе³⁹. Однак дипмісія фактично не розпочала роботи через несприятливу позицію румунського уряду.

Прагнучи подолати обмеженість дипломатичних контактів з європейськими державами, Центральна Рада направила 27 квітня 1918 р. до Швейцарії дипмісію під проводом члена УЦР М. Шрага. До компетенції місії було віднесено діяльність в Іспанії, Італії, Франції та Швейцарії⁴⁰. Широке коло держав, яке місія М. Шрага повинна була охопити роботою, дозволяє зробити висновок, що ця інституція навряд чи визначалася як постійне представництво. Імовірно, що вона повинна була виконати завдання зондажу для встановлення двосторонніх дипломатичних відносин з державами західноєвропейського та південноєвропейського регіонів.

Перші дипломатичні представництва УНР не мали відповідного законодавчого обґрунтування, типової класифікації й певної організаційно-штатної структури. Склад кожного з них визначався окремо. З метою впорядкування процесу створення дипломатичних установ співробітниками МЗС навесні 1918 р. було підготовлено проект закону "Про закордонні установи Української Народної Республіки". Згідно з законопроектом, дипломатичні установи республіки повинні були виконувати такі функції:

- вести політичні зносини з урядами країн акредитації;
- охороняти за кордоном зовнішньоекономічні інтереси УНР;
- захищати законні права громадян України за кордоном⁴¹.

Законопроект визначав систему закордонних закладів МЗС УНР, до якої входили посольства і дипломатичні місії, генеральні консульства, консульства, віце-консульства та консульські агенції. Пропонувалося встановити такі ранги голів дипломатичних представництв: Посол, Посланник або Уповноважений Міністр, Міністр-Резидент, Повірений у справах. Голови представництв мали призначатися урядом країни, а решта співробітників дипустанов — наказами голови міжнародного відомства⁴².

Пропонувалася організаційно-штатна класифікація посольств УНР:

- Посольство 1-го розряду, на чолі з Послом або Посланником і Уповноважним Міністром, у складі радника, 2-х старших і молодшого

секретарів, військового агента (аташе), 2-х драгоманів (перекладачів), загалом — 8 штатних одиниць;

— Посольство II-го розряду, на чолі з Міністром-Резидентом, у складі радника, 2-х секретарів, військового аташе, 2-х перекладачів, всього — 7 осіб;

— Посольство III-го розряду, під проводом Повіреного у справах, у складі секретаря й перекладача, всього — 3 штатні одиниці⁴³

Отже, наведений законопроект вперше встановлював організаційно-штатну класифікацію дипломатичних установ України. Така система упорядкування представництв дозволяла гнучко встановлювати дислокацію дипломатичних закладів залежно від значення конкретної іноземної держави в загальному плані зовнішньо-політичної активності України. Як свідчать архівні документи, керівництво УНР не встигло затвердити законопроект, не мав він і втілення на практиці, хоча був використаний у розробці організаційних підвалин дипломатії інших форм української державності у 1918—1920 рр.

Необхідність захисту законних прав громадян УНР за кордоном, яка особливо посилилася за умов розпаду Російської держави та початку громадянської війни, викликала потребу у розбудові ще однієї важливої ланки ЗПС—консульського представництва.

З кінця грудня 1917 р. міжнародне відомство УНР почало розробляти проект закону "Про установи для охорони інтересів українських підданих за межами Української Народної Республіки". "Задля охорони інтересів українських підданих поза межами УНР, — йшлося у законопроекті, — встановлюються посади окремих консульських агентів УНР. Місцевості і держави, де потрібні консульські агенти УНР і межі територій, які кожен з них обслуговується,значаються Генеральним Секретаріатом Справ Міжнародних. Консульські агенти УНР перебувають у відомстві Генерального Секретаріату Справ Міжнародних і призначаються Генеральним Секретарем цих справ за згодою з місцевими українськими організаціями, де такі організації існують"⁴⁴.

За законопроектом до компетенції консульських закладів належало:

— видача громадянам-українцям посвідчень для повернення в Україну;

— оформлення паспортів для виїзду до іноземних держав;

— всебічна допомога громадянам України за кордоном;

— здійснення особливих доручень уряду УНР⁴⁵.

Пропонувалася така організаційна градація й штатний розклад консульських закладів УНР:

— генеральне консульство, у складі генерального консула, секретаря і канцелярського співробітника;

— консульство, консул і секретар;

— віце-консульство, віце-консул і секретар;

— консульське агентство, у складі консульського агента і секретаря⁴⁶.

Основні положення наведеного законопроекту знайшли відображення й службово конкретизовано у створеному пізніше "Статуті про консульські установи УНР". "За Статутом консульські заклади на місцях підпорядковувались головам диппредставництв. Співробітники консулатів мали призначатися наказами голови МЗС УНР у порозумінні з міністерствами торгу і промисловості та судових справ⁴⁷. Посади в консульських закладах мали право посісти лише громадяни УНР, але як виняток консульськими агентами могли призначатися українці з числа місцевих громадян⁴⁸.

Як профілактика службових зловживань запроваджувалося правило, за яким "всі особи на платних посадах в консульствах УНР не можуть посісти жодної іншої посади як державної, так і приватної, як також не можуть участвовати в правлінні якого би то не було Товариства, яке ціллю своєю ставить матеріальну користь"⁴⁹.

Щодо оперативних обов'язків консульства підлягали МЗС УНР, а у певних справах ще й міністерствам торгу і промисловості, фінансів та судових справ⁵⁰.

Захищаючи інтереси українських громадян за межами України, консульства УНР зобов'язувалися інформувати зацікавлені відомства республіки та її посольств про всі зміни і значні події у всіх галузях народногосподарського життя в межах консульської округи, а також про всі міркування про можливе зміцнення і розвиток економічних зносин УНР з цією округою⁵¹.

На розгляд уряду було подано проект дислокації консульських закладів республіки. Передбачалося запровадити 67 консульських установ (з них генеральних консульств — 16, консульств — 25, віце-консульств — 26) в 23 іноземних країнах та окремих регіонах колишньої Російської імперії⁵².

Найчисельнішу групу консульств (33 установи) планувалося розмістити на території держав, що утворилися після розпаду єдиної Росії — в Радянській Росії, Польщі, Фінляндії, країнах Балтії, Закавказзя, на Дону, в Сибіру, Середній Азії, на Далекому Сході. Це можна пояснити наявністю на цих територіях великих громад етнічних українців, а також необхідністю підтримання усталених торгово-економічних стосунків в колишньому спільному економічному просторі імперії.

Проект дислокації консульств відобразив й тогочасну пріоритетну зовнішньополітичну орієнтацію України на держави Центрального блоку, адже на території Австро-Угорщини, Німеччини й Болгарії пропонувалося мати 21 консульську установу⁵³. Неможливість поширити консульської присутності в державах Антанги (через їх політику обструкції відносно "германофільської" України) передбачалося компенсувати за рахунок запровадження консулатів у нейтральних європейських країнах — Голландії, Португалії, Норвегії, Швеції, Швейцарії (7 установ)⁵⁴.

У добі Центральної Ради через відсутність належним чином розвинутих міжнародних контактів, брак коштів й кваліфікованих кадрів на практиці не сталося створення мережі консульського представництва, хоча й було розпочато цілеспрямовану підготовку до його правового та організаційного забезпечення. Вживалося заходів до підбору й підготовки кадрів консульської служби. Так, за згаданим консульським Статутом передбачалося складання кандидатами на посади в консульських закладах іспиту перед комісією з представників МЗС та інших зацікавлених відомств⁵⁵. 20 квітня 1918 р. Рада Міністрів ухвалила рішення про створення при Українському товаристві економістів Консульських курсів, які за державною підтримкою готували спеціалістів з консульської справи. Фактично курси розпочали роботу вже за гетьманування П. Скоропадського⁵⁶.

Як наслідок розвитку міжнародних контактів Центральної Ради в Україні почало формуватися постійне дипломатичне представництво зарубіжних країн. Після 23 березня 1918 р. до Києва прибув на чолі дипломатичної місії з понад 30 співробітників повноважний представник Австро-Угорщини граф Й. Форгач, відомий як запеклий слов'янофоб та противник "русинського сепаратизму"⁵⁷. Зрозуміло, що вибір голови посольства до УНР був не випадковим з огляду на серйозні непорозуміння між сторонами навколо проблеми подальшої долі західноукраїнських земель. 11 квітня 1918 р. тимчасовий повірений у справах Німеччини в Україні дійсний тасмний радник д-р Ф. Мумм фон Шварценштайн отримав призначення на посаду повноважного представника своєї країни в УНР⁵⁸. Було запроваджено і посольство Туреччини на чолі з Ахмедом Мухтар Беем.

Підписання Україною Брестської угоди з державами австро-німецького блоку призвело до розриву офіційних стосунків з державами Антанги. Дипломатичні представники цих держав — французький гене-

рал Табуї та англійський дипломат П. Багте були відкликані з України. 21 березня 1918 р. іспанський консул з Києві повідомив уряд УНР про від'їзд і військово-дипломатичних місій Англії, Франції та Бельгії⁵⁹.

На території УНР перебували і консульські установи іноземних держав. Хоча їх і було створено ще за часів царату, об'єктивно їхня присутність сприяла розвитку міжнародних контактів України, справи інформування закордонних політичних й громадських кіл про державотворчі процеси в УНР. За станом на січень 1918 р. в Києві перебували консулати Англії, Бельгії, Греції, Данії, Іспанії, Італії, Норвегії, Перси (Ірану), Португалії, Франції та Швейцарії на чолі із консулом Греції П. Гріпарі. Щоправда, 10 березня 1918 р. з Києва відбули до своїх країн консули Англії, Франції та США, доручивши захист прав своїх громадян консулу Іспанії Васіліаді⁶¹.

Політична еволюція Центральної Ради від гасла автономії України у складі Російської держави до створення Української Народної Республіки й оголошення її повного суверенітету призвела до поновлення самостійної міжнародної діяльності України, втраченої за майже 250 років до того. Логічним наслідком зовнішньополітичної активності і, водночас, важливою складовою частиною процесів державотворення стала фундація міжнародного відомства України.

У період, що розглядався, було створено центральну ланку зовнішньополітичної служби — генеральний секретаріат, а згодом — Міністерства закордонних справ. їх співробітники зосередилися на виробленні провідних організаційно-правових засад діяльності міжнародного відомства. Створюється побудований за функціональною ознакою центральний апарат МЗС УНР.

Україна почала домагатися поширення своєї дипломатичної присутності в Європі. Від дебюта своєї дипломатії у Бресті, котрий став першим міжнародно-правовим кроком на шляху припинення світової війни, УНР переходить до запровадження постійних дипломатичних представництв в іноземних державах. Розпочинається цілеспрямована праця над розробкою головних державно-юридичних та організаційних норм функціонування дипустанов.

Міжнародне відомство УНР докладає зусиль і до творення засад для запровадження за кордоном мережі консульських установ України, хоча скрутні обставини міжнародного життя республіки не дозволили заснувати такі заклади на практиці.

У період Центральної Ради намітилися певні магістральні напрями подальшого розвитку зовнішньополітичної служби української національно-демократичної державності 1917—1920 рр. Доробок працівників цієї служби часів Центральної Ради був творчо використаний при розбудові апарату міжнародних взаємин Української Держави гетьмана П. Скоропадського й Директорії УНР.

¹ Шульгин О. Політика. — К., 1918.

² Берестейський мир. Спомини і матеріали. — Львів, 1928; Залізник М. Перший виступ української держави у світовій політиці // Червона Калина. — 1939. — С. 43—48; Севрюк О. Підписання берестейського договору // Там же. — С. 57—61.

³ Галаган М. З моїх споминів. — Львів, 1930. — Ч. III—IV.

⁴ Галайчук Б. Організація української дипломатичної служби // Червона Калина. — 1939. — С. 35—39.

⁵ Галайчук Б. Дипломатична історія // Червона Калина. — 1939. — С. 178—183.

⁶ Галайчук Б. Дипломатія // Енциклопедія українознавства. Словникова частина. — Т. 2. — С. 511—514; Васильківський Л. Причинки до історії української дипломатії в 1917—1921 рр. // Сучасність. — 1970. — № 6. — С. 109—123, № 7—8. — С. 140—153; Трембицький В. Українська консульська служба. 1918—1924 // Літературна Україна. — 1990. — 9, 16 серпня.

⁷ Мілиц М. Секретаріат міжнародних справ Українського Генерального Секретаріату (1917—1918) // Українські Гарвардські Студії. — 1982. — Т. VI. - № 1. - С. 25—43.

⁸ Копиленко О. "Сто днів" Центральної Ради. — К., 1992; Копиленко М., Копиленко О. Зовнішня політика Центральної Ради // Політика і час. — 1992. — № 11—12. — С. 68—72.

⁹ Веденєсєв Д. В. Становлення зовнішньополітичної служби України (1917—1920 рр.). — Автореферат дисерт. на здобуття наук, ступеня канд. істор. наук. — К., 1994. — С. 7—9.

¹⁰ Веденєсєв Д. З досвіду побудови дипломатичної служби України // Розбудова держави. — 1993. — № 3. — С. 30—36; Його ж: Високо тримали прапор обов'язку дипломати Центральної Ради УНР // Трибуна. — 1993. — № 8—9. — С. 27—28; Його ж: На захисті прав українства // Розбудова держави. — 1994. — № 1. — С. 33—38.

¹¹ Шевченко І. Біля витоків становлення української дипломатії доби УНР // Політика і час. — 1995. — № 5. — С. 76—82.

¹² Українська суспільно-політична думка в 20 ст. Документи і матеріали. — Б. м., 1983. — Т. 1. — С. 320.

¹³ Там же.

¹⁴ Мінц М. Назв, праця. — С. 25—26.

¹⁵ Дорошенко Д. Історія України. 1917—1923. — Ужгород, 1932. — Т. 1. — С. 235; Симоненко Р. Г. Імперіалістична політика СІЛА щодо України в 1917—1918 рр. — К., 1957. — С. 93.

¹⁶ Центральний державний архів вищих органів влади України (ЦДАВОУ), ф. 2592, оп. 1, спр. 32, арк. 1.

¹⁷ Полонська-Василенко Н. Історія України. — К., 1992. — Т. 2. — С. 477.

¹⁸ Шулєгин О. Політика. — К., 1918. — С. 65.

¹⁹ Дорошенко Д. Мої спомини про недавнє минуле. — Мюнхен, 1969. — С. 214.

²⁰ За велич нації. — Львів, 1938. — С. 97.

²¹ ЦДАВОУ, ф. 2592, оп. 1, спр. 23, арк. 11.

²² Там же, арк. 12.

²³ Стефанів З. Українські збройні сили. 1917—1921. — Мюнхен, 1947. —

ч. і. — С. 63.

²⁴ Дорошенко Д. Історія України... — Т. 1. — С. 231.

²⁵ ЦДАВОУ, ф. 2592, оп. 1, спр. 34, арк. 8.

²⁶ Історія України в документах, матеріалах і спогадах очевидців. — К., 1991. — С. 35.

²⁷ ЦДАВОУ, ф. 2592, оп. 1, спр. 67, арк. 11.

²⁸ Там же, оп. 1, спр. 1, арк. 2.

²⁹ Там же, спр. 67, арк. 11.

³⁰ Там же, арк. 13.

³¹ Там же, арк. 11.

³² Там же, арк. 18.

³³ Там же, спр. 11, арк. 51.

³⁴ Грушевський М. На порозі нової України. — К., 1918. — С. 22.

³⁵ ЦДАВОУ, ф. 2592, оп. 1, спр. 32, арк. 11, 39.

³⁶ Галаган М. З моїх споминів. — Львів, 1930. — Ч. IV. — С. 68—69, 77.

³⁷ ЦДАВОУ, ф. 2592, оп. 1, спр. 50, арк. 4.

³⁸ Там же, спр. 51, арк. 7.

³⁹ Там же, спр. 14, арк. 19.

⁴⁰ Там же, спр. 53, арк. 7, 12.

⁴¹ Там же, спр. 67, арк. 33.

⁴² Там же.

⁴³ Там же, арк. 37.

⁴⁴ Там же, оп. 4, спр. 10, арк. 18.

⁴⁵ Там же.

⁴⁶ Там же, оп. 1, спр. 67, арк. 8—10.

⁴⁷ Там же, спр. 69, арк. 49—50.

⁴⁸ Там же, арк. 10.

⁴⁹ Там же, арк. 8.

⁵⁰ Там же, арк. 11.

⁵¹ Там же, арк. 9.

⁵² Там же, арк. 14—16.

⁵³ Там же.

⁵⁴ Там же.

⁵⁵ Там же, арк. 10.

⁵⁶ Там же, ф. 3766, оп. 1, спр. 53, арк. 22.

⁵⁷ Там же, ф. 2592, оп. 1, спр. 51, арк. 1.

⁵⁸ Там же, спр. 55, арк. 8.