



Материалы VII Конвента РАМИ

Секция № 17

Украинистика

Гущин Александр Владимирович, к.и.н., доцент, заместитель заведующего Кафедрой стран постсоветского зарубежья Российского государственного гуманитарного университета

Основные этапы организационного развития и структура управления внешнеполитическим ведомством Центральной Рады, Украинской Державы и Директории УНР 1917-1920 гг.

Вопросы внешней политики Украины периода с 1917 – 1921 гг. в последнее время привлекают все большее внимание историков и специалистов в области международных отношений. Это касается как украинских исследователей, так и их европейских и российских коллег. Деятельность украинских правительств стала вполне справедливо рассматриваться в широком международном контексте, а украинский вопрос воспринимается уже не как локальный, внутрисоветский, но как один из самых значимых на пространстве Центральной Европы. Одним из важных элементов исследования внешнеполитической проблематики является исследование системы управления внешней политикой украинских правительств этого периода, которая отличается своеобразием и находится в прямой зависимости от тех непростых условий, в которых приходилось действовать украинским дипломатам.

Первая мировая война стала катализатором национальных движений в Европе, способствовала усилению национального самосознания европейских народов, лишенных своей государственности или никогда ранее не обладающих ей. Это, безусловно, касалось и украинцев, которые находились в еще более сложном положении, так как они вынуждены были воевать друг с другом, находясь в составе армий противостоящих империй – Российской и Австро-Венгерской.

Попытки создать украинское представительство в Европе предпринимались еще до начала Первой мировой войны. Среди организаций, претендующих на роль проводника украинской идеи в Европе, и претендующих на роль представительств, следует отметить, прежде всего, Украинский информационный комитет и Союз освобождения Украины¹, которые после прихода к власти Центральной Рады не смогли укрепить, тем не менее, свои позиции. Центральная Рада относилась к Союзу освобождения Украины как к органу, находящемуся под контролем Центральных держав. Сама Центральная Рада,

¹ Соловйова В.В. Дипломатична діяльність українських національних урядів 1917-1921 рр. Київ-Донецьк, 2006, С. 36.

пытаясь активно взаимодействовать с Временным правительством, всячески дистанцировалась от Берлина и Вены и опасалась звучащих обвинений в пронемецкой и проавстрийской ориентации².

Центральная Рада по причине своей политической позиции была также заметно стеснена в средствах ведения самостоятельной внешнеполитической деятельности, да и сама последняя явно противоречила бы федералистскому курсу. В это связи большое значение приобретали специальные миссии, с которыми отправлялись в Европу украинские представители. В годы войны активную деятельность по пропаганде украинской проблематики вел граф Тышкевич, который занимался как сбором средств, благотворительной деятельностью, интrenaционализацией украинского вопроса³.

«Персональная» практика продолжалась и в 1917 г. Так, в декабре 1917 г. в Швейцарию была направлена миссия под руководством известного украинского дипломата и журналиста Ю.Гасенко. Целью миссии было создать дипломатическое представительство Украины в Швейцарии, опираясь на широкие возможности Украинского информационного комитета в Лозанне, а также установить широкие контакты в Западной Европе. Однако большого успеха такие индивидуальные миссии не достигли.

В конце 1917 г. ситуация начала меняться. После заключения англо-французской конвенции о совместной деятельности на юге России французский генерал Ж.Табуи был назначен верховным комиссаром при правительстве УНР. Фактически этот шаг означал признание УНР de facto со стороны Франции. Кроме того, внешние контакты Рады активизировались по причине приезда в Киев после убийства генерала Н.Духонина в Могилеве, представителей союзников при Ставке. Однако, де юре признания так и не наступило. Было принято решение о необходимости оказать помощь Украине, но вопрос о формальном признании не был решен⁴. Таким образом, несмотря на то, что Украина представляла для союзников определенный интерес, учитывая их стремление выработать и реализовать свою стратегию на юге России, тем не мене Украина на данном этапе не смогла обрести своего международно-правового статуса.

На первом этапе становления внешнеполитического ведомства в рамках Генерального Секретариата А.Шульгин, а после издания III универсала, когда речь пошла уже о правовой субъектности, был создан Секретариат международных дел, одним из первых актов которого стало налаживание отношений с Чешским национальным советом, который, в свою очередь, признал Центральную Раду. Важный импульс дальнейшему развитию украинской внешнеполитической службы дал провозглашенный 12 января 1918 г. IV Центральной Рады, в котором УНР провозглашалась «самостоятельной, не от кого не зависимой, свободной, суверенной державой Украинского Народа».

После прихода на пост министра иностранных дел В. Голубовича наступает период активного реформирования министерства (как стало называться ведомство) иностранных дел. В структуре министерства предусматривались посты министра и его заместителей, создавалась политическая секция, которая состояла из 12 человек и занималась разработкой различных проектов, меморандумов, нот итд. Главным структурным органом министерства являлся Департамент, который состоял из Канцелярии, общего, консульского, юридического, архивно-литературного и некоторых других мелких отделов.

² Грушевский М. Спомини // Київ, 1989, № 11, с. 114-115.

³ Тышкевич М. З листів (1915-1930) // Вісник (Львів) 1939. Т.3. кн.9. С.643.

⁴ Україна в міжнародних відносинах ХХ століття, Львів, 2004, с.39.

Общая численность работников министерства достигала 88, а потом выросла до 128 человек⁵.

С этого момента начинается активная деятельность министерства, формируются делегации на Кубань, на переговоры в Бресте, организуются миссии Н.Галагана в Румынию и Ю.Гасенко в Швейцарию. В этот же период разработан проект закона о зарубежных представительствах, который предусматривал введение таких должностей как посол, посланник, министр-резидент, поверенный, которые назначались непосредственно правительством.

Посольства в зависимости от представлений о важности страны делились на 3 разряда – от этого зависел и их штат, от 3 до 9 человек. Естественно, что в Центральных державах организовывались посольства первого класса, послом в Берлине стал А.Севрюк, в Турции Н.Левицкий – видный деятель Центральной Рады, в Вене – руководитель канцелярии Центральной Рады А.Яковлев. К началу 1918 г. относится и формирование консульской службы. Было создано 68 консульств в 23 странах, из них 33 на территории бывшей Российской империи, 21 в Центральных державах и 8 в нейтральных государствах. Консульства разделялись на генеральное, консульство, вице-консульство и консульское агентство.

С приходом к власти гетмана П.Скоропадского украинская внешняя политика, по крайней мере по формальным признакам, вступает в свой наиболее благоприятный этап. Несмотря на то, что Украинское государство после Брестского мира потеряло возможности активных внешнеполитических отношений с Антантой, оно было все же признано не только Центральными державами, но и целым рядом нейтральных государств.

После назначения на пост министра Д.Дорошенко определенные изменения последовали и в организационной структуре министерства. Во-первых, был создан Совет министерства, который имел консультативно – совещательные и рекомендательные функции и состоял не только из высших чиновников министерства, но из бывших дипломатов, известных общественных деятелей, международных. Главным исполнительным органом Министерства стал Общий департамент, также создавался департамент международных дел, который занимался зарубежными дипломатическими представительствами и организацией консульской службы.

В июне 1918 г. был принят закон о дипломатических представительствах – посольствах, согласно которому глав миссий назначал гетман, а остальных дипломатов – министр. Посольства делились на ранги, посольства в центральных державах – 1 ранга, в нейтральных странах 2 ранга. Например, посольства в Швеции, Швейцарии, Румынии были 2 ранга, при этом следует отметить, что с начала ухудшения положения Центральных держав власти Украины предприняли активные усилия по открытию посольств в нейтральных странах⁶. Это очевидно связано не только с попыткой расширения международных контактов, но и со стремлением использовать возможности открытия каналов взаимодействия с державами Антанты. Перед крахом гетманского режима были сформированы и миссии для отправки в ведущие страны-победительницы в Первой мировой войне. В период правления гетмана были введены должности военного атташе при посольствах 1 ранга во главе с генералом, при посольствах 2 ранга во главе с полковником. Атташе подчинялись Генеральному штабу.

После подписания между Украиной и Советской Россией прелиминарного мира стала расширяться система консульств в Советской России. Открылись генеральные консульства в Москве и Петрограде, 10 консульств 1 ранга работали в крупных городах,

⁵ Веденеев Д. Будков Д. Ук.соч. С. 77.

⁶ Дорошенко Д. Історія України. 1917-1923 рр. Т.2. С. 154.К.2002.

помимо них функционировали еще в более мелких. Консульства были открыты также в Хельсинки, Ташкенте и ряде других городов на территории бывшей российской империи. В ноябре 1918 года гетман подписал специальный закон о консульствах, согласно которому предусматривалось иметь в 22 странах 56 консульств, а далее довести их численность до 100. В Украине также основывались российские консульства.

Итак, в период правления Скоропадского украинское внешнеполитическое ведомство продолжило свое оформление и стало достаточно разветвленным, оно получило целую сеть представительств за рубежом, консульств, заметно усложнилась структур центрального аппарата. Однако, пока, говорить о полноценном признании было сложно ввиду крайней ограниченности в свободе маневра из-за ориентации на Центральные державы. Такую международную изоляцию пытались нивелировать помощью открытия представительств в нейтральных странах.

Интересно, что после прихода к власти Директории общая структура внешнеполитического ведомства оставалась без изменений. Это свидетельствует о том, что на тот момент она соответствовала в целом потребностям страны и отвечала в структурном плане стоящим перед министерством задачам. Общее руководство министерством осуществлял министр и его 2 заместителя, которые имели 4 советников и 8 чиновников по особым поручениям. Консультативным органом являлся Совет министерства, а общее ведение дел осуществляла Канцелярия в составе 35 человек.

Был создан Исторический комитет в составе 7 специалистов, который должен был заниматься историей внешней политики Украины в том числе и в иностранных архивах⁷. Структура же департаментов сохранялась вплоть до последнего периода деятельности Директории, когда был разработан никогда не реализованный проект создания системы отделов Департамента внешних сношений по географическому принципу – славянских народов, Центральных держав, англосаксонских народов, ближневосточный, романских народов. Общее число работников министерства в период Директории достигало 163 человек⁸.

Система посольств в целом сохранила также прежнюю структуру. Особенно значимыми были посольства в Берлине и Вене, которые возглавлялись известными украинскими деятелями Н.Поршем и В.Липинським. Первый разработал, даже ввиду крайне тяжелого военно-политического положения Директории создания экспозитуры УНР, которая должна была бы, находясь в Европе копировать структуру министерства иностранных дел.

Все дипломатические представительства делились на разряды. К первому относились посольства с численностью сотрудников 17 человек, в составе посла, военного атташе, переводчиков канцеляристов. В посольствах 2 разряда работало 14 человек и возглавлялось оно министром-резидентом, в посольствах 3 класса насчитывалось 4 сотрудников во главе с поверенным в делах. В самых крупных посольствах, а именно в Германии и Австро-Венгрии работали отделы консульский, паспортный, прессы, экономический.

Несмотря на закрытие сети консульств в Советской России система внешнеполитического управления продолжила свое развитие, однако из-за обстановки внутри страны и неприятия Антантой украинской государственности, что особенно проявилось на конференциях в Париже и в Спа, дальнейшее развитие внешнеполитической деятельности было невозможным. В целом же, можно сделать вывод о том, что структура внешнеполитического ведомства, его штат, учитывая то, в каких условиях приходилось действовать выглядели соответственно тому сложному моменту и

⁷ Веденеев Д.Будков Д. Вказана праця. С 145-146.

⁸ Марголин А. Украина и политика Антанты. Берлин 1934. С.374-376.

представляя собой, особенно в период Украинской державы полноценную административную структуру с собственным аппаратом и правовой базой, регулирующей ее деятельность.