

ТЕМА 11. ІСТОРІЯ ДИПЛОМАТІЇ УКРАЇНИ

4. Дипломатія УНР/ЗУНР

Створення і становлення Міністерства закордонних справ України як повноцінної державної структури пов'язане з проголошенням 10 червня 1917 р. I Універсалу Української Центральної Ради і створенням Української Народної Республіки. Процес формування органів законодавчої і виконавчої гілок влади знайшов своє оформлення в проголошеному Центральною Радою 16 липня 1917 р. Другому універсалі, в якому говорилося про утворення Генерального Секретаріату – виконавчого органу влади. У складі Генерального секретаріату розпочало діяльність Генеральне секретарство з національних справ, що стало прообразом першого зовнішньополітичного відомства України в ХХ ст.

22 грудня 1917 р. Голова Генерального секретаріату УНР, проголошеної III Універсалом Центральної Ради, В. Винниченко і Генеральний секретар з міжнародних справ О. Шульгин підписали «Законопроект про створення Генерального секретарства міжнародних справ», який був схвалений на засіданні Уряду УНР. Цим документом визначилися обов'язки Генерального секретарства міжнародних справ, а саме: «здійснення міжнародних зносин держави, охорона інтересів українських громадян за межами УНР, тимчасово – загальне залагодження національних непорозумінь в межах УНР».

Важливий імпульс для розвитку української зовнішньополітичної служби надав IV Універсал (12 січня 1918 р.), в якому УНР проголошувалася «самостійною, ні від кого не залежною, вільною, суверенною державою Українського Народу». Саме в цей час розпочинається активна робота над:

- створенням мережі дипломатично-консульських установ, діяльність яких регулювалася державними законами та нормативними документами Генерального секретарства міжнародних справ (згодом – Міністерства закордонних справ);
- формуванням відповідної правової бази дипломатичної діяльності (навесні 1918 р. співробітниками українського МЗС було підготовлено проект закону «Про закордонні установи УНР»);
- підготовкою дипломатичних кадрів.

За часи діяльності Центральної Ради було розпочато налагодження контактів з державами світу. Зокрема, в грудні 1917 р. український уряд налагодив зв'язки з країнами Антанти, прийнявши представників Франції («Генеральний комісар Франції при уряді України») і Великої Британії («Представник Великої Британії»). Наприкінці грудня 1917 р. українська делегація взяла участь у мирних переговорах у Бресті, де 27 січня 1918 р. був підписаний перший мирний договір у світовій війні.

Українське зовнішньополітичне відомство Центральної Ради очолювали:

Олександр ШУЛЬГИН - Генеральний секретар міжнародних справ, Міністр закордонних справ (Грудень 1917 р. – 24 січня 1918 р.)

Всеволод ГОЛУБОВИЧ - Міністр закордонних справ (30 січня – 3 березня 1918 р.)

Микола ЛЮБИНСЬКИЙ - Державний секретар закордонних справ, Керуючий МЗС (3 березня – 28 квітня 1918 р.).

З приходом до влади 28 квітня 1918 р. Гетьмана Української Держави Павла Скоропадського український уряд продовжив розбудову національної зовнішньополітичної служби. Були визначені три *основні напрями зовнішньої політики держави*:

- встановлення дружніх відносин з країнами Четвертного Союзу;
- вирішення спірних територіальних проблем з сусідами;
- встановлення дипломатичних відносин з нейтральними державами.

За час діяльності Гетьманського уряду розширилося коло країн, з якими були встановлені дипломатичні відносини. Зокрема, Україна розпочала роботу своїх дипломатичних місій у Румунії, Фінляндії, Швейцарії, Швеції (близько 10 держав), а також прийняла понад двадцять повноважних представників зарубіжних країн (Австро-Угорщини, Болгарії, Грузії, Німеччини, Туреччини, Польщі, Румунії, Фінляндії та інших).

Уряд Української Держави також сформував окрему делегацію для мирних переговорів з Росією. Переговори з російською делегацією відбувалися у Києві з травня по жовтень 1918 р. Делегація РСФСР, що була очолювана Християном Раковським і Дмитром Мануїльським, виконувала одночасно функції тимчасового дипломатичного представництва в Українській Державі.

Великий внесок у розвиток української зовнішньополітичної служби здійснив Міністр закордонних справ Дмитро Дорошенко, який досяг важливих дипломатичних результатів, створив ефективну структуру українського МЗС і розвинув законодавчу базу зовнішньополітичної діяльності. У червні 1918 р. був прийнятий «Закон про посольства та місії Української Держави», в липні – «Закон про українську консульську службу». За період Гетьманського уряду розпочали діяльність перші вітчизняні Консульські курси – навчальний заклад, що мав забезпечити державу дипломатичними і консульськими фахівцями.

За часів діяльності Гетьманського уряду Міністерство закордонних справ України очолювали:

Микола Василенко - Голова Ради Міністрів, Міністр закордонних справ (30 квітня – 20 травня 1918 року)

Дмитро Дорошенко - Керуючий МЗС, міністр закордонних справ (20 травня – 14 листопада 1918 року)

Георгій Афанасьєв - Міністр закордонних справ (14 листопада – 14 грудня 1918 року).

Зі створенням Другого республіканського уряду (Директорії), сформованого у грудні 1918 р., дипломатичні контакти попередніх українських урядів були значною мірою збережені і розширені. Зокрема, Директорія, першим міністром закордонних справ якої став Володимир Чехівський, направила своїх дипломатичних представників до Бельгії, Великої Британії, Греції, Італії, США; відкрила посольства в Естонії, Латвії, Чехословаччині, Угорщині. Українська держава була представлена у Ватикані. Делегація УНР взяла участь у Паризькій мирній конференції, одночасно виконуючи функції тимчасового дипломатичного представництва України у Франції.

Основна діяльність українських дипломатичних представництв і спеціальних делегацій УНР була спрямована на те, щоб забезпечити визнання

України та заручитися міжнародною підтримкою у її державницьких прагненнях. Дипломатичні установи УНР здійснювали широку інформаційну та видавничу роботу, а також виконували основні консульські функції. У країнах, де перебували українські полонені, було організовано їхнє повернення на Батьківщину; при представництвах у Берліні, Відні та Римі існували військовосанітарні місії військовополонених.

За часів Директорії до практики української зовнішньополітичної служби увійшло проведення з'їздів послів і глав дипломатичних місій, з яких найважливішими стали два: у Карлових Варах (1919 р.) та Відні (1920 р.).

За часів діяльності Директорії МЗС України очолювали:

Володимир Чеховський - Голова Ради Міністрів – Міністр закордонних справ (26 грудня 1918 р. – 11 лютого 1919 р.)

- Кость Мацієвич Міністр закордонних справ (13 лютого – березень 1919 р.)

- Володимир Темницький Міністр закордонних справ (Квітень – серпень 1919 р.)

- Андрій Левицький керуючий МЗС (Серпень 1919 р. – травень 1920 р.)

Невід'ємною сторінкою до історії української дипломатії увійшла зовнішньополітична діяльність Західноукраїнської Народної Республіки (ЗУНР). 1 листопада 1918 р. у результаті збройного повстання до влади у Львові прийшла Національна Рада, яка 13 листопада прийняла Тимчасовий Основний Закон про самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської імперії та утворення самостійної держави.

Зовнішньополітична діяльність ЗУНР головним чином зводилася до двох ключових напрямків: відносин з Придніпровською Україною, тобто Українською Народною Республікою та державами Антанти. Керуючись спільним прагненням до історичного об'єднання українських земель у соборній державі, 22 січня 1919 р. представники обох урядів привселюдно проголосили Акт злуки УНР і ЗУНР «Акт злуки». За час своєї діяльності уряд ЗУНР налагодив широкі дипломатичні контакти, відкривши власні представництва в Австрії, Італії, Німеччині, Угорщині, Чехословаччині, Югославії. Спеціальні місії були направлені до держав, де перебувала значна кількість української еміграції – Канади, США, Бразилії. У липні 1919 року уряд ЗУНР відправив окрему делегацію на Паризькі мирні переговори, де представники ЗУНР активно співпрацювали з дипломатичною місією УНР.

За часів діяльності ЗУНР її зовнішньополітичне відомство очолювали:

- Василь Панейко Державний секретар закордонних справ (11 листопада 1918 р. – 1919 р.)

- Льонгин Цегельський Державний секретар закордонних справ (4 січня – 10 березня 1919 р.)

- Михайло Лозинський Державний секретар закордонних справ (10 березня – 17 квітня 1919 р.)

- Степан Витвицький Державний секретар закордонних справ (17 квітня – травень 1919 р., 9 червня – жовтень 1919 р., 1 серпня – лютий 1920 р.)

- Кость Левицький Державний секретар закордонних справ (Початок 1920 – 1923 рік)

Одночасно із зусиллями побудувати державу, які докладали уряди УНР і ЗУНР, Гетьманату та Директорії, вже починаючи з липня 1917 р. відбувалося формування паралельних державних структур Радянської України.

5. Дипломатія Радянської України

З самого початку формування владних структур Радянської України виконання «зовнішньополітичних функцій» було певною мірою покладене на Народне секретарство міжнаціональних справ, яке згодом було перетворено на Народне секретарство міжнародних справ на чолі з Володимиром Затонським. У січні 1919 року було сформовано Раду народних комісарів УРСР, керівником якої став Християн Раковський, котрий одночасно очолив зовнішньополітичне відомство Радянської України і змінив на цьому посту Миколу Скрипника. За час своєї діяльності уряд УРСР розгорнув мережу власних дипломатичних представництв. Зокрема, представники УРСР перебували у Варшаві, Берліні, Празі. Що стосується іноземних дипломатичних посланників при уряді Радянської України, то серед них були представники Польщі, а також Австрії, Німеччини, Чехословаччини, які займалися переважно торговоекономічними та консульськими питаннями.

У цей період діяльність Наркомату закордонних справ УРСР була в основному спрямована на розвиток дипломатичних відносин з іншими державами, вдосконалення внутрішнього законодавства в межах компетенції наркомату, підтримку контактів з представництвами іноземних держав в УРСР. Разом з тим, ситуація кардинально змінилася після утворення в грудні 1922 року Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Всі зовнішньополітичні, економічні, торговельні зв'язки України невдовзі перейшли у підпорядкування союзного центру, а УРСР була позбавлена права на власну зовнішньополітичну діяльність. Ще 18 жовтня 1922 року ЦК КП (б) У прийняв постанову «Про згортання апарату НКЗС УРСР», повноваження якого повинні були бути передані союзному наркомату. Незважаючи на спроби тодішнього народного комісара закордонних справ УРСР Християна Раковського протидіяти цьому рішення (за його ініціативою 23 березня 1923 року було прийнято звернення ЦК КП (б) У в Політбюро ЦК РКП (б) з проханням переглянути питання про злиття НКЗС УРСР і СРСР), НКЗС УРСР був офіційно ліквідований 20 вересня 1923 року. Таким чином, на початку 20-х років ХХ ст. Україна втратила не лише державність – спочатку фактичну, а потім і формальну, але й на довгі роки позбулася можливості формувати і втілювати власну зовнішню політику.

Зовнішньополітичне відомство УРСР очолювали:

Сергій Бакинський Народний секретар з міжнаціональних справ (14 грудня 1917 – 1 березня 1918 року)

Володимир Затонський Народний секретар закордонних справ (1 – 4 березня 1918 року) Микола Скрипник Народний секретар закордонних справ (8 березня – 18 квітня 1918 року)

Християн Раковський Народний комісар закордонних справ (Січень – липень 1919 року, березень 1920 – липень 1923 року)

1 лютого 1944 року сесія Верховної Ради СРСР прийняла Закон «Про надання союзним республікам повноважень у галузі зовнішніх зносин та про перетворення у зв'язку з цим Народного комісаріату закордонних справ із загальносоюзного в союзно-республіканський народний комісаріат». Цим актом після двадцятирічної перерви були формально поновлені права союзних республік у сфері зовнішньополітичної діяльності.

5 лютого 1944 року приймаються постанови Політбюро ЦК КП (б) України і Укази Президії Верховної Ради РРФСР про утворення Українського НКЗС. Міжнародна діяльність України в період 1944 – 1990 років була в основному зорієнтована на участь в роботі Організації Об'єднаних Націй (ООН), що давало можливість, хоч і символічну і обмежену, але інформувати світову громадськість про життя України, брати участь в обговоренні світових та регіональних проблем, набувати досвід у сфері багатосторонньої дипломатії. Як держава-засновник ООН Україна (Українська РСР) брала участь у розробці Статуту цієї організації, формуванні її структури, органів та установ. Делегація УРСР розгорнула активну діяльність в ООН вже в перші роки її існування. Українська делегація внесла чимало пропозицій до Статуту ООН, тимчасових правил процедури Генеральної Асамблеї ООН, резолюції щодо біженців і переселенців, переміщених осіб, представництва неурядових організацій в Економічній і Соціальній Раді ООН (ЕКОСОП), роботи Дунайської конференції тощо. У 1945 р. Українська РСР стає членом Міжнародного Суду, в 1946 р. – Всесвітньої організації охорони здоров'я, в 1947 р. – Всесвітнього поштового союзу, в 1948 р. – Всесвітньої метеорологічної організації, в 1954 р. – Міжнародної організації праці (МОП), ЮНЕСКО, в 1956 р. – Європейської економічної комісії, в 1957 р. – МАГАТЕ. У 1948 – 1949 і 1984 – 1985 роках Україна обиралася непостійним членом Ради Безпеки ООН. Проте лише в 2000 – 2001 роках, коли Україна була втретє обрана до РБ ООН, наша держава діяла як незалежний учасник міжнародних відносин.

У радянські часи Україна ставала членом ЕКОСОП, Адміністративної Ради МОП, Ради керівників Програми ООН з навколишнього середовища, Ради керуючих МАГАТЕ, Комітету з боротьби з апартеїдом і по здійсненню невід'ємних прав палестинського народу. Серед проблем, які вирішувалися ООН за активної участі України, були проблеми роззброєння, зокрема заборони хімічної зброї, незастосування сили, демілітаризації космосу, ліквідації залишків колоніалізму, заборони найманства. На 45-й сесії ГА ООН (1990 р.) 126 країн прийняли резолюцію про міжнародне співробітництво з подолання наслідків Чорнобильської аварії. 1945 – 1990 рр. участь УРСР в міжнародних організаціях, в першу чергу ООН, керувалась Москвою. Одночасно, працівники української зовнішньополітичної служби набували необхідний професійний досвід.

6. Дипломатія Незалежної України

Новий історичний етап у розвитку української дипломатії розпочався 16 липня 1990 року, коли Верховна Рада УРСР прийняла Декларацію про державний суверенітет України. У Декларації наголошується, що Україна «як суб'єкт

міжнародного права здійснює безпосередні зносини з іншими державами, укладає з ними договори, обмінюється дипломатичними, консульськими, торговельними представництвами, бере участь у діяльності міжнародних організацій ...»⁵³. Україна «виступає рівноправним учасником міжнародного спілкування, активно сприяє зміцненню загального миру і міжнародної безпеки, безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах». Після прийняття історичного Акта про незалежність України 24 серпня 1991 року перед Міністерством закордонних справ постали цілком нові завдання, пов'язані з визнанням України міжнародним співтовариством, встановленням дипломатичних відносин, створенням ефективної мережі власних дипломатичних і консульських представництв, розвитком повноцінних двосторонніх відносин із зарубіжними країнами, набуттям членства в провідних міжнародних організаціях. Досягнення позитивних результатів на згаданих ділянках, а також закладка основних концептуальних принципів зовнішньої політики України, є головним здобутком української дипломатії за двадцять років незалежності. За перші роки незалежності Україну визнало понад 170 зарубіжних країн.

Практично з усіма ними встановлені дипломатичні відносини і активно розвивається двостороннє співробітництво. Загалом, Україна підтримує дипломатичні відносини із 190 державами світу. В Україні діють 102 представництва іноземних держав і міжнародних організацій. Україна створила ефективну мережу власних дипломатичних і консульських представництв, будучи представленою у світі 119 закордонними установами. Сьогодні в системі МЗС працює понад 2000 співробітників (у 18 разів більше, ніж в 1990 р.).

Велика увага приділяється підготовці нових поколінь українських дипломатів. Серед навчальних закладів України, що дають вищу дипломатичну освіту, ключовими є Дипломатична академія, Вищі курси іноземних мов при МЗС України, Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Львівський національний університет імені Івана Франка, Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого, Одеський національний університет ім. І. І. Мечникова, Харківський національний університет ім. В. Каразіна, Національний авіаційний університет, тощо. Україна сьогодні є членом понад 90 міжнародних організацій.

Україна входила до складу непостійних членів Ради Безпеки ООН. Наша держава уклала і виконує понад дві тисячі міжнародно-правових документів. За роки незалежності представники України неодноразово очолювали і обиралися керівниками багатьох авторитетних міжнародних структур, насамперед органів ООН. Як винятковий приклад, згадаємо про те, що саме представник України, Геннадій Удовенко був обраний президентом 52-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН.

Згідно зі статтею 106 Конституції України, керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави здійснює Президент України, який представляє країну в міжнародних відносинах, веде переговори та укладає міжнародні договори України, приймає рішення про визнання іноземних держав, призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, приймає вірчі грамоти дипломатичних

представників іноземних держав. Згідно з Положенням про Міністерство закордонних справ «Міністерство закордонних справ України (МЗС України) як центральний орган виконавчої влади є головним органом в системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики в сфері зовнішніх зносин України», Сьогодні Міністерство закордонних справ втілює визначений керівництвом держави стратегічний курс України на членство в ЄС і НАТО, що закріплено в Конституції України.