

*Олексій Лупандін,*  
молодший науковий співробітник,  
Інститут історії України НАН України  
*Aleksey Lupandin,*  
Junior Researcher,  
Institute of History of Ukraine,  
National Academy of Science of Ukraine

**Східний вектор міжнародної політики уряду  
П. Скоропадського: питання створення  
українсько-російського митного союзу  
Eastern vector of the international politics of  
the P. Skoropadskyi government: the question of  
the creation of the Ukrainian-Russian customs union**

*В статті висвітлюється важливий аспект зовнішньополітичної стратегії гетьманату П. Скоропадського, а саме у східному напрямку. На основі залученого вагомого фактографічного матеріалу автором доводиться історична необхідність встановлення міждержавних відносин між Українською Державою та РСФРР, аналізуються пріоритетні напрями української дипломатії і засоби її втілення на тлі складної внутрішньої і зовнішньополітичної ситуації.*

**Ключові слова:** Українська Держава, гетьманат, П. Скоропадський, РСФРР, Брестський мирний договір, українсько-російські мирні переговори, митний союз.

*The author examines the Eastern direction of international policy of Ukrainian State. Based on archival sources, author substantiates the historical need to establish international relationships between Ukrainian State and Soviet Russia. The priorities of Ukrainian diplomacy as well as political background of its realization are analyzed.*

**Key words:** *Ukrainian State, hetmanat, Pavlo Skoropadskyi, RSFSR (Russian Social Federal Soviet Republic), Brest peace treaty, Ukrainian-Russian peace negotiation, customs union.*

Прихід до влади у квітні 1918 р. П. Скоропадського ознаменувався значним проривом Української Держави на міжнародній арені. Задля справедливості треба зазначити, що головний вектор міжнародної політики незалежної України був визначений ще Центральною Радою, проте саме завдяки особистим зв'язкам П. Скоропадського цей вектор був не тільки розширений, але й набув нового змісту. Шляхетне походження гетьмана відкривало йому двері монарших дворів Європи, зокрема, П. Скоропадський був прийнятий кайзером Німеччини Вільгельмом II. Завдяки гетьманському уряду представництво Української Держави на Заході, обмежене раніше лише Центральними державами, було суттєво розширене за рахунок українських консульств в скандинавських країнах, Польщі, Швейцарії, Фінляндії. Були навіть спроби встановлення дипломатичних зв'язків з державами Антанти (Францією, Великобританією, США).

Крім встановлення міждержавних стосунків з загальновизнаними світовими державами, новою ланкою зовнішньої політики було налагодження контактів з новоутвореними державами, що виникли на території колишньої Росії, зокрема з радянською Росією. Налагодження між ними відносин було викликано необхідністю вирішення низки питань (політичних, економічних, територіальних тощо), які природньо виникли внаслідок розпаду єдиної держави на окремі складові. Взаємне визнання ними один одного на міждержавному рівні стверджувало їх правовий статус, як суб'єктів міжнародного права, що з одного боку, робило очевидним факт розпаду колишньої Російської держави, а з іншого – перешкоджало здійсненню більшовиками політики з позицій великоросійської зверхності.

Успадкувавши від Центральної Ради Брест-Литовський мирний договір, П. Скоропадський отримав дипломатичний інструментарій для реалізації східного вектору міжнародної полі-

тики Української Держави. Саме врегулювання дипломатичних питань на східному напрямку було ключем до формування дійсно незалежного майбутнього України. Першим і головним серед яких було питання укладення мирного договору з радянською Росією, встановлення українсько-російського кордону та розподілу фінансово-господарського спадку колишньої Російської імперії між Україною та РСФРР.

Окрім вирішення суто утилітарних питань, саме уряд П. Скоропадського отримав можливість спробувати закласти якісно новий підхід в українсько-російських відносинах, який би базувався на принципах взаємоповаги и визнання України як рівноправного партнера.

Актуальність звернення до економічних питань обумовлена не тільки тривалим привалюванням соціально-політичної проблематики в історичних дослідженнях доби українських національно-визвольних змагань, але й прагненням показати спадковість сучасних економічних проблем в українсько-російських відносинах.

Отже, 23 травня 1918 р. у Києві розпочалися мирні переговори, головною метою яких, було укладення мирного договору з РСФРР. З української сторони делегацію очолив С. Шелухин, з російської – Х. Раковський. В рамках роботи української делегації було утворено вісім спеціалізованих комісій, зокрема й економічну, яку очолив міністр торгу і промисловості С. Гутник. До складу економічної комісії увійшли: Ф. Королів, А. Гуменний, С. Остапенко, Г. Кириченко, В. Тимошенко, С. Шафаренко.

12 червня між українською і російською сторонами було підписано перемир'я. За його умовами бойові операції на всьому фронті мали бути припинені на весь період ведення мирних переговорів. Договір визначав також умови повернення громадян обох держав у свою країну, відновлення залізничного сполучення і повернення рухомого залізничного складу, встановлення тимчасового товарообміну тощо. Також було вироблено

схему мирного договору, де другий і третій розділи торкалися економічних, фінансових та господарських питань<sup>1</sup>.

Відразу після підписання прелімінарного мирного договору між Українською Державою та радянською Росією було встановлено консульські зносини. Для вирішення нагальних питань Україна відкрила свої представництва в Москві та Петербурзі і ще тридцять в інших російських містах (зокрема в Казані, Омську, Самарі, Саратові, Харбіні та ін.)<sup>2</sup>.

Прем'єр-міністру гетьманського уряду Ф. Лизогубу вдалося зібрати на керівних посадах висококваліфіковані кадри, про що свідчить спроба українських дипломатів розширити коло гравців на східному кордоні України, коли у серпні 1918 р. в українсько-російських переговорах намітилася стагнація. Так встановлення дипломатичних відносин з Доном і Кубанню мали на меті натиснути на російську сторону, змусивши її відмовитися від тактики затягування переговорного процесу<sup>3</sup>.

Нажаль змінити тон і хід українсько-російських мирних переговорів так і не вдалося. Не останню роль зіграла «п'ята колона». Незважаючи на всю ненависть представників колишнього уряду до «гетьманців», на своїх посадах була залишена частина товаришів міністрів<sup>4</sup>. Непоодиноким були й факти протидії з боку середньої і нижньої ланок урядового апарату, які попервах залишилися майже незмінними<sup>5</sup>. Свою роль зіграв і відвертий саботаж, як окремими представниками гетьманського уряду, які ідею «єдиної і неподільної» й не сприймали «український проєкт» П. Скоропадського, так і українськими соціал-демократами, які виступали проти «абсолютистського і антидемократичного» режиму гетьманату. Останні, відмовившись увійти до

---

<sup>1</sup> Дорошенко Д. Історія України 1917–1923 рр. У двох томах. – Т. II. Українська Гетьманська Держава 1918 року. – К., 2002. С. 114–115.

<sup>2</sup> Там само. – С. 116.

<sup>3</sup> Там само. – С. 131–138.

<sup>4</sup> Там само. – С. 48.

<sup>5</sup> Гай-Нижник П. Фінансова політика уряду Української держави гетьмана П. Скоропадського (29 квітня – 14 грудня 1918 р.). – К., 2004. – С. 23.

складу кабінету Ф. Лизогуба, все ж таки радили членам своїх партій приймати пропозиції щодо державних постів, «щоб таким чином забезпечити національний характер нового режиму»<sup>6</sup>.

Отже Ф. Лизогубу й вдалося на рівні представників уряду та української мирної делегації поєднати високий професійний рівень кадрів з лояльністю до гетьманського режиму, проте рядові виконавці, від яких власне й залежало безпосереднє виконання доручень, залишались на своїх, сформованих ще до революції, ідеологічних позиціях. Спроба гетьмана сформувати Українську Державу на принципах територіальної, а не етнічної лояльності громадян була передчасною. Суспільство ще не дозріло до того рівня аби відмовитися від етнічної чи станової лояльності на користь політичної<sup>7</sup>.

Безпорадність гетьманської влади у спробах консолідувати суспільство була очевидною для представників більшовицької Росії, які відразу взяли курс на затягування та зрив українсько-російських мирних переговорів, справедливо вважаючи, що гетьманська влада тримається лише на німецьких багнетях. При чому була обрана безпрограшна тактика безпідставних звинувачень та невмотивованих вимог: українську сторону обвинувачували у зволіканні зі встановленням тимчасового товарообміну, який передбачався умовами перемир'я від 12 червня; пропонували відверто не вигідні для України умови, шантажуючи, що вразі зволікання з прийняттям рішень, російська делегація залишить Київ, що було рівнозначно виходу з переговорного процесу. Тобто створювалися всі умови, щоб не тільки зірвати переговори, але й зробити це в такий спосіб аби винною виглядала саме українська сторона.

Використовуючи принцип «ненапад це кращий захист», представники радянської Росії поставили українську делегацію

---

<sup>6</sup> Грицак. Я. Нарис історії України: формування модерної української нації XIX–XX століття. – К., 2000. – С. 128.

<sup>7</sup> Там само. – С. 129.

в ситуацію необхідності постійно виправдовуватися за висунення своїх абсолютно вмотивованих вимог. Відстоювання українських національних інтересів російська сторона трактувала як відсутність конструктивної позиції й бажання йти на компроміс, що не відповідало дійсності.

Однак, попри всі намагання затягувати переговори щодо кордонів та розмежування фінансово-господарського сектору колишньої Російської імперії, російська сторона прагнула якомога швидше заключити договір про тимчасовий товарообмін. Радянська Росія гостро потребувала продовольства та вугілля, які вона могла забезпечити тільки за рахунок України.

Так, спільне засідання економічної комісії від 29 липня наочно продемонстрували практичну реалізацію взятого російською стороною курсу. Вже на початку засідання повноважний представник уряду РСФРР Д. Мануїльський виступив з заявою про «малу продуктивність» работ в комісії по товарообміну, звинувативши в зволіканні українську сторону. На що представники України слушно зауважили, що, по-перше питання товарообміну не входить до компетенції економічної комісії, а по-друге, останні пропозиції російської сторони надійшли в суботу 27 липня, і на них негайно була написана відповідь.

Натомість представники української економічної комісії відмітили випадки зволікання з російського боку. До того ж підписання довгострокового договору про товарообмін не можливе через нестабільну політичну і економічну ситуацію, отже доречніше було б визначитися зі строком його підписання, який на думку української сторони, мав бути укладений протягом 6 місяців після підписання загального мирного договору, але не пізніше 31 грудня 1918 р.<sup>8</sup>

Погодившись на цю пропозицію української сторони Д. Мануїльський все ж таки наполягав, що довготривалий нерозривний економічний зв'язок між Україною та Росією у разі його розірвання може спричинити «величезну катастрофу для обох

---

<sup>8</sup> ЦДАВО України. – Ф. 2607. – Оп. 1. – Спр. 47. – Арк. 103-103 зв.

частин бувшої імперії». Виходячи з цього російська сторона вважала, що головним завданням економічної комісії має бути не розподіл, а збереження економічної цілісності обох держав. Спроби міністра торгівлі і промисловості Української Держави С. Гутника заперечити проти такої постановки питання наштотувались на відвертий тиск з боку російської делегації, яка вимагала від українських представників невідкладної відповіді «чи треба схоронити економічну єдність чи ні?», що виходило за межі компетенції економічної комісії.

Оскільки мова йшла про короткостроковий договір, який мав вирішити нагальні питання, українська сторона наполягала на необхідності залишитися в рамках повноважень економічної комісії й виступила з пропозицією поділити всі товари, які підлягатимуть товарообміну, на дві групи – континговану (тобто таку, яка буде відпускатися на основі заздалегідь визначених Українською Державою квот) та вільну. Континговані товари пропонувалось відпускати на безмитній основі, тоді як товари, які увійдуть до вільної групи мали відпускатися згідно тарифів митного уставу Російської імперії 1903 р.

Це викликало шквал незадоволення з боку російської делегації, яка наполягала на створенні митного союзу, можливість якого на думку російської сторони, передбачалася статтями Брестського мирного договору, проте не носила імперативного характеру. Представники української делегації не виключали подібний сценарій, проте вважали, що зараз він не на часі, адже ситуація вимагала вирішення поточних нагальних питань<sup>9</sup>.

Російська делегація висловила категорично проти створення українсько-російського митного кордону. На думку російської сторони, введення митного тарифу, навіть на рік і лише по окремій групі товарів, могло створити небезпечний прецедент. Не допомогли ані аргументи членів української економічної комісії, що до групи вільних товарів увійде незначна кількість найменувань, ані апелювання до того факту, що внаслідок інфля-

---

<sup>9</sup> Там само. – Арк. 104-105.

ційних процесів митний устав 1903 р. з його й без того незначними ставками, не вдарить по інтересах населення жодної зі сторін.

Попри всі спроби представників російської делегації політизувати цю тему, головна причина відмови української сторони від укладення митного союзу з Росією все ж таки носила економічний, а не політичний характер. Як слушно зауважив член української економічної комісії С. Остапенко: «в мирових договорах України і Росії з Центральними державами включено на користь послідніх умові найбільшого покровительства, в виду чого всяка пільга, яка може бути допущена при ввозі товарів на Україну із Росії автоматично переходить і на центральні держави»<sup>10</sup>. Отже створення митного кордону між Росією і Україною носило протекціоністський характер й мало на меті захистити український ринок, що було цілком виправдано з точки зору українських національних інтересів. Необхідність встановлення митного кордону між Україною і Росією не в останню чергу була обумовлена як різним рівнем економічного розвитку так і різними підходами щодо системи управління економікою. В радянській Росії вже почала формуватися командно-адміністративна система управління господарством, де головну роль відігравала держава, тоді як гетьманська Україна сповідувала ліберальний підхід з мінімальним втручанням держави в економіку. Зокрема, під час українсько-російських мирних переговорів, більшовиками було націоналізовано всю зовнішню торгівлю.

В ході дискусії загальний запал досяг такого піку, що російська сторона навіть зажадала 15-хвилинної перерви аби аргументувати свою позицію по митному союзу. Після перерви російська делегація пристала на першу частину умов щодо поділу товарів на дві групи і встановлення квот на першу групу товарів, висловивши свою категоричну незгоду з необхідністю встановлення митного кордону між Росією і Україною.

---

<sup>10</sup> Там само. – Арк. 106 зв.



На фоні цієї суперечки абсолютно несподівано стала пропозиція голови російської делегації Х. Раковського, який «для виходу з скрутного становища, спричиненого Брест-Литовським договором» запропонував укласти так званий «фактичний митний союз». В даному випадку правовий нігілізм більшовиків межував з відвертим макіавеллізмом, пропонуючи українській стороні «кинути» своїх союзників, чиї окупаційні війська стояли в Україні, російська делегація залишалася у виграшному становищі при будь-якому розвитку подій. Адже, якщо Україна пристане на цю пропозицію, то дискредитує себе в очах союзників (можна не сумніватися, що представники Центральних держав були б перші хто про це дізнався), а якщо ні, то її можна звинуватити у створенні непотрібних видатків, які йдуть в розріз з інтересами простого населення<sup>11</sup>.

Можливість встановлення контрольно-пропускних пунктів на українсько-російському кордоні неабияк лякала більшовиків, адже це могло звести нанівець всі їх плани щодо затягування переговорного процесу зі встановлення державного кордону. Не обійшлося без традиційних звинувачень української сторони в націоналізмі<sup>12</sup>.

Оскільки на спільному засіданні представники обох сторін дійшли згоди щодо поділу товарів на групи, то на окремому засіданні української економічної комісії було визначено 3 групи: 1) товари, на які накладено заборону на вивіз; 2) товари, на які визначені квоти; 3) товари вільного вивозу. До першої групи віднесені: кольоровий метал та вироби з нього, текстильні товари, мило, рослинні і тваринні жири, гума та гумові вироби, нафта та нафтові продукти. До другої – хліб, зернові й кормові продукти, цукор і цукрові вироби, чорний метал та вироби з нього, сільськогосподарські машини, худоба й м'ясо, яйця, залізна та

---

<sup>11</sup> Там само. – Арк. 105 зв.

<sup>12</sup> Там само. – Арк. 108.

марганцева руда, хімічні продукти (бензол, сода, сірчана кислота та ін.), вовна, шкіра, тютюн та тютюнові вироби<sup>13</sup>.

Відверте нав'язування Україні митного союзу настільки роздратовало представників української делегації, що декілька її членів не втрималося від саркастичних зауважень в бік російської делегації. Так, С. Остапенко не витримавши менторського тону Д. Мануїльського щодо перерахування всіх труднощів, які чекали Україну у разі встановлення митного кордону, заявив: «говорять, що це не вигідно для України... якщо Ви вважаєте за необхідне для себе, то з Вашого боку й не буде митних кордонів, з нашого хай вони залишаються, якщо Ви вважаєте, що цим буде утруднена перевозка товарів з Вашої сторони на Україну, і Ви вважаєте, що для Вас буде обтяжливо утримання прикордонної сторожі і митниць та ін., то Ви зі свого боку не заводьте ніяких ставок, а тільки ми заведемо, це ж наші витрати»<sup>14</sup>.

Російська сторона мотивувала недоцільність створення митного кордону незначною кількістю товарів, які мали обкладатися митом та великими затратами на створення та утримання митної інфраструктури, яку не можна було сформувати в стислі терміни – до укладення торгового договору. Насправді ж російську сторону лякала можливість створення фактичного кордону між Україною і Росією, що унеможливило б набіги більшовиків на прикордонні українські території та експропріації. У разі, якби Українська Держава в односторонньому порядку створила би митно-пропускні пункти, то де-факто закріпила б свої територіальні претензії, а це йшло в розріз з намірами більшовиків, для яких відсутність демаркації українсько-російського кордону дозволяла залишати Україну в сфері свого впливу.

Попри тиск російських представників українська сторона залишалась непохитною у своєму бажанні встановити митний кордон, про що в досить жорсткій формі висловився присутній на засіданні представник української мирної делегації А. Сві-

---

<sup>13</sup> Там само. – Арк. 111-111 зв.

<sup>14</sup> Там само. – Спр. 48. – Арк. 2.

цин, який зазначив: «Я просив би рахуватись з тим фактом, що митні кордони необхідні, їх доведеться встановлювати... Беручи до уваги все, що Ви сказали, і оскільки договір заключається на обмежений строк, і оскільки ми не знаємо наших відносин після 31 грудня 1918 року, я пропоную це питання прийняти так як воно є і більше на ньому не зупинятися...». Встановлення кордонів було пріоритетним завданням української делегації, адже як заявив С. Остапенко: «чи буде в нас принцип вільної торгівлі, чи митний союз, ми будемо в цьому випадку встановлювати кордон...»<sup>15</sup>.

Українська сторона наголошувала, що вразі відсутності українсько-російського митного кордону, товари з інших прикордонних з Росією держав, як-то Швеції, Норвегії, Фінляндії, будуть безперешкодно потрапляти на територію України. В результаті Україна буде нести економічні втрати не маючи змоги захистити свій внутрішній ринок, тоді як сплачене на російському кордоні за ці товари мито буде залишатися в російській казні.

Однак російська сторона абсолютно не сприймала будь-які аргументи української сторони з цього приводу. Зрештою російська делегація погодилася винести пункт про створення митних кордонів за рамки переговорного процесу<sup>16</sup>. Проте дана позиція виразно показала, що більшовики не мали наміру відмовлятися від претензій на українську територію, економічний розвиток якої внаслідок економічної політики Російської імперії, значно перевищував розвиток решти російських регіонів.

Саме на етапі обговорення груп товарів для обміну відчувалося, що російська делегація всіляко затягує переговори. Фактично вони не тільки не подали свій список, але й послалились на неможливість швидко його сформувати через відсутність прямого зв'язку з центральними органами у Москві. Обговорення зводилося до теоретизування та висунення необґрунтованих

---

<sup>15</sup> Там само. – Арк. 4.

<sup>16</sup> Там само. – Арк. 5-9.

умов, зокрема, російська делегація, замість загальних принципів і положень товарообміну, хотіла прописати у торговому договорі ціну, строк та конкретну кількість товарів, що було неможливо через стан народного господарства, зруйнованого війною. На фоні таких вимог абсолютно дивною стала пропозиція Д. Мануїльського вписати в договір про право сторін відмовитися від постачання зазначеного обсягу товарів у разі форс-мажорних обставин, що викликало відвертий подив української сторони через всю абсурдність цієї пропозиції. При цьому ці дві позиції: визначення конкретної кількості товарів й можливість відмовитися від їх поставки, оголосивши форс-мажор, подавалася як принципова вимога РСФРР.

Небезпідставне обурення української сторони викликала й спроба російської делегації ставити питання таким чином «нібито укладення мирного договору знаходилося в залежності від надання тих чи інших товарів». Як слушно зауважив член української економічної комісії В. Тимошенко, «ми бачимо, що укладення торгового договору суцільно відкладалося на значний проміжок часу, а в мирній угоді вказувалось тільки на надання принципу найбільшого сприяння... Не можливо змішувати два питання..., а саме укладення торгового договору з питанням про постійні економічні відносини на базі цього договору»<sup>17</sup>.

Загалом хід дискусії продемонстрував, що стараннями російських представників переговори повільно і методично перетворювалися в фарс. Коли справа дійшла до вирішення конкретних питань, то російська делегація всіляко зволікала переговорний процес, висуваючи безглузді умови та уводячи комісію в бік від вирішення нагальних потреб. Отже на вересень 1918 року переговори увійшли у період стагнації. Представники більшовицького уряду Росії відверто демонстрували зневагу до української делегації, розуміючи що час грає їм на руку.

Геополітична ситуація дійсно розгорталась не на користь Української Держави. Не останню роль тут відіграла зміна

---

<sup>17</sup> Там само. – Арк. 26-27.

позиції союзників гетьмана – Австро-Угорщини та Німеччини. Якщо австрійці не полишали ідеї створення української національної держави – сателіта Австрії на чолі з ерцгерцогом Вільгельмом Габсбургом, більш відомим як Василь Вишиваний<sup>18</sup>, то німецький уряд, який з початку дійсно прагнув скорішого укладення українсько-російського мирного договору, але зі зміною політичної ситуації, яка загрожувала наново підняти питання Східної Європи, почав гальмувати переговорний процес<sup>19</sup>. Перемога Антанти у Першій світовій війні була очевидною для всіх міжнародних гравців, як для росіян, так і для гетьмана і його союзників.

Від самого початку українсько-російських переговорів, більшовики сприймали їх як вимушений крок і всіляко зволікали з вирішенням ключових питань. Так і не змігши нав'язати Україні митний союз чи іншу інтеграційну форму співіснування, більшовики вдалися до відкритого саботажу. Як зазначав Д. Дорошенко «вже в серпні місяці... совітські делегати беруть все більше та більше неуступчивий тон, немов почувши під собою певний ґрунт»<sup>20</sup>.

Можна констатувати, що в силу низки несприятливих для України геополітичних факторів уряду П. Скоропадського так і не вдалося закласти підвалини нового підходу в українсько-російських відносинах, як це змогли зробити Фінляндія та Грузія. В результаті, незважаючи на двадцять п'ять років існування незалежної України, українсько-російські відносини так і не змогли вийти за рамки «васально-протекціоністської» парадигми, сформованої ще з часів Переяславської ради. Виразний спадковий характер російської економічної політики можна спостерігати на прикладі сучасних спроб Росії залучити Україну до своїх інтеграційних проєктів. І хоча ми не ставили за мету зро-

---

<sup>18</sup> Грицак Я. Нарис історії України... – С. 129.

<sup>19</sup> Дорошенко Д. Історія України 1917–1923 рр. – Т. 2. Українська Гетьманська держава 1918 року. – К., 2002. – С. 125-127.

<sup>20</sup> Там само. – С. 125.

бити компаративний аналіз сучасної економічної політики Росії щодо України та підходів, використаних більшовицьким керівництвом в ході українсько-російських мирних переговорів 1918 року, проте, позиція відвертого нав'язування не вигідних для України умов, рівно як і не визнання в українській стороні рівноправного партнера є занадто очевидним аби проігнорувати ці паралелі.

## REFERENCES

Gaj-Ny`zhny`k P. Finansova polity`ka uryadu Ukrayins`koyi derzhavy` get`mana P. Skoropads`kogo (29 kvitnya – 14 grudnya 1918 r.). Kyiv. [in Ukrainian]

Gry`czak Ya. Nary`s istoriyi Ukrayiny`: formuvannya modernoyi ukrayins`koyi nacyi XIX–XX stolittya. Kyiv. [in Ukrainian]

Doroshenko D. Istoriya Ukrayiny` 1917–1923 rr. U dvox tomax. –Т.ІІ. Ukrayins`ka Get`mans`ka Derzhava 1918 roku. Kyiv. [in Ukrainian]