



- ²¹ Rosen R. R. Op. cit. P. 157.
- ²² Правительственное сообщение, отъ 29 Апрѣля (11 Мая) 1898 года о независимости Кореи // Сборник договоров и дипломатических документов по дѣлам Дальняго Востока. 1895–1905 гг. С.-Петербургъ, 1906. С. 345–348.
- ²³ Подалко П. Э. Указ. соч. С. 64.
- ²⁴ История Кореи (Новое прочтение) / под ред. А. В. Торкунова. М., 2003. С. 252–253.
- ²⁵ Rosen R. R. Op. cit. P. 215.
- ²⁶ Лукоянов И. Указ. соч. С. 4.
- ²⁷ Куропаткин А. Н. Дневник. С 27 мая 1903 г. по 6 июня 1903 г. URL : http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Japan/XX/1900-1920/Kuropatkin_A_N/frametext.htm (дата обращения : 15.06.2013).
- ²⁸ Mr. Kurino to Baron Komura // Correspondence Regarding the Negotiations between Japan and Russia (1903–1904). Tokyo. P. 19.
- ²⁹ Лукоянов И. Указ. соч. С. 19.
- ³⁰ Baron Comura to Mr. Kurino // Correspondence Regarding the Negotiations between Japan and Russia (1903–1904). Tokyo. P. 23.
- ³¹ Baron Comura to Mr. Kurino. P. 41–42.
- ³² Рапорт А. И. Русина А. А. Вирениусу.
- ³³ Бок Б. И. Завтрак у наместника. URL : <http://www.bibliotekar.ru/port-artur/3.htm> (дата обращения : 7.05.2013).
- ³⁴ Лукоянов И. Указ. соч. С. 18.
- ³⁵ Baron Komura to Mr. Kurino // Correspondence Regarding the Negotiations between Japan and Russia (1903–1904). Tokyo. P. 58–59.
- ³⁶ Russian Gunboat in Trap // The New York Times. 1904. February 8.
- ³⁷ Movements of Ambassadors // The Register. 1904. February 16. P. 5.
- ³⁸ The Russian Minister to Japan visits Singapore // The Straits Times. 1904. February 29. P. 5.
- ³⁹ The Crisis in the East // The Sydney Morning Herald. 1904. March 4. P. 7.
- ⁴⁰ Rosen R. R. Op. cit. P. 234.
- ⁴¹ The Russian Minister to Japan visits Singapore // The Straits Times. 1904. February 29. P. 5.
- ⁴² Соловьёв Ю. Я. Воспоминания дипломата. 1893–1922. М., 1939. С. 90.

УДК 94(470)

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ ФОРМИРОВАНИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (апрель 1906 – июнь 1907 года)

В. А. Кустов

Саратовский государственный социально-экономический университет
E-mail: kustovv@list.ru

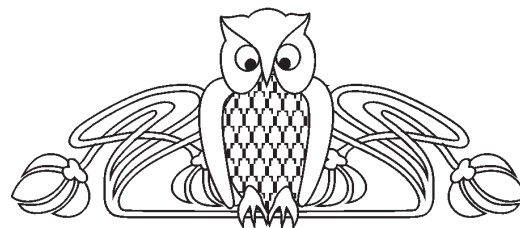
Статья посвящена изучению роли и места Государственной думы во внешнеполитическом механизме Российской империи в период Первой русской революции. Компетенции представительной власти не распространялись на сферу внешней политики. Между тем Основные Законы 1906 г. наделяли парламентариев некоторыми косвенными способами контроля, позволяющими оказывать определенное влияние и на текущую работу министерства иностранных дел, и на формирование внешнеполитического курса страны.

Ключевые слова: Государственная дума, политические партии, Первая русская революция, внешняя политика России.

The Role of Representation Power in Developing Foreign Policy of the Russian Empire (April 1906 – June 1907)

V. A. Kustov

The paper studies the role played by the State Duma in developing foreign policy of the Russian Empire during the First Russian revolution. Competences of the representation power do not extend to foreign policy. However, the State Law, adopted in 1906, gave members of Parliament tools of indirect control that enabled them to influence current activities of the Ministry of Foreign Affairs and to shape foreign policy of the country.



Key words: State Duma, political parties, First Russian revolution, foreign policy of Russia.

Поражение в Русско-японской войне и тяжелейший внутренний кризис 1905–1907 гг. привели к качественной трансформации внешней политики Российской империи. Началась обратная переориентация внешнеполитического курса страны с Дальнего Востока на Европу, оформлялись основы политики соглашений и балансирования, происходила модернизация внешнеполитического механизма, обновление и приспособление структуры министерства иностранных дел и всего государственного аппарата, отвечающего за реализацию внешнеполитических функций, к потребностям и задачам новой международной политики. С этого момента на принятие важнейших внешнеполитических решений вместе с непростой обстановкой на международной арене (обострением империалистических противоречий в конфликтных регионах мира, усилением напряженности между военными блоками) стали влиять и изменения, имевшее место внутри страны.

Подъем революционного движения подтолкнул самодержавие к реформированию политической системы Российской империи. Появившийся



в разгар октябрьской всероссийской стачки манифест «Об усовершенствовании государственного порядка» наделил Государственную думу законодательными полномочиями, провозгласил гражданские права, увеличение круга избирателей, положив начало эволюции абсолютной монархии в конституционную. «Впервые этим актом самодержавная власть отказалась от своей неограниченности, признала за народом право на участие в законодательстве»¹, – писал один из основателей кадетской партии И. И. Петрункевич.

Законодательные акты, последовавшие за Манифестом 17 октября, конкретизировали характер государственного устройства страны (Указ 19 октября 1905 г. «О мерах к укреплению единства в деятельности министерств и главных учреждений», Указ 11 декабря 1905 г. «Об изменении положения о выборах в Государственную думу», Манифест 20 февраля 1906 г. «Об изменении учреждения Государственного совета и о пересмотре учреждения Государственной думы», Свод основных государственных законов Российской империи от 23 апреля 1906 г.). Современные исследователи сходятся во мнении, что сложившийся в годы революции порядок правления следует считать дуалистической монархией, которая сочетала элементы неограниченной и конституционной модели при незавершенном разделении властных полномочий². Законодательную власть император делил с двумя палатами парламента, сохраняя за собой всю полноту исполнительной власти.

Накануне созыва законодательного собрания представители высшей бюрократии, участвовавшие в обсуждении правового статуса Государственной думы, пытались оставить максимум полномочий за императором и в области управления, и в области законодательства. Отсутствие ответственности правительства перед народными избранниками еще больше закрепляло складывавшийся дисбаланс властных функций. Проект будущей «конституционной хартии» особо оговаривал, что внешняя политика вместе с государственной обороной, управлением императорским двором будет выведена из-под юрисдикции депутатов³.

В апреле 1906 г. на царскосельских совещаниях под председательством императора вносились окончательные правки в новую редакцию Основных Законов. Царские сановники не скрывали своей главной цели – «отнять у Думы все, что опасно». Наиболее рьяно исключительный характер внешнеполитических прерогатив верховной власти отстаивал председатель правительства граф С. Ю. Витте. «Для меня важно изложить статью так, – заявил премьер-министр, – чтобы не было ни малейшего сомнения в том, что внешние сношения не подлежат ведению Государственного совета и Государственной думы. Поэтому надо придумать такую редакцию, которая точно бы выражала эту мысль»⁴. В противном случае, по мнению С. Ю. Витте, законодательное собрание

будет постоянно вмешиваться во внешнюю политику, готовить запросы в МИД и «перессорит нас со всеми иностранными государствами».

Внешнеполитическая составляющая Основных Законов, обнародованных 23 апреля 1906 г. (за четыре дня до открытия Госдумы), предельно точно выражала взгляды и надежды ревностных защитников прав и полномочий российского монарха. Комментируя статьи документа, посвященные международным отношениям, известный юрист С. А. Котляревский отмечал: «Такой энергичной формулировки мы не найдем даже в японской конституции»⁵. Автономность верховной власти в сфере управления целиком и полностью распространялась на внешнюю политику. Все основные звенья внешнеполитического механизма Российской империи были подчинены исключительно главе государства. Без его санкции не могло состояться ни одно значимое внешнеполитическое решение. Согласно статье 12, «Государь Император есть верховный руководитель всех внешних сношений Российского Государства с иностранными державами. Им же определяется направление международной политики Российского Государства»⁶. Царь формировал общий внешнеполитический курс, осуществлял текущий контроль за деятельностью министерства иностранных дел, принимал и аккредитовал послов, утверждал руководящий состав центрального аппарата и дипломатических представительств.

Следующая 13-я статья гласила, что «Государь Император объявляет войну и заключает мир, а равно договоры с иностранными государствами»⁷. В соответствии со своими полномочиями, глава государства представлял Российскую империю на международной арене, имел единоличное право вести переговоры с иностранными державами, объявлять войну, заключать международные соглашения. Такая предельная концентрация внешнеполитических функций вызывала сомнения даже в министерстве иностранных дел. Российский дипломат Г. Н. Трубецкой писал: «При уступке территории государство поступает частью своей верховной власти и, наоборот, при новом приобретении расширяется сфера действия той же власти. Поэтому с чисто юридической точки зрения такие вопросы должны подлежать ведению парламента, являющегося в конституционной монархии соучастником верховной власти»⁸.

Новая редакция Основных Законов не допускала никаких разночтений и иных толкований, устраняя другие политические институты дуалистической монархии от участия во внешней политике и еще больше усиливая роль верховной власти в разработке и реализации международного курса. И если раньше вопросы войны и мира, заключения внешних займов, торговых договоров император формально делил с Государственным советом, то теперь внешняя политика оказалась вне компетенции законодательных учреждений.



На практике исполнительной власти не удалось полностью исключить Государственную думу из внешнеполитического процесса.

Во-первых, законодательное собрание получило право утверждать проект государственного бюджета, включавшего расходы МИД на содержание центрального аппарата, дипломатических и консульских постов. От Госдумы зависело представление дополнительных ассигнований, рассмотрение штатных изменений, перераспределение средств между отдельными статьями сметы, что заставляло руководителей министерств выстраивать диалог с представительной властью, учитывать критику и пожелания парламентариев относительно работы ведомств.

Во-вторых, Государственная дума, не выходя за рамки своих компетенций, могла осуществлять международную деятельность, развивать сотрудничество с зарубежными парламентами, налаживать контакты с межпарламентскими организациями. «Обновленной России, – предсказывали либеральные издания, – придется вступить в более тесные отношения не с правительствами... других стран, а с законодательными учреждениями»⁹.

В-третьих, при всей ограниченности полномочий в арсенале депутатского корпуса имелось право запросов к правительственной администрации по поводу незакономерных действий. Также парламентарии в случае необходимости получали возможность задавать «вопросы» министрам, обращаться в правительство за дополнительными разъяснениями интересующих дел. И запросы, и вопросы могли быть использованы Думой для привлечения внимания к внешнеполитическим проблемам и оказания давления на дипломатическое ведомство.

Политическая конфигурация I Государственной думы (27 апреля – 8 июля 1906 г.) оказалась совершенно неожиданной для нового Совета министров во главе с И. Л. Горемыкиным. Практически сразу оппозиционные фракции, сформировав парламентское большинство (кадеты провели в Думу 178 депутатов, трудовики – 110, социал-демократы – 18, партия демократических реформ – 12), начинают последовательное наступление на власть, выступая за расширение полномочий народного представительства и введение парламентаризма. В ответ на тронную речь монарха народные избранники принимают решение подготовить адрес, своего рода декларацию о намерениях, «законодательную программу думских работ». Среди главных приоритетов провозглашаются – создание ответственного министерства, проведение политической амнистии, установление всеобщего избирательного права, обеспечение независимости судебной власти, преобразование местного управления, реализация аграрной реформы с отчуждением части помещичьих земель. По свидетельству В. А. Маклакова: «Первый открытый политический жест Думы за-

ключался в принятии адреса. Он предопределил все дальнейшее»¹⁰.

4 мая 1906 г. на пленарном заседании, посвященном обсуждению заключительной части адреса, депутаты поднимают вопрос об участии российского парламента в формировании и реализации внешнеполитического курса страны. М. М. Ковалевский обращает внимание присутствующих, что проект документа имеет существенный пробел – в нем отсутствует позиция законодательного собрания по внешней политике. «Я полагаю, что Государственная дума, как представительное учреждение Российской империи, не может игнорировать ее отношений к другим народам Европы и должна высказать свою общую точку зрения... какой внешней политике Россия желает следовать»¹¹, – заявил лидер партии демократических реформ.

В ходе развернувшейся дискуссии выяснилось весьма двоякое отношение законодателей к внесению в адрес пункта о международной политике. С одной стороны, ведущие фракции полностью разделяли суть предложения и само содержание поправки М. М. Ковалевского. С другой – многие депутаты подвергли сомнению своевременность и целесообразность данной инициативы. Доводы противников упоминания в тексте международной тематики высказал В. Д. Набоков: «Как ни симпатично предложение М. М. Ковалевского и как по своему существу оно не возбуждает сочувствия, полнейшего сочувствия, но тем не менее... оно не желательно. Мы здесь никакой внешней политики не касались, мы говорили о другом, чего будем ждать от Государя; мы указывали на вопиющие наши нужды, на страшные внутренние язвы...»¹² Авторитетного кадетского юриста поддержали товарищи по партии Ф. И. Родичев, кн. Д. И. Шаховской, И. В. Галецкий, В. А. Племянников, Е. Г. Шольп, В. Е. Якушкин, трудовик Г. Н. Шапошников. Сложная политическая ситуация в стране, да и сам характер документа мало подходили для декларации внешнеполитических взглядов парламентариев. К тому же, по мнению кн. Д. И. Шаховского, намек на внешнюю политику в адресе уже имелся. Пункт об ответственности правительства перед Государственной думой был специально дополнен указанием, по которому ответственности подлежали «все министры», включая руководителя дипломатического ведомства¹³.

Большинством голосов поправка М. М. Ковалевского была отклонена и не попала в окончательный текст документа. Между тем радикальные настроения «Думы народного гнева» в полной мере отразились на обсуждении внешнеполитической части адреса. Депутатам первого созыва, сделавшим ставку на пересмотр Основных Законов, открытое противостояние с правительством, безусловно, импонировала идея распространить парламентский контроль на внешнюю политику. Все участники дискуссии сходились в одном –



российскому представительному учреждению необходимо включиться в борьбу за влияние на внешнеполитический курс самодержавия и «завоевать себе право участия в международных делах»¹⁴.

Практически одновременно с торжественной инаугурацией Государственной думы в министерстве иностранных дел происходит смена руководства. 12 мая 1906 г. глава дипломатического ведомства В. Н. Ламздорф, неоднократно заявлявший, что не желает иметь с Думой ничего общего, был отправлен в отставку. На его место пришел бывший посланник в Копенгагене А. П. Извольский, по свидетельству современников, «стремившийся, наоборот, предстать перед первым русским «Парламентом», в качестве первого «конституционного» русского министра иностранных дел»¹⁵. Новому руководителю внешней политики России предстояло вывести страну из внешнеполитического кризиса, реформировать министерство иностранных дел и, наконец, наладить взаимодействие с печатью, ведущими политическими партиями и законодательным собранием.

Следует отметить, что начало думской сессии, несмотря на продолжающийся острый политический кризис, выдвинувший в центр дискуссий решение внутренних проблем, совпало с возрастанием интереса российских политических партий к внешней политике. Безусловными лидерами в этой области были либеральные организации. В мае 1906 г. состоялось совещание проправительственной думской фракции «Союза 17 октября», которое выработало общие принципы сотрудничества с исполнительной властью во внешней политике. Суть концепции октябристов сводилась к тому, что «о вмешательстве законодательного собрания в ход переговоров или в отдельные распоряжения по тому или другому международному вопросу не может быть и речи», но за Государственной думой должно быть признано «право авторитетного наблюдения за общим направлением иностранной политики»¹⁶.

Внешиполитическая тематика поднималась и конституционно-демократической партией, одержавшей убедительную победу на выборах в Госдуму и стремившейся к формированию ответственного министерства. В мае – июне 1906 г. с санкции императора царские сановники (Д. Ф. Трепов, А. П. Извольский, П. А. Столыпин) инициировали переговоры с лидерами кадетов о формировании правительства на основе думского большинства. При обсуждении состава будущего Совета министров конституционные демократы выдвинули своих кандидатов на пост министра иностранных дел. В качестве возможного руководителя МИД назывался глава партии П. Н. Милюков и другой видный кадетский идеолог – В. Д. Набоков¹⁷.

Оппозиция, уверенная в дальнейшем ослаблении самодержавия, готовилась взять в свои руки и внутреннюю, и внешнюю политику. На

заседании Центрального комитета конституционных демократов 6 июня 1906 г. принимается решение дополнить программу партии внешнеполитическим разделом и в виде временной меры создать при ЦК «особую комиссию по международным отношениям». В комиссию были избраны наиболее авторитетные деятели конституционно-демократической партии – П. Н. Милюков (председатель), И. И. Петрункевич, В. И. Вернадский, С. А. Котляревский и П. Б. Струве¹⁸.

Появление «кадетского» или коалиционного кабинета министров широко обсуждалось в обществе. Учитывая крайне нестабильную политическую ситуацию, высокую популярность требований оппозиционных партий, в правительственных и либеральных кругах не исключали скорого конца «горемыканья». В работе «Парламентаризм и внешняя политика» дипломат Г. Н. Трубецкий писал: «Несомненно, новый кабинет будет проводить во внутренней политике программу, диаметрально противоположную взглядам и намерениям кабинета Горемыкина; однако можно ли ожидать, что подобная перемена произойдет в направлении внешней политики?»¹⁹

Анализируя возможные последствия прихода к власти кадетов, будущий глава ближневосточного отдела МИД делает вывод, что для радикального изменения внешнеполитического курса страны нет никаких оснований. Постоянные национальные интересы и внепартийный характер внешней политики должны были гарантировать преемственность в международных отношениях. К тому же кадеты в целом поддерживали сложившуюся систему союзов и соглашений Российской империи. Либералы являлись последовательными сторонниками союза с Францией, «прочность коего не может быть поколеблена никакими переменами нашего внутреннего строя», и приветствовали подготовленное «старым строем» сближение с Англией²⁰.

Вместе с тем, по мнению Г. Н. Трубецкого, преемственность и дискретность ведения международных отношений подразумевали особый статус главы внешнеполитического ведомства в правительстве. Министр иностранных дел не должен разделять ответственности коалиционного кабинета по вопросам внутренней политики. Отставка правительства не должна вести к обязательной отставке руководителя МИД. Данные исключения нивелировались обязательным контролем за действиями министра со стороны парламента и коллег по правительству, который должен был осуществляться по четырем направлениям:

- 1) периодическое опубликование документов по текущим вопросам внешней политики, «насколько позволяют обстоятельства»;
- 2) ответы министра иностранных дел на запросы и вопросы парламента;
- 3) обсуждение и голосование в обеих палатах законодательного собрания всех договоров, касающихся ведения мирных трактатов и актов,



предусматривающих уступку, обмен или присоединение территорий;

4) информирование министром иностранных дел о предметах своего ведения членов кабинета и согласование своих действий с решениями, принимаемыми Советом Министров и общими указаниями премьер-министра²¹.

Забегая вперед, следует сказать, что довольно скоро все рассуждения о реализации министерством иностранных дел внешней политики в условиях парламентаризма утратили свою актуальность. Власть не пошла на уступки оппозиции и отказалась от идеи формирования ответственного перед Думой министерства.

Свою международную деятельность в мае – июле 1906 г. парламентские фракции Государственной думы первого созыва начали с налаживания контактов со старейшей международной организацией – Межпарламентским союзом. 8 июня 1906 г. депутаты единогласно поддержали предложение глав английской и французской групп союза (лорда Уирдела, барона Эстурнель де Констана) принять участие в XIV конгрессе организации, посвященном проблемам кодификации международного права и укрепления института международного посредничества. Со времени проведения Первой Гаагской конференции в 1899 г. была проделана огромная работа в сфере правового регулирования межгосударственных отношений. Расширялась практика судебного разрешения международных тяжб и споров, совершенствовалась правовая база ведения войн, вырабатывались новые инструменты мирного, цивилизованного улаживания взрывоопасных конфликтов. «Ряд конвенций, заключенных в последние годы разными государствами о предоставлении возникающих споров на разрешение третейского суда, превратил идею в действительность, – заявил представитель Гродненской губернии М. Я. Острогорский. – То, что долгое время считалось утопией, все более и более входит в общественное сознание не только как веление разума и совести, но и как требование жизненных интересов народов»²².

Неоднократно обращаясь к причинам и урокам недавней Русско-японской войны, парламентарии весьма высоко оценивали деятельность Межпарламентского союза по пропаганде идей международного третейского суда, ограничения вооружений, регламентации военных действий. Кроме того, сотрудничество российского парламента с представительными учреждениями других стран открывало широкие возможности для парламентской дипломатии, способствовало повышению роли Государственной думы в формировании внешнеполитического курса правительства. «Недалеко то время ..., когда будут придавать значение не встречам эскадр, не визитам монархов, а когда будут придавать значение, как в настоящем случае, дружескому союзу народных представителей»²³, – полагал трудовик И. В. Жилкин.

На заседании Государственной думы 30 июня 1906 г. принимается решение вступить в Межпарламентский союз и направить своих представителей на XIV конгресс в Лондон. В состав русской парламентской делегации было избрано шесть человек: А. Ф. Аладьин (трудовая группа), А. В. Васильев (кадетская партия), М. М. Ковалевский (партия демократических реформ), М. Я. Острогорский (беспартийный), Ф. И. Родичев (кадетская партия), А. А. Свечин (кадетская партия)²⁴. Международный форум обещал стать самым представительным в истории организации, рассчитывая собрать более 570 делегатов иностранных парламентов, не считая членов обеих британских палат.

Прибыв в Лондон, депутаты Госдумы планировали наладить связи с представителями деловых и политических кругов Великобритании, лидерами парламентских групп других государств. Однако события в России нарушили запланированный ход визита. Открытие межпарламентского конгресса в стенах роскошной королевской галереи Вестминстерского дворца совпало с роспуском Государственной думы первого созыва. Председатель думской делегации М. М. Ковалевский был вынужден сделать заявление об окончании миссии думцев и немедленном возвращении на родину²⁵. По свидетельству «Times», впечатлительное от российского политического кризиса было настолько сильным, что не позволило собранию спокойно приступить к обсуждению намеченных вопросов. «Упоминания о Думе, которые делались различными ораторами, вызывали замечательные демонстрации со стороны участников конференции: все неоднократно вскакивали со своих мест, поднимали руки по направлению к тому месту, где сидели русские, и рукоплескали с энтузиазмом»²⁶, – писала влиятельная английская газета.

Члены Межпарламентского союза просили представителей российского парламента продолжить работу до окончания форума, предлагая обойти юридические формальности, связанные с изменением их статуса. Но решение прервать визит в Великобританию осталось неизменным, подогрев интерес зарубежной прессы к роспуску Государственной думы и превратив думцев в «настоящих героев дня».

Центральным событием открытия конференции стала речь английского премьер-министра Г. Кэмпбелла-Баннермана, имевшая большой резонанс в Петербурге. Приветствуя российских депутатов, он заявил, что первый официальный акт русского парламента в области внешней политики – избрание делегатов на межпарламентский конгресс мира – хороший симптом и для будущего России, и для будущего Европы. «Новые учреждения имеют часто тревожную, если не бурную молодость, – продолжил лидер либеральной партии Великобритании, – Дума воскреснет в той или иной форме. Мы можем сказать с полной искренностью: Дума умерла, да здравствует Дума!»²⁷



В российских правящих кругах выступление Г. Кэмпбелла-Баннермана расценили как прямую поддержку либеральной оппозиции и вызов, направленный непосредственно против государственного строя и Николая II. «Некорректный» комментарий по поводу парламентского кризиса грозил подорвать наметившееся русско-английское сближение. Как вспоминал министр иностранных дел А. П. Извольский, «мне стоило большого труда внушить моим коллегам и убедить самого императора, что Кэмпбелл-Баннерман только перефразировал поговорку, которая выражала в предреволюционной Франции неизблемость монархического принципа: “Le roi est mort vive le roi” (“Король умер, да здравствует король!”)»²⁸. Реакция лидера либеральной партии Великобритании на события в Петербурге, по сути, лишь выражала мнение, что роспуск – это совершенно нормальный правовой акт, не направленный против института парламентаризма. Российская либеральная печать также призывала исполнительную власть не драматизировать ситуацию и более взвешенно отнестись к словам британского премьера: «Возглас сэра Кэмпбелла-Баннермана одинаково ясен, как его ни читать: это прежде всего выражение безусловного сочувствия к русскому народному представительству, признание его жизненности, законных прав на существование и торжественное пожелание его скорейшего возрождения. Никакой критики, ни резкой, ни мягкой, по адресу русского правительства, тут не содержится»²⁹.

В конечном итоге произошедший инцидент не сказался на русско-английских отношениях. Дипломатические ведомства двух стран, заинтересованные в сближении, вскоре продолжили консультации по урегулированию сложных азиатских вопросов, завершившиеся разделом сфер влияния в Афганистане, Тибете и Персии. Между тем признание и поддержка, оказанная российским депутатам со стороны правительств и представительных учреждений ведущих западных стран, показали, что Государственная дума стала весомым фактором не только внутренней, но и внешней политики страны.

Стараясь учитывать складывавшиеся политические реалии, связанные с обновлением государственного строя, министр иностранных дел А. П. Извольский в период, предшествующий созыву II Государственной думы, предпринял несколько попыток привлечь российский парламент к участию во внешнеполитическом процессе. Формы этого участия, не выходя за рамки Основных Законов, должны были наладить постоянное сотрудничество правительства с ведущими политическими партиями и обществом в целом по вопросам внешней политики, усилить влияние МИД на общественное мнение и, самое главное, при необходимости обеспечить твердую опору планируемым внешнеполитическим шагам самодержавия на международной арене.

Первая попытка расширить внешнеполитические prerogatives народного представительства произошла в августе 1906 г., когда А. П. Извольский внес в Совет Министров предложение о предварительном обсуждении законодательными учреждениями некоторых международных договоров и соглашений России перед их последующей ратификацией главой государства. Речь шла исключительно о неполитических документах преимущественно экономического характера. Министр иностранных дел ссылаясь на существовавшие ранее прецеденты обсуждения Госсоветом международных торговых конвенций и на практику европейских государств (Францию, Бельгию), разграничивавших чисто политические соглашения, входящие в компетенцию исполнительной власти, и соглашения, касающиеся изменения территории, гражданских прав населения, финансовых обязательств страны, которые рассматривались парламентом³⁰. Однако сторонников в правительстве у главы внешнеполитического ведомства не нашлось. Совет Министров отклонил предложенное нововведение, посчитав, что оно вторгается в область ответственности царя и противоречит законодательству Российского государства. Более того, желая поставить окончательную точку в обсуждении подобных инициатив, министры приняли специальное постановление, четко озвучив свою позицию. «Международные договоры, трактаты и соглашения, – подчеркивалось в документе, – заключаются по непосредственному изволению царя и не подлежат рассмотрению в законодательных установлениях»³¹.

Через полгода А. П. Извольский решил действовать в обход правительства и обратился непосредственно к императору. Накануне открытия заседаний II Государственной думы в докладной записке на имя главы государства он в очередной раз поставил вопрос о характере взаимодействия исполнительной власти с парламентом в сфере международных отношений. Руководство дипломатического ведомства было уверено в том, что появление внешнеполитической повестки в народном представительстве уже неизбежно, и здесь министерство иностранных дел могло придерживаться двух противоположных подходов.

Первый, формальный, подход «ставил МИД почти совершенно вне возможности запросов со стороны Государственной думы»³². Опираясь на статьи 12 и 13 Основных Законов, министерство было вправе отказаться от каких либо разъяснений, игнорируя депутатские запросы, входящие в круг деятельности ведомства. В то же время признавалось, что подобные действия «едва ли желательны» и совершенно не соответствуют интересам самого правительства. «Как показывает думская практика, различные неосновательные обвинения, направленные против того или другого ведомства и сформулированные во время думских прений, с наибольшим успехом опровергались



точас же соответствующими объяснениями подлежащих министров»,³³ – говорилось в записке.

Приводились и другие аргументы. Категорический отказ МИД от всяких объяснений перед депутатами не встретил бы понимания политических партий, периодической печати, а также негативно мог сказаться на принятии бюджета ведомства и выстраивании общих отношений правительства с парламентом. По мнению А. П. Извольского, необходимо было придерживаться второго подхода, менее формального, предоставив возможность министерству иностранных дел отвечать на депутатские запросы и разъяснять позицию ведомства при рассмотрении сметы МИД или прохождении законопроектов, вытекающих из принятых Российской империей международных обязательств.

В итоге, ознакомившись с содержанием записки, Николай II согласился с аргументацией Извольского, позволив министру иностранных дел в тех случаях, которые он признает нужными, давать Государственной думе соответствующие разъяснения³⁴. С этого момента высшая власть фактически наделяет российский парламент совещательными функциями в области международных отношений, признавая, что не может игнорировать общественное мнение и прямо нуждается в его поддержке при реализации внешнеполитического курса.

Выборы во II Государственную думу в январе – феврале 1907 г. привели к усилению левого фланга. Оппозиционные партии (кадеты – 124 депутата, трудовики – 78, социал-демократы – 64, эсеры – 38) вновь получили значительный перевес над оппонентами (группа правых – 49 депутатов, октябристы – 35 депутатов). Надежды премьер-министра П. А. Столыпина наладить конструктивное взаимодействие двух ветвей власти и тактика умеренных «Думу беречь» были обречены на провал. С каждым днем становилось все более очевидно, что совместная законодательная работа правительства и оппозиции невозможна. Прогнозируя основные законопроекты Совета министров (об улучшении крестьянского быта, организации местного суда, реформе уездного управления и др.), народные избранники выдвинули на первый план наиболее конфликтные внутриполитические вопросы – отмену военно-полевых судов, проведение политической амнистии, принудительное отчуждение частновладельческих земель. Следует отметить, что сфера внешней политики на пленарных заседаниях II Думы не затрагивалась, получив лишь некоторое освещение при рассмотрении сметы МИД на текущий год.

В конце февраля 1907 г. правительство представило законодательному собранию проект государственной росписи доходов и расходов. Подготовку доклада по смете внешнеполитического ведомства бюджетная комиссия поручила подкомиссии в составе М. П. Федорова (кадетская фракция), М. С. Аджемова (кадетская фракция),

Г. С. Бадамшина (трудовая группа), Л. Ф. Геруса (социал-демократическая фракция), В. В. Небовидова (трудовая группа), П. Б. Струве (кадетская фракция). К 15 мая депутаты завершили свою работу, подвергнув министерский документ серьезной критике.

Прежде всего, нарекания вызвала структура и сам порядок составления бюджета. Подтверждая свои доводы многочисленными примерами, члены бюджетной комиссии отмечали, что смета составлена без четкой систематизации, логической обработки, необходимых расчетов. Существенным препятствием, тормозившим рассмотрение документа, было отсутствие справочного аппарата, вспомогательных материалов. Комиссии в ходе проверки сметных ассигнований приходилось постоянно обращаться в МИД за недостающей информацией. «Смета доходов и расходов министерства иностранных дел представляет собой остоу цифр, доставленный в Государственную думу в совершенно сыром, необработанном виде. Даже элементарные условия наглядности при арифметических подсчетах не соблюдены. На подкомиссию взвалено много такой работы, которая, конечно, должна была быть исполнена самим министерством... С канцелярской точки зрения работа исполнена совершенно небрежно»³⁵, – сделали однозначный вывод народные избранники.

Не меньше претензий было и к содержанию проекта бюджета внешнеполитического ведомства. Депутаты обратили внимание на слабое обоснование расходных статей сметы, предложив в будущем пересмотреть распределение окладов высшим дипломатическим чиновникам, сократить расходы на представительские функции, проанализировать эффективность консульских учреждений. По мнению думцев, министерство не потрудились предоставить бюджетной комиссии «соображения, освещающие смету с общегосударственной точки зрения», разъяснить первоочередные потребности ведомства, текущие цели и задачи, стоявшие в настоящий момент перед русской дипломатией на международной арене. Представители ведомства также ни словом не обмолвились о предстоящей реформе министерства, информация о которой уже обсуждалась в прессе³⁶.

30 мая 1907 г. доклад по смете обсуждался на заседании бюджетной комиссии с участием чиновников МИД во главе с А. П. Извольским. Изложив главные претензии к бюджетному документу, народные избранники настоятельно советовали заранее согласовать планы по реорганизации внешнеполитического ведомства в стенах Таврического дворца. Председатель комиссии М. П. Федоров выразил твердую уверенность, что при представлении сметы на 1908 г. министр иностранных дел познакомит Государственную думу с программой намеченных реформ.

Не ограничившись критикой, депутаты подготовили собственные рекомендации по совершен-



ствование работы МИД. Список из двенадцати пунктов был передан Извольскому и содержал следующие предложения:

«1. Более правильная постановка работы в центральных учреждениях.

2. Реорганизация Учебного отделения восточных языков.

3. Сокращение штатов так называемых «чиновников особых поручений» при генерал-губернаторах.

4. Сокращение расходов на телеграфные сношения.

5. Сокращение кредитов на «путевое довольствие».

6. Реформа изданий Министерства иностранных дел, ныне совершенно не удовлетворяющих цели.

7. Сокращение «секретных расходов».

8. Уменьшение необычайно крупных жалований, получаемых послами; замена посольских постов посланническими там, где это возможно; сокращение ненужных дипломатических постов.

9. Реформа церковных учреждений при посольствах и миссиях.

10. Сокращение ненужных консульских постов.

11. Экономия в расходовании денег на наем и содержание помещений.

12. Реформа вопроса о нештатных агентах»³⁷.

Выступая с разъяснениями перед членами бюджетной комиссии, министр иностранных дел обещал в самое ближайшее время изучить рекомендации думцев и дать «подробные ответы по всем пунктам вопросного листа»³⁸. Рассмотрение проекта сметы расходов и доходов, подходившее к завершающему этапу, планировалось вскоре продолжить. Однако через несколько дней 3 июня 1907 г. последовал роспуск Государственной думы второго созыва, прервав намеченные консультации бюджетной комиссии и министерства иностранных дел. Одновременно исполнительная власть кардинально корректирует избирательную систему, сделал ставку на новый закон о выборах и создание «цензового» парламента.

Таким образом, обновление государственного устройства страны в период Первой русской революции затронуло фундаментальные основы политической системы и неизбежно привело к изменениям в сфере внешней политики. Де-юре внешнеполитические полномочия императора полностью сохранялись и даже были расширены. Согласно Основным Законам 1906 г. глава государства по-прежнему держал в своих руках все нити управления международными отношениями (определял общий внешнеполитический курс государства, заключал международные соглашения, осуществлял текущий контроль за деятельностью министерства иностранных дел). Де-факто появление представительной власти, реформирование Совета министров, расширение гражданских и политических свобод суще-

ственно усложнило процесс функционирования внешнеполитического механизма Российской империи, создав целый ряд косвенных инструментов давления на международную политику самодержавия. Переход к думской монархии стал ключевым фактором, который определил стремительный рост интереса российского общества к вопросам внешней политики, заметное усиление влияния общественного мнения на выработку и принятие важнейших внешнеполитических решений.

В целом кратковременный период работы I и II Государственной думы показал, что политические партии не намерены оставлять без внимания внешнюю политику Российской империи. Практически сразу парламентские фракции включилась в борьбу за право участия в международных делах. Они предпринимали активные шаги по развитию сотрудничества с Межпарламентским союзом, налаживанию контактов с европейскими политиками, выстраиванию взаимодействия с министерством иностранных дел при рассмотрении бюджета. Следует отметить, что новые возможности открывались не только для ведущих политических партий, стремившихся усилить свое влияние на внешнеполитический процесс, но и для самодержавия все больше нуждавшегося в поддержке обществом проводимого международного курса. С мая 1907 г. российский парламент фактически наделялся правом «совещательного голоса», имея возможность напрямую получать необходимую внешнеполитическую информацию и декларировать собственную позицию.

Примечания

- 1 Первая Государственная дума : сб. статей. Вып. 1. СПб., 1910. С. 45.
- 2 См.: *Кирьянов И. К.* Российские парламентарии начала XX века : новые политики в новом политическом пространстве. Пермь, 2006. С. 44 ; *Куликов С. В.* Парламент без парламентаризма : Государственная дума в царской России (1906–1917) // Ленингр. юрид. журн. 2005. № 3. С. 70–72 ; *Мальшева О. Г.* Думская монархия : рождение, становление, крах. М., 2001. С. 154 ; *Медушевский А. Н.* Демократия и авторитаризм : российский конституционализм в сравнительной перспективе. М., 1998. С. 455 ; *Соловьев К. А.* Законодательная и исполнительная власть в России : механизмы взаимодействия (1906–1914). М., 2011. С. 41–45 и др.
- 3 См.: Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1276. Оп. 8. Д. 452. Л. 118–127.
- 4 Царскосельские совещания. Протоколы секретного совещания в апреле 1906 года под председательством бывшего императора по пересмотру основных законов // Былое. 1917. № 4 (26). С. 216.
- 5 *Котляревский С. А.* Юридические предпосылки русских Основных законов. М., 1912. С. 40.
- 6 Государственный строй Российской империи накануне



- крушения. Сборник законодательных актов. М., 1995. С. 16.
- ⁷ Там же. С. 17.
- ⁸ Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 892. Оп. 1. Д. 245. Л. 73.
- ⁹ Иностранное обозрение // Русская мысль. 1906. № 6. С. 185.
- ¹⁰ Маклаков В. А. Первая Государственная дума. Воспоминания современника. 27 апреля – 8 июля 1906 г. М., 2006. С. 76.
- ¹¹ Государственная дума. Созыв первый. Полный стенографический отчет. Сессия первая. Т. 1–2. СПб., 1906. Стб. 220.
- ¹² Там же. Стб. 221.
- ¹³ Там же. Стб. 221–223.
- ¹⁴ См.: Ковалевский М. М. Моя жизнь. Воспоминания. М., 2005. С. 338 ; Государственная дума. Созыв первый. Полный стенографический отчет. Сессия первая. Стб. 223.
- ¹⁵ Таубе М. А. «Зарницы». Воспоминания о трагической судьбе предреволюционной России (1900–1917). М., 2007. С. 96.
- ¹⁶ Цит. по: Бестужев И. В. Борьба в России по вопросам внешней политики. 1906–1910 гг. М., 1961. С. 68.
- ¹⁷ В списке претендентов фигурировало и имя А. П. Извольского, который считался вполне приемлемой кандидатурой для кадетского министерства и с большой долей вероятности мог сохранить свой пост. См.: Извольский А. П. Воспоминания. М., 1989. С. 72 ; Миллюков П. Н. Воспоминания (1859–1917) : в 2 т. М., 1990. Т. 1. С. 380.
- ¹⁸ См.: Протоколы Центрального Комитета и заграничных групп конституционно-демократической партии : в 6 т. М., 1994. Т. 1 С. 70.
- ¹⁹ ГАРФ. Ф. 892. Оп. 1. Д. 245. Л. 70.
- ²⁰ Там же.
- ²¹ Там же. Л. 72.
- ²² Государственная дума. Созыв первый. Полный стенографический отчет. Сессия первая. Стб. 1122.
- ²³ См.: ГАРФ. Ф. 927. Оп. 1. Д. 16. Л. 12 ; Государственная дума. Созыв первый. Полный стенографический отчет. Сессия первая. Стб. 1855.
- ²⁴ Государственная дума. Созыв первый. Полный стенографический отчет. Сессия первая. Стб. 1859.
- ²⁵ См.: Ковалевский М. М. Указ. соч. С. 343.
- ²⁶ Цит. по: Иностранное обозрение // Вестник Европы. 1906. № 8. С. 827.
- ²⁷ Там же. С. 828.
- ²⁸ Извольский А. П. Указ. соч. С. 130–131.
- ²⁹ Иностранное обозрение // Вестник Европы. 1906. № 8. С. 827.
- ³⁰ См.: Архив внешней политики Российской Империи (далее – АВП РИ). Ф. 133. Оп. 470. 1906 г., Д. 54. Л. 270–274.
- ³¹ Там же. Л. 274.
- ³² АВП РИ. Ф. 133. Оп. 470. 1907 г., Д. 79. Л. 71–72.
- ³³ Там же. Л. 73 об.
- ³⁴ Там же. Л. 71.
- ³⁵ Государственная дума. Созыв II. Обзор деятельности комиссий и отделов. СПб., 1907. С. 256.
- ³⁶ См.: Работа бюджетной комиссии в Государственной думе второго созыва // Вестник Европы. 1907. № 6. С. 347–348.
- ³⁷ Государственная дума. Созыв II. Обзор деятельности комиссий и отделов. С. 262.
- ³⁸ Там же. С. 28, 261.

УДК 94(47).084.3/6+355(47) | 1917/1930 |

ПЕРИОДИЗАЦИЯ СОЗДАНИЯ КРАСНОЙ АРМИИ В ТРУДАХ ЕЁ ОРГАНИЗАТОРОВ

А. А. Симонов

Саратовский государственный университет
E-mail: simonoffsgu@mail.ru

В статье рассматривается периодизация советского военного строительства в Гражданской войне на раннем этапе её разработки в первое межвоенное десятилетие.

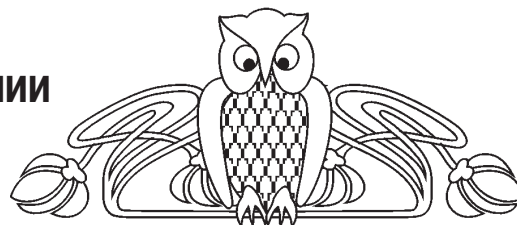
Ключевые слова: Гражданская война в России, Красная армия, советское военное строительство.

The Periodization of Formation of Russian Red Army in the Works of its Founders

A. A. Simonov

The focused on the periodization of the Soviet military construction during the Civil War at an early stage of its development in the first post-war decade.

Key word: Civil war in Russia, Red army, soviet military building.



В изучении любой войны периодизация имеет принципиальное значение. Являясь важной методологической процедурой, она придаёт хронологии военного конфликта пространственное измерение, определяет направление исторического исследования. Сама же периодизация немислима без обоснованного истолкования. Её недостаточная аргументированность снижает точность оценки исторического события. Пример тому – не устоявшаяся до сих пор периодизация Гражданской войны в России¹. Вместе с тем, близкая ей периодизация начального строительства Красной армии выглядит сегодня основательнее. Почему так произошло? Ответ следует искать в истоках проблемы.

Напомним, что поздняя советская историография включала в понятие Гражданской войны все события с октября 1917 г. до конца 1922 г. При