

Виталий КУСТОВ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА I И II СОЗЫВОВ: ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (апрель 1906 – июль 1907 гг.)

В статье рассматриваются первые шаги ведущих фракций Государственной думы I и II созывов в области внешней политики.

The paper deals with the first steps of leading political fractions of the 1st and 2nd State Duma in foreign policy.

Ключевые слова:

Государственная дума, политические партии, Первая русская революция, внешняя политика России; State Duma, political parties, First Russian Revolution, foreign policy of Russia.

Обновление государственного устройства страны в период Первой русской революции 1905–1907 гг. затронуло фундаментальные основы политической системы и 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, формирование многопартийности, расширение гражданских и политических свобод существенно усложнили 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.

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. Особо оговаривалось, что внешняя политика вместе с вопросами обороны, управления императорским двором будет выведена из-под юрисдикции депутатов¹.

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 предоставление дополнительных ассигнований, рассмотрение штатных изменений, перераспределение средств между отдельными статьями

КУСТОВ

Виталий

Анатольевич –
к.и.н., докторант
кафедры

экономической
и политической
истории России

СГСЭУ

kustovv@list.ru

¹ Государственный строй Российской империи накануне крушения : сборник законодательных актов. – М., 1995, с. 16–17.

сметы. Во вторых, Государственная дума, не выходя за рамки своих компетенций, могла осуществлять международную деятельность, развивать сотрудничество с зарубежными парламентами, налаживать контакты с межпарламентскими организациями. В-третьих, в арсенале депутатского корпуса имелось право запроса к правительственной администрации по поводу незаконных 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 Государственной думы I созыва (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, начинают последовательное наступление на власть, выступая за расширение полномочий народного представительства и введение парламентаризма. В ответ на тронную речь монарха депутаты принимают решение подготовить адрес – своего рода декларацию о намерениях, «законодательную программу думских работ». Среди главных приоритетов провозглашается создание ответственного министерства, проведение политической амнистии, установление всеобщего избирательного права, преобразование местного управления, реализация аграрной реформы с отчуждением части помещичьих земель.

4 мая 1906 г. на пленарном заседании, посвященном обсуждению заключительной части адреса, народные избранники поднимают вопрос об участии российского парламента в формировании и реализации внешнеполитического курса страны. М.М. Ковалевский, лидер партии демократических реформ, обращает внимание присутствующих, что в проекте документа отсутствует позиция Законодательного собрания по внешней политике. «Я полагаю, что Государственная дума как представительное учреждение Российской империи не может игнорировать ее отношений к дру-

гим народам Европы и должна высказать свою общую точку зрения... какой внешней политике Россия желает следовать»¹. В ходе развернувшейся дискуссии выяснилось двоякое отношение законодателей к внесению в адрес пункта о международной политике. 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 ни возбуждает... 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...»² 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.

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. 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»³.

Свою международную деятельность Государственная дума I созыва начинает с налаживания контактов со старейшей международной организацией – Межпарламентским союзом. 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 пар-

¹ Государственная дума. Созыв первый. Полный стенографический отчет. Сессия первая. Т. 1–2. – СПб., 1906, стб. 220.

² Там же, стб. 221.

³ Там же, стб. 223.

ламента с представительными учреждениями других стран открывало широкие возможности для парламентской дипломатии, способствовало повышению роли Государственной думы в формировании внешнеполитического курса правительства.

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 6 чел.: А.Ф. Аладьин (трудовик), А.В. Васильев (кадет), М.М. Ковалевский (Партия демократических реформ), М.Я. Острогорский (беспартийный), Ф.И. Родичев (кадет), А.А. Свечин (кадет). 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 Вестминстерского дворца совпало с роспуском Государственной думы I созыва. Председатель думской делегации М.М. Ковалевский был вынужден сделать заявление об окончании миссии думцев и немедленном возвращении на родину¹. Члены Межпарламентского союза просили представителей русского 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. 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... Мы можем сказать

с полной искренностью: Дума умерла, да здравствует Дума!»²

В российских правящих кругах выступление Г. Кэмпбелла-Баннермана расценили как прямую поддержку либеральной оппозиции и как вызов, направленный непосредственно против государственного строя и Николая II. «Некорректный» комментарий по поводу парламентского кризиса грозил подорвать наметившееся русско-английское сближение. Российская либеральная печать призвала исполнительную власть не драматизировать ситуацию и более взвешенно отнестись к словам британского премьера: «Возглас сэра Кэмпбелла-Баннермана... — 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»³.

В конечном итоге происшедший 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.

Министр иностранных дел А.П. Извольский в междумский период 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 МИДа на общественное мнение и, самое главное, при необходимости обеспечить твердую опору планируемым внешнеполитиче-

¹ Ковалевский М.М. Моя жизнь. Воспоминания. — М., 2005, с. 343.

² Там же, с. 828.

³ Иностранное обозрение // Вестник Европы, 1906, № 8, с. 827.

ским шагам самодержавия на международной арене.

Первая попытка расширить внешнеполитические прерогативы народного представительства завершилась неудачей. В августе 1906 г. Совет министров отклонил инициативу МИДа, предусматривавшую предварительное обсуждение в стенах Государственной думы международных соглашений, носящих экономический характер. И только вторая попытка, когда А.П. Извольский решил действовать в обход правительства и обратился непосредственно к императору, принесла результат. Николай II **согласился с аргументами докладной записки**, разрешив министру иностранных дел в тех случаях, которые он признает нужными, давать Законодательному собранию соответствующие разъяснения¹.

В Государственной думе II созыва (20 февраля – 2 июня 1907 г.) оппозиционные партии вновь получили значительный перевес. 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. Проигнорировав основные законопроекты Совета министров, народные избранники выдвинули на первый план наиболее конфликтные внутривластные 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 МИДа на текущий год.

В конце февраля 1907 г. правительство представило Законодательному собранию проект государственной росписи доходов и расходов. Депутаты подвергли министерский документ серьезной критике. Прежде всего, нарекания вызвала структура и сам порядок составления бюджета. Члены бюджетной комиссии Думы отмечали, что смета составлена без четкой систематизации, логической обработки, необходимых расчетов. 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», разъярившись первоочередные потребности ведомства, текущие цели и задачи, стоявшие перед русской дипломатией на международной арене. Представители ведомства также ни словом не обмолвились о предстоящей реформе министерства².

30 мая 1907 г. доклад по смете рассматривался бюджетной комиссией с участием чиновников МИДа во главе с А.П. Извольским. 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. Депутаты подготовили собственные рекомендации по совершенствованию работы МИДа. Список из 12 пунктов был передан Извольскому и содержал следующие предложения: «1. Более правильная постановка работы в центральных учреждениях. 2. Реорганизация Учебного отделения восточных языков. 3. Сокращение расходов на телеграфные сношения. 4. Сокращение штатов так называемых “чиновников особых поручений” при генерал-губернаторах. 5. Реформа изданий Министерства иностранных дел, ныне совершенно не удовлетворяющих цели. 6. Сокращение кредитов на “путевое довольствие”. 7. Сокращение “секретных расходов”. 8. Уменьшение необычайно крупных жалований, получаемых послами; сокращение ненужных дипломатических постов. 9. Экономия в расходовании денег на наем и содержание помещений. 10. Сокращение ненужных консульских постов. 11. Реформа церковных учреждений при посольствах и миссиях. 12. Реформа вопроса о нештат-

¹ См.: Архив внешней политики Российской империи, ф. 133, оп. 470, 1907 г., д. 79, л. 71.

² Работа бюджетной комиссии в Государственной думе второго созыва // Вестник Европы, 1907, № 6, с. 347–348.

ных агентах»¹. Министр иностранных дел обещал дать «подробные ответы по всем пунктам вопросного листа». Однако 2 июня 1907 г. последовал роспуск российского парламента, прервав намеченные консультации бюджетной комиссии и Министерства иностранных дел.

Таким образом, несмотря на кратковременный период работы Государственной думы I и II созывов, тяжелейший внутренний кризис, депутатский корпус не оставил без внимания внешнюю политику Российской империи. С первых дней Госдума включилась в борьбу за право участия в международных делах. Парламентские фракции предпринимали активные шаги по развитию межпарла-

ментского сотрудничества, налаживанию конструктивных взаимоотношений с Министерством иностранных дел при рассмотрении бюджета. Появление законодательного учреждения открывало новые возможности и для политических партий, стремившихся усилить свое влияние на внешнеполитический процесс, и для самодержавия, все больше нуждавшегося в поддержке обществом проводимого международного курса. Учитывая данное обстоятельство, в мае 1907 г. император разрешил министру иностранных дел выступать перед депутатами с разъяснениями вопросов внешней политики. Российский парламент фактически наделен правом «совещательного голоса», имея возможность напрямую получать необходимую информацию и декларировать собственную позицию.

¹ Государственная дума. Созыв II. Обзор деятельности комиссий и отделов. — СПб., 1907, с. 262.