

Особый журнал Совета Министров¹ 15/2 августа² 1912 г. № 472. 15/2 августа 1912 г. № 472. По вопросу о заключении соглашения с Ургинским Хутухтой и князьями Халхи.

С Высочайшего Вашего Императорского Величества соизволения, министром иностранных дел в заседании Государственной думы 26/13 апреля т. г. заявлено было, что главной задачей нашей в Северной Монголии является воспрепятствование образованию в этой пограничной с нами области сильного в военном отношении государства³. При этом ближайшими в этих видах целями нами ставится, с одной стороны, сохранение в Халхе управления национальными властями, а с другой — недопущение ввода в эту страну китайских вооруженных сил и колонизации ее китайскими земледельцами. В то же время, стремясь к обеспечению практического достижения изъясненных целей, мы согласились выступить посредниками между Китайским Правительством и Ургинским Хутухтой и неоднократно указывали китайцам на нашу готовность содействовать их примирению с монголами, при условии сохранения в Халхе ее самобытного строя. Первоначально Китайское Правительство согласилось на наше посредничество, но затем прекратило переговоры по сему предмету, надеясь, по-видимому, восстановить свою власть в Халхе помимо нас. Вместе с тем, противодействуя приобретенному нами в Халхе преобладающему влиянию, китайцы вознамерились воспользоваться существующей между Хутухтой и князьями Халхи рознью для того, чтобы расстроить их планы о создании автономии и вновь подчинить своей власти. Но даже если бы китайцам не удалось осуществить эти замыслы, они могли бы в значительной мере подорвать наше положение в Монголии провозглашением в ней равноправия всех иностранцев и принципа открытых дверей, ибо подобная мера повела бы к возникновению здесь иностранных торговых интересов и наводнению этой страны китайцами, а может быть, даже и к коренному преобразованию ее внутреннего строя⁴.

Ввиду приведенных обстоятельств, Министерство Иностранных Дел пришло к убеждению, что политика выжидания в монгольском вопросе становится опасной и что наилучшим решением его в данное время было бы заключение между Россией и Халхой двустороннего дипломатического акта, сущность которого сводилась бы к обещанию Русского Правительства отстаивать самобытный строй Халхи и не допускать как ввода в Монголию китайских войск, так равно и колонизации ее китайцами.

¹ Лит. копия. На копии надпись: «На подлинном Его Императорскому Величеству благоугодно было собственноручно начертать: «Согласен». «В Беловеже 23/10 сентября 1912 г.». Копия этого журнала была препровождена Сазонову управляющим делами Совета Министров при отношении от 27/14 сентября за № 5236.

² В используемом сборнике документов первой везде стоит дата по новому стилю, второй (через косую черту) — дата по старому стилю. — С. К.

³ См. ч. 1, стр. 150, прим. 4 [«26/13 апреля 1912 г. Сазонов произнес в Государственной думе речь о внешней политике российского правительства (см. т. XIX, ч. II, стр. 261, прим. 2). Относительно Монголии он заявил, что «наши интересы требуют лишь, чтобы в пограничной с нами Монголии не утвердилось сильное в военном отношении государство». «Каковы бы ни были колебания китайской политики за последние годы, — сказал далее Сазонов, — китайцы не могут не сознавать, что хорошие отношения с Россией нужны и для них. Вот почему мне кажется, что мы должны и впредь идти тем же путем, который мы наметили при самом возникновении настоящего кризиса в Халхе, т. е. настаивать на том, что соглашение между Китаем и Халхой не должно осуществиться без нашего участия, а тем временем не отказывать Халхе в поддержке и помощи к созданию начатков автономного управления, т. е. прежде всего финансов и какой-либо вооруженной силы, способной поддерживать порядок в стране».]

⁴ В письме от 28/15 мая за № 542 Коковцов, касаясь истории русско-китайско-монгольских отношений, отмечал, что, по его мнению, попытка России расширить свои права и привилегии в Монголии не встретит протеста со стороны иностранных держав ввиду того, что «для последних Монголия в силу самого географического положения не может иметь особо важного значения». И далее Коковцов писал: «Равным образом я не усматриваю особой опасности в проникновении иностранцев в Северную Монголию. Особое положение, которое мы занимаем в отношении этой страны благодаря ее непосредственному соседству с нашими владениями, а равно вследствие дружелюбного отношения к нам ее населения и нынешних правителей, создают для проявления нашей торгово-промышленной деятельности там столь благоприятные условия, что для нас не должна быть страшна иностранная конкуренция». Эта фраза подчеркнута, и на полях помета Сазонова: «Это знаменательное заявление, которое не мешает иметь в виду. Действительность, конечно, скоро рассеет сладкие иллюзии министра финансов».

С другой стороны, на правителей Халхи следовало бы возложить обязательство не заключать никакого договора, нарушающего указанные начала, и обеспечить за русскими подданными и за русской торговлей свободное пользование в пределах Монголии всеми правами и преимуществами, принадлежащими им в силу прежних договоров между Россией и Китаем. Политическое значение такого акта было бы весьма серьезно, ибо китайцы оказались бы вынужденными считаться с совершившимся фактом сепаратного соглашения нашего с монголами, а эти последние оказались бы в ответственных и, впрочем, весьма для них выгодных отношениях с нашим отечеством; наконец, соглашение это значительно затруднило бы интриги иностранных держав против занятого нами положения в Халхе.

При заключении проектируемого акта Министерство Иностранных Дел имеет в виду потребовать, чтобы он был подписан не одним Хутухтой, но и влиятельнейшими князьями Халхи, так как участие в этом договоре представителей светской власти придаст ему значительно большую прочность. Что же касается территориального объема настоящего соглашения, то, впредь до времени, предполагалось бы ограничить его четырьмя аймаками Халхи. Таким образом, отдельные части Внутренней Монголии и Барги, объявившие уже о своем присоединении к ургинскому правительству, останутся пока вне упомянутого соглашения. Отношение же к этому соглашению Кобдоского и Алтайского округов, из которых первый уже присоединился к Халхе, будет зависеть от обстоятельств, которые должны выясниться на месте во время переговоров нашего уполномоченного с ургинскими правителями.

Изложенные в торговой части проектируемого соглашения предположения Министерства Иностранных Дел относительно определения прав русских в Монголии основаны на работах особого, под председательством товарища министра иностранных дел гофмейстера Нератова Междуведомственного совещания⁵, которое, одобряя вообще эти предположения, не достигло единогласного заключения лишь по двум частным вопросам, касающимся: а) прав русских подданных по владению недвижимостью в Монголии и б) порядка обеспечения заключаемых ими в этой стране сделок. В отношении первого вопроса представители министерств финансов и торговли и промышленности заметили, что неупоминание в предположенном договоре о предоставлении русским подданным прав по приобретению недвижимых имуществ повсеместно в Монголии чрезвычайно вредно отразилось бы на возможности осуществления русскими предприятиями экономической в Монголии деятельности. Ввиду сего, представители названных ведомств признавали существенно необходимым оговорить это право в предстоящем договоре. В то же время, в видах устранения замечаемой ныне необеспеченности сделок между русскими и монголами, являющейся серьезным тормозом для развития в Монголии русской торговли, представители указанных ведомств считали полезным установить принцип имущественной ответственности монгольских властей за действительное исполнение этих сделок.

Предположения совещания гофмейстера Нератова были сообщены на отзыв заинтересованных ведомств⁶, причем министры финансов и торговли и промышленности, не настаивая на установлении имущественной ответственности монгольских властей за исполнение торговых сделок, присоединились к заключению своих представителей в совещании относительно необходимости обеспечить в намечаемом договоре за русскими подданными право приобретения повсеместно в Монголии недвижимых имуществ⁷.

⁵ Имеется в виду междуведомственное совещание по монгольскому вопросу, созданное под председательством Нератова и имевшее три заседания: 6 мая/23 апреля, 14/1 мая и 18/5 мая. Содержание журнала этого совещания в основном изложено в публикуемом документе.

⁶ Имеется в виду письмо Нератова от 25/12 июля, отправленное Коковцову за № 687 и Тимашеву за № 688.

⁷ Тимашев ответил письмом от 3 августа/21 июля за № 277, а Коковцов — письмом от 7 августа/25 июля за № 752. Содержание этих писем исчерпывается публикуемым документом.

О вышеизложенном управляющий Министерством Иностранных Дел гофмейстер Нератов представил на уважение Совета Министров, пояснив при этом, что ведомство иностранных дел не усматривало бы, за всем тем, достаточных оснований ко включению в наш договор с монгольскими князьями особой оговорки о правах русских по приобретению повсеместно в Монголии земельной собственности, ибо, как показывает опыт, для нас гораздо важнее заручиться преобладающим политическим в этой стране влиянием, чем изложенными на бумаге обширными договорными правами, которые местные власти всегда найдут возможность истолковать в самом узком и неблагоприятном для нас смысле, если общее положение наше в Монголии окажется не вполне прочным.

В дополнение к сему, министр иностранных дел гофмейстер Сазонов изустно объяснил в заседании Совета Министров, что главной своей целью при разрешении монгольского вопроса Министерство Иностранных Дел поставило сохранение в Монголии административного и военного status quo. Задача эта имеет первостепенное государственное значение, так как создание на границе значительной части наших сибирских владений слабого в военном отношении и зависимого от нас государства в существеннейшей степени обеспечит безопасность этой части русской территории и позволит нам сделать крупные сбережения народных сил и средств по охране нашей сибирской границы. При выполнении указанной задачи приходится, однако, считаться с своеобразными условиями международного характера, сложившимися в Китае. В нем переплетаются и сосредоточиваются важнейшие политические и торговые интересы как наши, так и иностранных держав, причем взаимное соперничество их может сдерживаться в рамках мирного развития лишь при строгом соблюдении существующих трактатов и договоров. Поскольку успехи отдельных государств основываются на постановлениях последних, конкурирующие державы с ними примиряются. Но раз создаются новые отношения, выходящие за пределы таковых актов, является повод для попыток к расширению прав и других государств. Очевидно, постановления действующих трактатов обязательны и для России, и только при условии неукоснительного их соблюдения мы могли бы использовать к нашей выгоде благоприятно складывающееся для нас в Китае положение. Если бы, однако, мы вышли за пределы существующих соглашений, то со стороны других держав немедленно же возникли бы притязания на получение однородных с нами преимуществ. Считаясь с отмеченными обстоятельствами, министр иностранных дел находит благоразумным положить в основу проектируемого договора с Монголией мысль об обеспечении в ней за Россией лишь тех прав, которыми уже пользуются там русские подданные по силе действующих договоров. Всякое в этом отношении новшество, хотя бы даже являющееся лишь развитием постановлений этих договоров, возбудит соперничество конкурирующих с нами в Китае держав, которые в этом случае не преминут, конечно, приложить все усилия к тому, чтобы толкнуть Китай на новые попытки к восстановлению своего господства над Монголией или же, по крайней мере, будут домогаться установления и для своих подданных выговоренных в пользу русских преимуществ. Между тем, всякое усиление Китая в Монголии, а в особенности проникновение в нее иностранного влияния, было бы не в наших интересах. С другой стороны, при заключении с Монголией договора нельзя не принимать в соображение и пробудившегося в настоящее время национального самосознания монголов, побуждающего их к весьма ревнивому отношению к своим правам, как самостоятельного государства. Щадя эти чувства, необходимо при начертании обсуждаемого договора исходить, по возможности, из начала равенства обеих договаривающихся сторон и не предъявлять к монголам чрезмерных требований, несовместных с их новым, эмансипированным от Китая, положением и претящих их национальному чувству.

Ввиду вышесказанных соображений, министр иностранных дел предполагал бы ныне заключить с Хутухтой и князьями четырех аймаков Халхи двусторонний акт, в силу коего Императорское Российское Правительство гарантировало бы монголам право управляться своими национальными

властями и содержать собственное войско, не допуская в Монголию китайских войск и китайской земледельческой колонизации. Со своей же стороны, Хутухта и князя Халхи обязывались бы этим актом не заключать никакого соглашения, нарушающего указанные начала, и предоставлять русским подданным и русской торговле по-прежнему пользоваться в своих владениях правами и преимуществами, принадлежащими им в силу договоров между Россией и Китаем. В развитие сего последнего положения проектируется, как объяснил гофмейстер Сазонов, заключить договор, в существенных частях воспроизводящий касающиеся Внешней Монголии постановления С.-Петербургского трактата 1881 г. Последовательно проводя изложенные общие начала, министр иностранных дел считал бы необходимым не вводить в этот договор указания на предоставление русским подданным права приобретения повсеместно в Монголии недвижимой собственности, так как обеспечение за нами такого права не отвечало бы точному смыслу постановлений С.-Петербургского договора, оговаривающего подобное право лишь по отношению к городам, в которые Российское Правительство имеет право назначить своих консулов, а не по отношению ко всей Монголии, где, как в стране, населенной кочевниками, принцип частной земельной собственности вообще неизвестен. С другой стороны, рассматриваемое постановление могло бы вызвать в монголах подозрение, что путем договора мы стремимся к захвату принадлежащей им территории для колонизации ее русскими крестьянами. Подобное опасение, могущее натолкнуть их на мысль о своекорыстии нашей политики, значительно затруднило бы, конечно, заключение предстоящего договора, и без того связанное с немалыми трудностями.

Сообразив настоящее дело, Совет Министров принял во внимание, что, несмотря на недавнее сравнительно возникновение монгольского вопроса, отношение к нему Русского Правительства имеет уже свою историю. Первоначально, когда среди монголов обнаружались первые попытки, порвав свои вассальные отношения к Китаю, создать независимое государство, мы выступили в качестве незаинтересованных в том или ином исходе сего дела посредников, стремящихся лишь закрепить и оформить фактически сложившиеся отношения. А именно, мы предлагали поддерживать суверенитет Китая в этой стране, но с освобождением ее от китайской администрации, от постоя в ней китайских войск и от колонизации монгольских земель китайцами-земледельцами. Сообразно сему, депутация монгольских князей, направлявшаяся в минувшем году с ходатайством к Российскому Правительству о поддержке, не была допущена в С.-Петербург⁸. Однако китайское правительство не пошло навстречу изъясненным предположениям и предпочло, уклоняясь от принятия наших условий, выждать более благоприятного для него времени, дабы попытаться вновь подчинить Монголию своему полному владычеству. При таком обороте дела быстро развертывающиеся в Китае и Монголии события вынудили нас принять по отношению к ним более определенное положение.

С Высочайшего Вашего Императорского Величества соизволения, в заседании Государственной Думы 26/13 апреля 1912 г., министром иностранных дел было заявлено, что Российское Правительство обеспечивает сохранение в Халхе управления национальными монгольскими властями и не допустит ввода во Внешнюю Монголию китайских вооруженных сил и колонизации ее китайскими земледельцами. Вслед за сим это заявление было сообщено Китайскому Правительству российским посланником в Пекине. Тем самым наша политика в монгольском вопросе приняла новое и более решительное направление, причем в проектируемом договоре мы готовимся торжественно подтвердить автономию Халхи и берем ее под свою защиту. Вследствие сего, Русское Правительство может быть поставлено в необходимость в ближайшем же времени принять на себя заботы по устройству военных сил Монголии и по обеспечению займов, которые, несомненно, понадобятся ей при

⁸ В докладной записке от 24 /11 февраля 1912 г. Николаю II Сазонов высказывался против приезда монгольской депутации в Петербург «до того времени, когда судьба Халхи будет устроена попечением Императорского Правительства». На этой записке имеется помета Николая II: «Согласен». Царское Село, 24/11 февраля.

организации внутреннего управления страной; наконец, не исключена возможность, что нам придется защищать обещанные нами Халхе преимущества и вооруженной рукой.

При таких условиях ныне, когда предстоит подтвердить изъясненные начала двусторонним, заключаемым между Русским Правительством и монгольскими правителями — выборным Хутухтой и князьями — актом, на первую очередь должен быть поставлен вопрос, в достаточной ли и соответствующей предвидимым с нашей стороны жертвам степени обеспечиваются проектируемым соглашением русские интересы. Ввиду сего и разделяя в существе мысль министра иностранных дел о своевременности заключения с Монголией указанного акта политического характера, Совет Министров при ближайшем рассмотрении настоящего дела не мог не заметить, что С.-Петербургский договор 1881 г. определил, главным образом, права, предоставляемые нам Китаем по отношению к вассальному его владению — Монголии. Коль скоро в настоящее время последняя приобретает автономные права, нами к тому же гарантируемые, то естественным последствием такого изменения государственно-правового положения сей страны должно быть сохранение в ней за русскими подданными, по крайней мере, тех прав, которые были предоставлены им в период нахождения Монголии под китайским господством. Предъявлять подобное требование возможно, казалось бы, без всяких опасений возбудить недоверчивость или подозрительность монголов, так как, беря на себя защиту их самостоятельности, мы не можем не выговорить себе тех прав, которые обеспечат нам необходимое для сего в названной стране положение. При этом нельзя забывать, что статьей 13-й С.-Петербургского договора русским подданным в Монголии предоставлено уже право строить в местах, где Российское Правительство имеет право учреждать консульства, собственные дома, лавки, амбары и другие здания на участках, кои будут приобретаться или же отводиться местными властями. Сохранение за нами этого права и распространение его на всю вообще Халху, безусловно, необходимо для возможности упрочения и развития нашей торговли и промышленности в Монголии, и, очевидно, не время было бы отказываться от означенных преимуществ накануне предполагаемого дальнейшего укрепления нашего влияния в этом крае. Но, вместе с тем, считаясь с вышеприведенной статьей С.-Петербургского трактата, Совет Министров не встретил бы препятствий к тому, чтобы при предстоящих при заключении обсуждаемого договора переговорах было точно установлено, что обеспечиваемое за русскими подданными право приобретения повсеместно в Монголии недвижимой собственности имеет в виду покупку земли в торговых и промышленных целях и, в частности, для жилья и для устройства складов, контор, магазинов, фабрик, заводов, факторий и тому подобных экономических предприятий.

Переходя засим к вопросу о том, насколько права русских в Монголии ограждаются от конкуренции иностранцев и китайцев, Совет Министров заметил, что, по силе статьи 2-й проекта основного договора, Хутухта и князья Халхи обязываются лишь не заключать никакого соглашения, нарушающего установленные в статье 1-й начала, т. е. автономию Монголии и недопущение в оную китайских войск, администрации и китайских земледельцев. При изъясненном изложении сего договора Монгольское Правительство имело бы, по-видимому, право предоставить китайцам или другим иностранцам такие права, коими не пользуются русские подданные. Во избежание возможных отсюда недоразумений, необходимо было бы, по мнению Совета, дополнить проект договора категорическим указанием на то, что иностранцам, а в том числе и китайцам, не может быть предоставлено больших, сравнительно с обеспеченными договором за русскими, прав.

В заключение своих суждений по рассматриваемому делу, Совет Министров остановился на вопросе о том, подлежит ли специально в данном договоре упоминанию наше требование об отмене постановлений С.-Петербургского трактата, предоставляющих русским подданным право беспошлинной торговли в Китае в пятидесятиверстной от русской границы полосе, по аналогии с отменой означенного постановления по границе с Китаем. В сем отношении совет нашел, что