

## Реформирование российского МИД в 1802—1914 гг.: основные этапы, тенденции и результаты

*Ирина Рыбачёнок*

### Reforms of the Russian Ministry of Foreign Affairs (1802—1914): milestones, trends and results

*Irina Rybachenok*

*(Institute of Russian History, Russian Academy of Sciences, Moscow)*

DOI: 10.31857/S086956870012933-7

Трансформация дипломатического ведомства Российской империи — специального органа для внешних сношений — происходила в контексте государственного строительства и перемен на международной арене. Два этих фактора определяли модификацию структуры данного учреждения, его функций, делопроизводства, кадровой политики, финансирования, информационного обеспечения деятельности и взаимоотношений с общественностью. Процессов преобразования Министерства иностранных дел (МИД) в самом общем виде исследователи касались как в контексте развития всей системы государственного управления, так и отдельных ведомств<sup>1</sup>. Ценные систематические сведения о МИД содержатся в документированном справочнике по истории высших и центральных учреждений России<sup>2</sup>.

К 100-летию МИД был создан обобщающий труд с официальной трактовкой внешней политики империи, осуществляемой дипломатическим ведомством<sup>3</sup>. Специальные исследования по его истории, основанные на значительном фактическом материале, появились сравнительно недавно<sup>4</sup>. Отдельные аспекты деятельности министерства — становление и развитие консульской службы — освещены в ряде статей<sup>5</sup>.

© 2020 г. И.С. Рыбачёнок

<sup>1</sup> См.: *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Т. 1—2. СПб., 1891; *Емельянова И.А.* Высшие органы государственной власти и управления России в дореформенный период. Казань, 1962; *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1997; *Зайончковский П.А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978; *Шенелев Л.Е.* Чиновный мир России. СПб., 1999; и др.

<sup>2</sup> Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801—1917 гг. В 4 т. / Отв. ред. Д.И. Раскин. СПб., 1998. Сведения о МИД, содержащиеся в т. 4, подготовлены сотрудниками АВПРИ и ИДД МИД.

<sup>3</sup> Очерк истории Министерства иностранных дел. 1802—1902. СПб., 1902.

<sup>4</sup> См.: *Лобницева М.А.* К вопросу о создании Азиатского департамента Министерства иностранных дел России // Иран. Сборник статей. М., 1971; *Турилова С.Л.* Структура внешнеполитического ведомства России. 1720—1917 // Дипломатический вестник. 1996. № 12; 1997. № 1; *Емец В.А.* Министерство иностранных дел Российской империи // Международная жизнь. 2000. № 11; 2001. № 6; *Тулицын О.М.* Структурная эволюция МИД России в первой половине XIX в. // Вестник Московского университета. Сер. 8. История. 2002. № 5; *Тулицын О.М.* Министерство иностранных дел и зарубежное представительство России в эпоху Николая I. Дис. ... канд. ист. наук. М., 2003; и др.

<sup>5</sup> См.: *Первенцев В.В.* Консульская служба в России в XIX — начале XX в. Историческая справка. М., 1981. Рукопись (АВПРИ); *Яковенко С.И.* Институт нештатных консулов в истории

Значительный вклад в изучение проблемы внесли авторы посвящённых 200-летнему юбилею МИД «Очерков...»<sup>6</sup>, базирующихся в основном на впервые вводимом в научный оборот материале из АВПРИ. Авторы выявили трансформацию структуры министерства и его центрального аппарата; подвижки в штатном расписании и усовершенствования в системе подготовки дипломатов; изменения в сети заграничных представительств, а также обрисовали замыслы руководителей МИД и ведущих дипломатов. При этом происходившие перемены рассматривались в связи с международным положением России в тот или иной временной отрезок и выработкой её внешнеполитического курса. Данный критерий лёг в основу периодизации «Очерков...» по главам, в то время как с ней не совпадают этапы реформирования МИД. Поэтому задача автора статьи — осветить весь длительный процесс преобразований МИД в совокупности, чтобы дать их целостную картину и выявить основные тенденции.

Существенные изменения в системе международных отношений конца XVIII в. — когда наряду с дипломатией государей постепенно утверждались принципы национально-политических и экономических интересов, потребовали реорганизации государственного аппарата для создания более гибкой и оперативной администрации. основополагающей идеей реформы стала замена коллегий министерствами с целью закрепления принципов централизации и единоначалия. Возглавлявший ведомство министр назначался императором и был ответственен лично перед ним.

Это кардинальное преобразование зафиксировано в нормативном акте — манифесте Александра I об учреждении восьми министерств, в том числе МИД, от 8 сентября 1802 г.<sup>7</sup> Однако Коллегия иностранных дел (КИД) не была ликвидирована, а в качестве структурного подразделения, состоявшего из двух департаментов, подчинена министру. Установившийся дуализм в области управления внешней политикой стал следствием половинчатости и незавершённости преобразований, задуманных в более широких рамках, а также результатом борьбы различных группировок в высших эшелонах власти Российской империи<sup>8</sup>.

Возникшие нестыковки — параллелизм в делопроизводстве из-за сохранения ведения дел по языковому принципу (в КИД) и распределению функций по отраслевому (в МИД); уменьшение ответственности чиновников из-за дублирования в распределении функций между ними; отсутствие чётких границ полномочий министра — нуждались в устранении. Попыткой осуществить это стали законы 1810 г. и принятый 25 июня 1811 г. новый типовой нормативный акт — «Общее учреждение министерств». Им регламентировалась структура всех министерств, порядок делопроизводства, права и обязанности чиновников снизу доверху, взаимоотношения министров с другими государственными учреждениями. Вместе с тем на МИД этот нормативный акт тогда не распространялся ввиду сложной международной обстановки.

---

МИД России // Дипломатический вестник. 1993. № 3—4; *Хохлов А.Н.* Подготовка кадров для российской консульской службы в Китае (студенты-стажёры при российской дипломатической миссии в Пекине) // Российская дипломатия: история и современность. М., 2001; *Сафронова Е.В.* Становление и развитие консульской службы Российской империи в XVIII — начале XX в. СПб., 2002.

<sup>6</sup> Очерки истории Министерства иностранных дел России. В 3 т. Т. 1. М., 2002 (далее — Очерки...).

<sup>7</sup> Даты даны по старому стилю; ПСЗ-1. Т. 27. № 20406.

<sup>8</sup> *Тулицын О.М.* Структурная эволюция МИД... С. 19.

Продолжалось и сосуществование МИД и КИД, хотя управление последней было отделено от управления министерством. Но с конца 1815 г. МИД возглавляли два статс-секретаря — К.В. Нессельроде (старший) и И.А. Каподистрия (второй), причём у каждого была своя канцелярия. Первый ведал общим управлением министерства и политическими делами европейских стран, второй — отношениями с Турцией и вопросами балканской политики. Два раза в неделю оба являлись на совместный доклад императору. Отчасти ситуация отражала противоречивость внешней политики России после Венского конгресса.

Такое положение дел вело к снижению оперативности в принятии решений и требовало корректировки структуры руководства МИД. Назначенный статс-секретарём ещё в 1811 г., Нессельроде изъял из ведения КИД в 1814 г. все важнейшие политические дела, передав их в канцелярию МИД, а в 1819 г. в связи с обострением Восточного вопроса инициировал создание Азиатского департамента. В нём были сосредоточены вопросы сношений со странами Ближнего (включая Балканы) и Среднего Востока, прежде находившиеся в ведении департамента азиатских дел КИД. Отныне её деятельность ограничивалась международно-правовыми, административно-хозяйственными, отчасти кадровыми вопросами и составлением справок.

Двойственность структуры МИД ликвидировал указ Николая I «Об образовании Министерства иностранных дел» от 10 апреля 1832 г.<sup>9</sup> На внешнеполитическое ведомство распространили положения «Общего учреждения министерств» 1811 г., упразднив КИД. Вместо неё в составе МИД были образованы новые департаменты, во главе с директорами. Помимо уже существовавших — Азиатского и Церемониальных дел — создавались департаменты: Внешних сношений, Внутренних сношений, Хозяйственных и счётных дел. Кроме того, учреждался новый совещательный орган — Совет министерства, в который входили директора департаментов и несколько непрременных членов, собиравшихся под председательством министра иностранных дел<sup>10</sup>. Полномочия и периодичность заседаний Совета чётко не оговаривались, а принципиальные решения принимались министром с ближайшими сотрудниками.

Департамент внешних сношений делился на пять экспедиций. Первая (под личным контролем вице-канцлера) вела политическую переписку со странами Европы и Америки, вторая (во главе с управляющим) была собственно канцелярией МИД, третья (в которую входило литографическое отделение) и четвёртая — цифирные (под руководством Цифирного комитета) — расшифровывали и зашифровывали секретные донесения и изобретали новые шифры. Наконец, пятая экспедиция — газетная — собирала информацию из иностранной прессы и издавала газету МИД на французском языке.

Азиатский департамент включал три отделения, ведавшие сношениями с Турцией, Персией, Китаем и Средней Азией, с горскими народами Кавказа и кочевыми народами. В его составе находилось Учебное отделение восточных языков. В функции департамента Внутренних сношений (в составе трёх отделений) входили торговые связи со странами Европы и Америки, консульские, юридические и карантинные дела, а также сношения с Римским двором по церковным вопросам. В ведении департамента Хозяйственных и счётных дел находились личный состав, деятельность русских церквей при посольствах и

<sup>9</sup> ПСЗ-I. Т. 7. № 5286.

<sup>10</sup> См.: Турилова С.Л. История дипломатического ведомства России (1720—1832). М., 2000. С. 57; Елец В.А. Министерство иностранных дел... С. 76.

миссиях; денежные и хозяйственные вопросы; управление всеми зданиями министерства, в том числе восточным крылом нового здания Главного штаба на Дворцовой площади<sup>11</sup>.

В целом реформа 1832 г. улучшила структуру дипломатического ведомства, которая вместе с тем не была свободна от недостатков. Они корректировались в 1835—1838 гг., когда штаты всех министерств унифицировали, ввели новые должности и повысили оклады чиновникам. В МИД с учреждением должности директора получила самостоятельность Канцелярия; появились старшие советники министерства (позже разделённые на старших и младших), чиновники особых поручений, а вместо столоначальников и помощников — первые, вторые и третьи секретари.

Нормативный акт «Учреждение Министерства иностранных дел» от 10 декабря 1846 г. стал первым законом, определившим статус МИД. В документе так формулировались задачи ведомства: «Министерство иностранных дел имеет предметом политические сношения с иностранными государствами, ходатайство о законной защите русских подданных в чужих краях и содействие к удовлетворению справедливых домогательств иностранцев по их делам в России». В других статьях фиксировалась структура министерства, функции его высшего руководства, определялись сферы деятельности и задачи департаментов, обязанности чиновников и их жалованье<sup>12</sup>. В дальнейшем структура ведомства принципиальных изменений не претерпела.

О.М. Тупицын обоснованно выделяет три вехи в истории МИД первой половины XIX в.: 1802, 1832 и 1846 гг. По сути — это этапы создания и реформирования министерства. Первый из них (1802—1832) автор верно называет «переходным» (существование двух параллельных органов). Однако этап после ликвидации КИД вряд ли «тоже можно считать переходным» — его следовало бы назвать временем становления МИД. Наконец, этап после 1846 г. Тупицын характеризует как период «относительной стабильности структуры ведомства»<sup>13</sup>. Думается, что здесь надо говорить о завершении реформы в точном смысле слова, поскольку последующие изменения являлись не принципиальными, а скорее «косметическими».

Крымская война (1853—1856) не только существенно ухудшила финансовое положение России, но сделала очевидной необходимость внутренних преобразований. Для проведения реформ требовались средства, одним из которых могло стать сокращение разбухшего госаппарата. В этом контексте в МИД с начала 1860-х гг. задумали реорганизацию центральных установлений, имея в виду увеличить полномочия среднего управленческого звена, уменьшить объём делопроизводства, сократить штаты.

В новом «Учреждении МИД» 1868 г. впервые были сформулированы обязанности товарища министра и пересмотрены должностные оклады чиновников центральных установлений. К их числу теперь относились: Совет министерства (в обязанности которого входили обсуждение предложенных министром вопросов и приём экзаменов у лиц, желавших поступить на службу в МИД); Канцелярия (при которой состояли газетная и шифровальная экспедиции и литография); департаменты: Азиатский, Внутренних сношений, Личного

<sup>11</sup> См.: *Емец В.А.* Министерство иностранных дел... С. 73.

<sup>12</sup> См.: Учреждение Министерства иностранных дел. СПб., 1847; ПСЗ-I. Т. 1. № 20689; Очерк истории Министерства иностранных дел... С. 127—130.

<sup>13</sup> См.: *Тупицын О.М.* Структурная эволюция МИД... С. 15—16.

состава и хозяйственных дел. Церемониальные дела передавались в ведение Министерства двора, а управление восточными окраинами — МВД и Военного министерства. Эти изменения свелись к упрощению структуры центрального аппарата.

К середине 1890-х гг. стоявшие перед дипломатическим ведомством задачи усложнились, а масштаб деятельности увеличился в связи с изменениями международной обстановки. Объём дел, связанных со странами Ближнего и Дальнего Востока, объективно повышал значение Азиатского департамента. При этом его директора стремились поднять значение данной структуры в административном отношении, что создавало известные трения с Канцелярией. К тому же часть дел его ведения пересекалась с теми, которые входили в компетенцию Департамента внутренних сношений. Нужные в этих условиях изменения попытался осуществить новый министр иностранных дел кн. А.Б. Лобанов-Ростовский. Наметив общие идеи, он поручил их разработку непременно члену Совета министерства профессору юриспруденции Ф.Ф. Мартенсу. В представленной им в ноябре 1895 г. «Записке о преобразовании МИД» предлагалось чётко размежевать сферы ответственности трёх департаментов во избежание дублирования, а главное — ликвидировать «режим, при котором директора департаментов в самом деле могли иметь свою собственную политику и не исполнять приказаний министра»<sup>14</sup>.

На основании опыта дипведомств западноевропейских стран Мартенс считал нужным подчинить все политические дела единому руководству; отделить политические дела от торговых и консульских; дела по личному составу отмежевать от финансовых и хозяйственных; наконец, создать специальное подразделение для экспертизы по юридическим и спорным вопросам. По его мнению, следовало ограничить деятельность Канцелярии организационной, инспекторской, счётной и хозяйственной функциями, но повысить роль Совета министерства, превратив его в высшее коллегиальное учреждение с определённым кругом обязанностей и авторитетом. В этой структуре Мартенс видел консультативный орган, внутреннюю устойчивость которому придавало бы наличие двух элементов: «консервативного» — в лице начальников департаментов, постоянно общавшихся с подчинёнными, с одной стороны, и с распорядительной властью — с другой; и «прогрессивного» — в лице двух старших советников и двух постоянных членов Совета, трудящихся вне департаментской рутины.

Кроме того, Мартенс представил Совету записку о восстановлении должности 2-го старшего советника, который сосредоточил бы в своих руках юрисконсультскую часть дел, аналогично практике прочих министерств. Ссылаясь на свой многолетний опыт, профессор права в сопроводительном письме Лобанову убеждал его, что «все (подчёркнуто в документе. — *И.Р.*) заключения Министерства иностранных дел по юридическим вопросам должны исходить от одного лица, а не от отдельных департаментов, как в настоящее время»<sup>15</sup>. Хотя Мартенс утверждал, что руководствуется исключительно интересами дела, в тексте явно сквозило желание самому занять проектируемую должность.

Реализовать замысел в целом не удалось, но Лобанов, с учётом некоторых предложений Мартенса, подготовил проект пересмотра штатов, который в августе 1896 г. Министерство финансов отклонило, сославшись на отсутствие средств. Вся «реформа» свелась к частичному пересмотру штатов Азиатского

<sup>14</sup> АВПРИ, ф. 159, оп. 731, д. 30, л. 2—9 об.; Очерки... С. 478—481.

<sup>15</sup> АВПРИ, ф. 159, оп. 731, д. 30, л. 1—1 об.

департамента. Начатые преобразования продолжил сменивший Лобанова гр. М.Н. Муравьёв, который сосредоточился на введении новой формы для чиновников ведомства. «Неудобства, сопряжённые с ношением вицмундирного фрака и круглой шляпы во время торжеств, происходящих на открытом воздухе, — писал он, — побудили озаботиться о присвоении новой, более удобной формы, состоящей из пальто, сюртука и фуражки». 1(13) апреля 1897 г. были узаконены и форма, и правила её ношения<sup>16</sup>.

Более основательные перемены сформулировал гр. В.Н. Ламздорф, назначенный товарищем министра. По действовавшему законодательству свои функции товарищ выполнял только в отсутствие министра. Было решено соединить обязанности товарища министра с должностью старшего советника, возложить на него контроль за политической частью дел на постоянной основе, а также дать право присутствовать в Государственном совете, Комитете министров и Правительствующем Сенате. Для упорядочения делопроизводства предполагалось перераспределять дела между Канцелярией и Азиатским департаментом по усмотрению министра, поскольку ввиду тесной связи с интересами европейских держав «восточных дел» строго отграничить их от дел европейской политики было затруднительно. В результате Азиатский департамент стал называться Первый, а Департамент внутренних сношений — Второй. Возможно, переименование Азиатского департамента отчасти вызывалось желанием покончить с известной его автономией и даже претензией быть «мини-министерством иностранных дел». Но в целом структура МИД осталась прежней.

Преобразования не коснулись и заграничных представительств, хотя проблема существенных различий работы в них и центральном аппарате была явной. В циркуляре от 9 сентября 1897 г. Муравьёв решительно высказал намерение впредь при назначениях на заграничные посты руководствоваться «исключительно интересами службы», подчиняя им личные удобства чиновников, привычку к занимаемым местам, нежелание ехать в пункты, отдалённые или с трудным климатом. Намерение проводить более частые перемещения сотрудников заграничной службы по различным регионам, а также ротацию дипломатических и консульских постов осталось втуне<sup>17</sup>.

Очередная попытка реорганизации МИД состоялась в контексте перемен в государственном устройстве империи и появления нового института — Государственной думы — выборного законодательного учреждения. Самодержавию пришлось приспособлять деятельность госаппарата к новым реалиям. Замысел нововведений связан с именем сменившего в 1906 г. Ламздорфа на посту министра иностранных дел А.П. Извольского. Он полагал, что в министерстве следует создать единый политический орган, а за Канцелярией оставить функции личной переписки министра (по аналогии с западноевропейским кабинетом министра). Проект переустройства сложился из служебных записок чиновников МИД и предложений дипломатов.

Участники «Комиссии по преобразованию центральных установлений МИД», которая начала работу в мае 1907 г. (А.А. Гирс, П.С. Боткин, И.Я. Коростовец, Ю.Я. Соловьёв, барон М.А. Таубе и др.), не имели ясного представления о характере реорганизации в целом, но предложили различные мнения и варианты. К тому же в самом министерстве имелись противники

<sup>16</sup> Там же, ф. 137, оп. 475, 1897 г., л. 279.

<sup>17</sup> См.: Собрание циркуляров МИД по Департаменту личного состава и хозяйственных дел. 1840—1908. СПб., 1908. № 26.

реформ. В составе Комиссии работали три подкомиссии: по усовершенствованию структуры центрального ведомства; по созданию юрисконсультской службы; по регламенту прохождения службы в министерстве и целесообразности разграничения дипломатической и консульской служб.

Вопрос о взаимном перемещении чинов этих служб стал одним из спорных. Строгое разделение сочли неоправданным, но признали желательность перемещения заграничных чиновников (кроме послов и начальников миссий) каждые три года. Был определён круг высших учебных заведений, окончание которых давало возможность поступать на службу в МИД; уточнены параметры дипломатического экзамена; признано нецелесообразным введение имущественного и возрастного цензов. Разработки Комиссии об условиях приёма на службу и её прохождении не включили в окончательный проект преобразований, который с осени 1909 г. до весны 1910 г. рассматривала межведомственная комиссия, а затем поступил в Думу, где пролежал четыре года.

Закон об изменении учреждения и штатов центральных установлений МИД был принят лишь в июне 1914 г., а месяц спустя вступил в силу. Реформирование свелось к усовершенствованию структуры министерства — образованию особой Политической части на базе Канцелярии и Первого департамента; созданию Юрисконсультского отдела и Отдела печати; расширению компетенции Второго департамента и Департамента личного состава и хозяйственных дел. Существенно увеличивались штаты центральных установлений. В целом радикального обновления не свершилось.

Проследим в динамике те подвижки, которые происходили в 1802—1914 гг. в кадровой политике, изменении сети заграничных представительств (на уровне посольств, миссий и консульств), устройстве и деятельности центрального аппарата МИД.

Потребность в квалифицированных кадрах в период сосуществования КИД и МИД определялась в первую очередь необходимостью перевода с иностранных языков — как европейских, так и восточных. Количество штатных сотрудников (10—12) зависело от конъюнктуры, а юнкеров и студентов без жалованья не превышало 30 человек. Замысел основать при переводческой экспедиции КИД Дипломатическое училище в 1803 г. не осуществился из-за недостаточности финансирования. Тем не менее уже тогда определился круг предметов, познания в которых требовались от желающих поступить на службу. Кроме немецкого и французского, это были история главнейших государств, краткий курс римского гражданского права, нумизматика, хронология, геральдика, всеобщая статистика и политическая экономия, политика управления государством.

В учреждённом в 1806 г. Переводческом отделении число учащихся не превышало десяти человек, которые затем направлялись стажироваться за границу. Порядок приёма на службу в 1809 г. скорректировали: претенденты стали сдавать экзамены не в КИД, как прежде, а в Московском университете и Петербургском педагогическом институте<sup>18</sup>. Освоение турецкого и арабского языков велось в училище при миссии в Константинополе, а китайского и маньчжурского — при духовной миссии в Пекине. Необходимость специальной структуры, готовящей кадры для службы на Востоке, вызвала в мае 1823 г. создание при Азиатском департаменте Учебного отделения восточных языков. В ноябре 1835 г. его причислили к высшим учебным заведениям, преподавание

<sup>18</sup> См.: Очерки... С. 249—250, 258.

в нём акцентировалось на изучении восточных языков, а также на каллиграфии и составлении деловых документов.

В дальнейшем программа подготовки совершенствовалась: в разное время читались курсы по истории и географии стран Востока, обычаев и религии, с 1872 г. ввели изучение мусульманского, 1883 г. — международного права, 1888 г. — татарского, а с 1907 г. — английского языков. Поступило даже предложение создать Восточную академию для подготовки знатоков китайского, маньчжурского, монгольского, японского и других языков<sup>19</sup>. Немногочисленные выпускники отделения становились профессионалами высокого уровня и занимали затем посты драгоманов, секретарей и советников в российских миссиях и консульствах на Ближнем Востоке<sup>20</sup>.

Жёстких правил подбора кадров для службы по дипломатическому ведомству не существовало, но, тем не менее, действовали два принципа: по праву происхождения и по праву воспитания (т.е. имеющегося образования). Поначалу костяк кадров составляли родовитые дворяне (потомственные и личные), принимались также дети чиновников, офицеров, священников, а позже — других социальных слоёв (дети купцов первой гильдии, учёных, художников). При поступлении на службу учитывался возраст соискателя — не моложе 16 лет (без указания верхней грани), а вероисповедание и национальность не играли существенной роли.

Таким образом, кадровая политика носила по преимуществу пассивный характер, и в МИД, как и в государственном аппарате в целом, оказалась масса иностранцев, в основном остзейских немцев и выходцев из германских княжеств: «В русскую службу вступали, не имея ни малейшего понятия о России и, разумеется, не давая себе труда хотя бы поверхностно ознакомиться с русским языком»<sup>21</sup>. В правление Николая I служащих нерусского происхождения в дипломатическом корпусе было около 80%<sup>22</sup>. В первое десятилетие XX в. их количество составляло около одной шестой части.

В декабре 1859 г. МИД сформулировал новые «Правила для определения на службу и к должностям» (незначительно уточнённые в 1876 г.). Согласно им, корректировалась программа экзаменов, которые принимал начальник департамента с несколькими ассистентами. От соискателя на штатную дипломатическую должность требовалось владение русским и французским языками — умение свободно говорить и письменно излагать свои мысли ясно и правильно. Знание других языков давало дополнительные преимущества. Также следовало продемонстрировать познания в области дипломатических наук (прежде всего международного и морского права); истории мирных договоров России со времён Екатерины II; основ политэкономии и всеобщей статистики. Проверка способностей претендента заключалась в написании реферата по предложенному тексту, а также в составлении на его основе собственной редакции по-русски и по-французски<sup>23</sup>.

К прошению о приёме на службу в МИД прилагались документы о дворянском происхождении и наличии недвижимого имущества у соискателя

<sup>19</sup> См.: *Хохлов А.Н.* Подготовка кадров... С. 339.

<sup>20</sup> См.: История отечественного востоковедения до середины XIX в. М., 1990. С. 161—163.

<sup>21</sup> *Татищев С.С.* Император Николай и иностранные дворы. СПб., 1889. С. 128.

<sup>22</sup> См.: *Емец В.А.* Министерство иностранных дел... С. 79.

<sup>23</sup> Справочная книга для должностных лиц центральных и граничных установлений. Министерство иностранных дел. СПб., 1869. С. 204—205.

(или его родителей). Перипетии поступления в МИД и карьерного роста красочно описаны в многочисленных воспоминаниях российских дипломатов<sup>24</sup>. Свидетельство об окончании Александровского лицея и Училища правоведения давало право на зачисление в МИД: выпускники этих учебных заведений сразу получали небольшое жалование (18 руб. в месяц). Прочие лица, причисленные к внешнеполитическому ведомству, но не получившие штатного места, поначалу трудились безвозмездно.

Вообще доступ в МИД «был открыт лишь сыновьям более или менее состоятельных родителей»<sup>25</sup>, — писал Ю.Я. Соловьёв. Ему вторил В.Б. Лопухин: «Без денег в те времена по дипломатической службе ни-ни... Будь ты прирождённый Талейран, но если у тебя или у твоих родителей нет нескольких тысяч рублей в год на твоё содержание, то отходи в сторону. Отечество обойдётся без Талейрана»<sup>26</sup>. Эти цензы формировали кадровый состав служащих МИД, обуславливая его кастовость, — на  $\frac{4}{5}$  он состоял из дворян. На представителей других сословий смотрели косо. «Я столкнулся, — писал Д.И. Абрикосов, — с враждебностью, так как все, с кем я встречался, выражали недоумение: что этому купцу из Москвы надо в Министерстве иностранных дел?»<sup>27</sup>.

Процесс подбора кадров усугублял субъективизм — попасть на службу без нужных знакомств и протекции оказывалось непросто даже дворянину. Эти «особенности» проявлялись не только на экзаменах, но и в ходе продвижения по службе. Так, кто-то из друзей родителей Ю.Я. Соловьёва переговорил о нём с кн. А.Б. Лобановым-Ростовским, когда тот занял министерский пост, и в результате мелкого чиновника сразу назначили вторым секретарём миссии в Пекине. Этот огромный шаг в дипломатической карьере сослуживцы встретили с нескрываемой неприязнью.

Дипломаты делились как бы на чёрную и белую кость — экспортных и домашних. Родовитые и богатые, но далеко не всегда талантливые, получали, как правило, заграничные посты в европейских странах или ответственные должности в Канцелярии. «Канцелярия — питомник будущих послов, гвардейская по родовитости и личным достоинствам служащих часть министерства», — утверждал Лопухин. Именно через неё — «святая святых Министерства иностранных дел... делались все назначения за границу», вспоминал Абрикосов<sup>28</sup>.

Система поощрений — повышение окладов, награды и чины — способствовала успешному карьерному росту, который вместе с тем зависел не только от профессионализма дипломата, но и от сугубо личностных факторов, поскольку, как и в системе в целом, процветал nepoтизм. П.С. Боткин с грустью констатировал: «Одним бабушка вoroжит, другие в поте лица пробивают себе дорогу и не всегда успевают». Он объяснял это девальвацией принципа

---

<sup>24</sup> См.: *Набоков К.Д.* Испытания дипломата. Стокгольм, 1921; *Боткин П.С.* Картинки из дипломатической жизни. Париж, 1930; *Соловьёв Ю.Я.* Воспоминания дипломата 1893—1922. М., 1959; *The Education of a Russian Statesman. The Memoirs of Nicholas Karlovich Giers.* California, 1962; *Abrikosov D.J.* Revelations of a Russian Diplomat. Seattle, 1964; *Абрикосов Д.И.* Судьба русского дипломата / Пер. с англ. Н.Ю. Абрикосовой, Е.Ю. Дорман. М., 2008; *Basily N.* Diplomat of Imperial Russia, 1903—1917: Memoirs. Stanford, 1973; *Чиркин С.В.* Двадцать лет службы на Востоке. Записки царского дипломата. М., 2006; *Лопухин В.Б.* Записки бывшего директора департамента Министерства иностранных дел. СПб., 2008; и др.

<sup>25</sup> *Соловьёв Ю.Я.* Воспоминания дипломата... С. 25—26, 177.

<sup>26</sup> *Лопухин В.Б.* Записки бывшего директора департамента... С. 73.

<sup>27</sup> *Абрикосов Д.И.* Судьба русского дипломата. С. 116.

<sup>28</sup> Там же. С. 123; *Лопухин В.Б.* Записки бывшего директора департамента... С. 96.

старшинства, и в итоге на практике «над соображениями делового характера зачастую берёт верх фаворитизм и капризы начальства». Мечтания Боткина — «установить конкурсную систему для продвижения по службе»<sup>29</sup> — в тех условиях осуществиться не могли.

Кадровые перестановки требовали учёта многих интересов, зачастую диктовались настроениями и амбициями, а не интересами дела. Так, в 1882 г., подбирая товарища министра, Н.К. Гирс хотел, чтобы этот человек никогда не смог бы затмить его самого, и остановился на кандидатуре Г.М. Влангали. Со временем, тяготясь самостоятельной политикой И.А. Зиновьева в Азиатском департаменте, Гирс мечтал избавиться от него в министерстве, тогда как сам Зиновьев рассчитывал при отставке Влангали получить пост товарища министра. Однако Александр III Зиновьева не любил, к тому же не видел в товарище кандидата на пост министра, а лишь лицо, подходящее для докладов во время отсутствия самого министра.

Назначения как в центральном аппарате министерства, так и на ответственные заграничные посты происходили весьма непросто, провоцируя дух соперничества<sup>30</sup>. По этому поводу Ламздорф мрачно пошутил: «Дипломат, умирая, никогда не оставляет после себя пустого места, он только открывает нетерпеливо ожидаемую вакансию»<sup>31</sup>. Пристроить на такую вакансию своего протеже в придворных кругах всегда имелось много желающих, и зачастую это удавалось.

Но были и исключения. Так, Ламздорф, уже будучи министром (1904), сумел дать достойную отповедь притязаниям вел. кн. Александра Михайловича назначить консулом своего кандидата. Граф почтительно доложил великому князю, что когда откроется вакансия в каком-либо консульстве, «туда будет назначен тот из членов вверенного мне ведомства, кто на основании всесторонней, тщательной проверки окажется по своим заслугам, старшинству и способностям, имеющим на то всего более прав. Не смею скрыть, что ввиду поддержания дисциплины и искоренения всяких домогательств в протекции мною строго воспрещено служащим по Министерству иностранных дел ходатайствовать о том или ином назначении и заручаться высоким покровительством, которому они по большей части обязаны счастливому случаю, тогда как у самых достойных нет никакой иной поддержки, кроме личного, непрестанного, чуждого всякой рекламы труда»<sup>32</sup>.

В целом кадровая политика грешила непоследовательностью, в середине XIX в. широко использовался принцип ротации, а традиция перемещения с повышением в должности, когда из Болгарии могли назначить в Бразилию, из Сербии — в Китай, а из Персии — в Швецию, не всегда позволяла находившемуся два-три года в стране аккредитации дипломату за столь короткий срок вжиться в обстановку и приносить пользу делу. С другой стороны, прохождение всей службы в одном и том же заграничном установлении лишало возможности приобретать разносторонний опыт. Давно обсуждавшийся вопрос о регулярном перемещении чинов центральных учреждений на заграничные должности и временное их замещение заграничными чиновниками в 1902 г.

<sup>29</sup> Боткин П.С. Картинки из дипломатической жизни. С. 29—30.

<sup>30</sup> См.: Очерки... С. 462—464, 475—476, 496—497.

<sup>31</sup> Ламздорф В.Н. Дневник. 1891—1892. М.; Л., 1934. С. 37.

<sup>32</sup> Цит. по: Георгиев А.В. Царизм и российская дипломатия накануне Первой мировой войны // Вопросы истории. 1988. № 3. С. 67.

поставил Ю.Я. Соловьёв в записке «О некоторых возможных преобразованиях нашей дипломатической и консульской службы». Большой опыт работы за границей и в центральном аппарате министерства позволил ему изнутри узнать систему с её достоинствами и недостатками. При назначении и перемещении он предлагал строго руководствоваться принципом старшинства по службе, чтобы исключить протекционизм и субъективизм. Но идея была признана начальством «неудобоприемлемой»<sup>33</sup>.

Стимулирующие надбавки для повышения эффективности деятельности чиновников всегда были предметом дискуссий МИД и Министерства финансов. Необходимость согласовывать штатное расписание с объёмом бюджетного финансирования, как правило, заставляла сокращать количество чиновников. В 1851 г. это коснулось всех ведомств. Но если в других министерствах наблюдался рост, а не сокращение штатов, то к 1860-м гг. уменьшение личного состава с одновременным увеличением его содержания стало одной из задач готовящегося реформирования центрального аппарата МИД. Министр иностранных дел кн. А.М. Горчаков по этому поводу отмечал, что разбухание штатов всех официальных учреждений вызывалось потребностью служить «единственно с целью получать чины, ордена и прочие привилегии чиновничества», а не интересами дела. Следствием стало появление массы чиновников, «ничего, в сущности, не делающих», но плодящих бесчисленное множество бумаг<sup>34</sup>.

В итоге к концу 1870-х гг. штат центрального аппарата МИД был сокращён больше чем в два раза. Эта акция не коснулась посольств и миссий. Заботясь о личном составе заграничных установлений, который следовало поддерживать на высоте, требуемой интересами дипломатической и консульской службы, Горчаков ходатайствовал о существенном увеличении окладов и выдаче наградных. Предложение одобрил император, но ассигнованная сумма оказалась ниже запланированной<sup>35</sup>. В целом наличием денег в казне определялась величина штатов, а не реальной в них надобностью. На протяжении всего рассматриваемого периода перемены в отношении штатного состава МИД происходили в тисках дилеммы: потребности его увеличения в связи с возрастающим объёмом работы и необходимостью экономии средств из-за недостаточного финансирования.

Содержание чиновника на государственной службе состояло из жалованья (оклада), столовых (в зависимости от должности и чина) и квартирных денег (если они полагались по должности). Низшие и высшие оклады в МИД по штатам 1868 г. различались в четыре-пять раз. Министр, имея казённую квартиру в здании самого министерства на Дворцовой площади, получал до 25 тыс. руб. в год (после 1900 г. — 30 тыс. руб.), что впятеро превышало оклад директора департамента или старшего советника. Жалованье товарища министра составляло 10 тыс. руб. в год. Чиновники заграничной службы имели оклад в два-три раза выше, чем в центральном аппарате, в зависимости от страны пребывания. Послы получали по 50 тыс. руб. в год (после 1900 г. — по 75—80 тыс. руб.), посланники — до 30 тыс. руб., министры-резиденты — по 12—15 тыс. руб., а генконсулы — от 6 до 12 тыс. руб. К жалованью консулов в странах Ближнего и Дальнего Востока, Центральной Азии и Южной Америки делались надбавки

<sup>33</sup> АВПРИ, ф. 159, оп. 731, д. 127, л. 13—15, 5.

<sup>34</sup> Цит. по: Очерки... С. 391.

<sup>35</sup> Там же. С. 422—423.

за отдалённость и тяжёлые климатические условия<sup>36</sup>. Расходы на представительство не отделялись от жалования, открывая возможность для манипуляций, что вызывало обоснованную критику, но исправлено не было.

Вместе с тем совершенствовались нормы об отпусках и наградах чиновников МИД. Согласно правилам, утверждённым в 1869 г., служащие имели ежегодно 12-дневный отпуск с сохранением  $\frac{2}{3}$  жалования и отпуск без сохранения — от 4 до 11 месяцев, что давало значительную экономию бюджетных средств. Относительно наград десятилетием ранее установили двухлетний срок (как минимальный) для получения следующего ордена. В 1874 г. признали целесообразным уменьшить количество наград, поскольку обилие последних девальвировало их достоинство. Награды вне этих правил выдавались за особые заслуги.

К числу почётных и привлекательных в дипломатической среде принадлежала заграничная служба. На Венском конгрессе в 1815 г. был принят регламент, согласно которому устанавливались дипломатические классы, с соответствием дипломатическим рангам: послов, посланников, полномочных министров, министров-резидентов и поверенных в делах. Россия присоединилась к Венскому регламенту. Проведя несколько лет за рутинной бюрократической работой в каком-либо департаменте МИД, наиболее активные и самостоятельные, мечтавшие об успешной карьере, старались получить посты в консульствах, миссиях и посольствах. В результате сформировались различные типы чиновников: одни не знали заграничной службы, другие — специфики работы центрального аппарата.

В 1840-х — начале 1850-х гг. Российская империя имела три посольства с полномочными министрами — в Лондоне, Вене, Париже и около 20 миссий — в Берлине, Штутгарте, Риме, Флоренции, Константинополе, Рио-де-Жанейро и других городах. Уровень представительства в той или иной стране зависел от характера отношений между ними, служебного или придворного положения дипломата и соблюдался лишь после Крымской войны, когда послы назначались на постоянной основе. С этого времени сеть представительств России существенно выросла, особенно на Балканах, Ближнем и Дальнем Востоке, но, тем не менее, была существенно меньшей, чем у ведущих европейских держав. В 60—70-х гг. XIX в. количество миссий оставалось стабильным (20—25), но менялся их статус. Так, учредили миссию в Эдо (Токио), упразднили миссии в некоторых германских и итальянских государствах, а три миссии преобразовали в посольства: в Константинополе, Берлине и Риме, при этом двум последним повысили ранг в связи с созданием новых государств — Германской империи и Итальянского королевства. В XIX в. посольства Российской империи имелись в столицах всех великих европейских держав (в Лондоне, Париже, Берлине, Вене, Риме, Мадриде), после начала Испано-американской войны в мае 1898 г. миссия в Вашингтоне была преобразована в посольство, а после окончания Русско-японской войны посольство появилось и в Токио.

Институт консульской службы возник ввиду потребностей развивавшейся торговли. По нормам международного права в основные задачи консулов входили охрана и защита в стране пребывания экономических и правовых интересов своего государства и соотечественников, а также сбор информации о состоянии экономики и торговли в стране пребывания, что требовало обширных и разносторонних познаний. В 1820 г. был принят консульский устав.

<sup>36</sup> См.: *Чиркин С.В.* Двадцать лет службы... С. 67, 95.

За выполнение своих функций консулы взимали сборы по тарифу, поступавшие в государственный доход, и имели льготы и привилегии. Присвоение ранга — генеральный консул, консул, вице-консул и консульский агент — зависело от назначающей стороны, с учётом объёма и значимости выполняемых задач. Консулы делились на штатных, находившихся на государственной службе и получавших содержание от казны, и нештатных, которые могли быть гражданами страны пребывания. Сборы, взимаемые ими, являлись их доходом. Значительное количество нештатных консульских учреждений являлось существенным изъяном структуры.

Сеть консульских учреждений России складывалась постепенно и поначалу грешила европоцентризмом. В 1825 г. из 34 генеральных консульств 19 находились в Европе, остальные — в Египте, Персии, Смирне, Трапезунде. Кроме того, имелись 21 консульство, 11 вице-консульств и 3 консульских агента. К началу 1880-х гг. Россия располагала: 27 штатными генеральными консульствами, 46 штатными и 28 нештатными консульствами, 19 штатными и 217 нештатными вице-консульствами и 46 нештатными консульскими агентами. Министерство стремилось заменить нештатные консульства штатными, но из-за ограниченности финансовых средств это удавалось далеко не всегда и не во всех пунктах, имевших для России важное политическое или торговое значение<sup>37</sup>. Недостаточность финансирования вынуждала МИД использовать традиционное «латание дыр» за счёт пересмотра штатов.

Учреждение штатного консульства становилось возможным, когда пошлины, взимаемые нештатными вице-консулами, достигали приблизительно тех же размеров, как и требуемый на уплату содержания штатному консулу расход, поскольку он возмещался бы консульскими сборами, поступавшими (при существовании там штатного консульства) в государственный доход. Но главное — в МИД вполне обоснованно считали, что от нештатных консулов, «сколь бы они не были добросовестны, нельзя ожидать плодотворного служения нашим задачам, в особенности в тех случаях, когда их национальные или личные интересы приходят в столкновение с нашими»<sup>38</sup>.

Организация новых консульств или их перенос был связан с развитием и изменением торговых, политических или стратегических интересов государства. Проводившаяся Англией, Францией и Германией политика глобальных интересов проявлялась в повсеместном распространении их заграничных учреждений. Россия из-за недостатка средств значительно уступала этим державам в густоте сети консульств. Так, Англия и Франция расходовали на эти нужды в два с половиной — три раза больше, чем Россия. В МИД ощущали слабую густоту сети консульских учреждений и предпринимали усилия для ликвидации пороков в их географическом размещении.

В 40-х — начале 50-х гг. XIX в. Россия имела 18 генконсульств, 20 штатных и 86 нештатных консульств. На Дальнем Востоке их было немного: в открытых портах Китая (Тяньцзине) и ряде других пунктов (Урге, Кульдже); в Японии имелись лишь консульские агенты в открытых портах, вице-консульство в Чемульпо и дипломатический представитель в Сеуле. В 1870-х гг. появились генконсульство в Иокогаме и консульство в Нагасаки. В Новом Свете были учреждены генконсульства в Сан-Франциско (1874) и Перу (1862), нештатное

<sup>37</sup> См.: Очерки... С. 466—472, 486—487.

<sup>38</sup> АВПРИ. Отчёты по МИД. Отчёт по ДЛС и ХД за 1893 г., л. 218.

консульство в Портленде (1883), диппредставительство в Аргентинской республике (1885), причём обязанности посланника выполнял по совместительству российский посланник в Бразилии; в декабре 1890 г. (в связи с предстоящим появлением канала через Панамский перешеек) учредили миссию в Мехико. Хуже обстояло дело на Африканском континенте: штатное консульство в Алжире открыли только в марте 1884 г., а с 1868 г. делами русских подданных там занимались консулы иностранных держав, не знавшие ни русского законодательства, ни русского языка, ближайшее же отечественное консульство находилось лишь в Марселе. Только в середине 1890-х гг. появились миссии в Эфиопии и Марокко.

В начале 1880-х гг. в МИД озаботились пересмотром консульского устава с целью увеличить доходы казны при меньшей сложности взимания пошлин, для чего попытались сделать консульский тариф единообразным. Проект нового устава до 1890 г. не рассматривался в законодательном порядке, поскольку государственное казначейство не смогло ассигновать необходимых средств. К тому же министр финансов С.Ю. Витте предлагал переводить нештатные консульства в штатные только там, где консульские сборы по старому тарифу составляли значительный доход, и согласиться на участие Министерства финансов в подборе кандидатуры консула. Полемика между двумя ведомствами лишней раз продемонстрировала несогласованность работы государственного аппарата империи. МИД отстаивал своё законное право назначать консулов, но список консульств пришлось несколько сократить и упразднить консульские посты, утратившие значение. С 1 января 1894 г. новый тариф вступил в силу.

В тех стратегических пунктах, в которых в сборе специальной информации были заинтересованы Военное и Морское министерства, дело решалось проще. С марта 1890 г. учредили консульство в Сингапуре — на перепутье между Европой, Китайским и Японским морями; в конце 1890-х гг. — генеральные консульства в Танжере, Бангкоке, Мешхеде, на острове Мальта. В том же году выделили дополнительные средства на консульство в Джедде: место высадки тысяч мусульман из России, направлявшихся в Мекку морем; этот порт был прекрасным пунктом для наблюдения за развитием колоний европейских держав в бассейне Красного моря. Кроме того, в МИД полагали, что отсюда удобно следить «за теми течениями религиозными и политическими, которые, зарождаясь или вырабатываясь в Мекке, расходятся затем иногда по всему мусульманскому миру». Российские представительства располагались главным образом на исторически сложившихся торговых путях, в крупных портовых городах и ключевых пунктах морских коммуникаций.

Обострение соперничества на международной арене побуждало Российскую империю активизировать деятельность на этом поприще. Поэтому сеть дипломатических и консульских учреждений страны росла, но медленно. К концу 1890-х гг. она выглядела так: 8 посольств, 24 миссии, 26 штатных генеральных консульств, 63 штатных и 26 нештатных консульств, 25 штатных и 213 нештатных вице-консульств, 36 нештатных консульских агентств. Наиболее значительным изменением стало создание миссии при Ватикане в марте 1895 г. В начале XX в. представительство России за рубежом существенно увеличилось. В 1912 г. империя имела 9 посольств, 24 миссии, 31 генконсульство, 81 консульство, 28 вице-консульств, 45 нештатных консульств и 228 нештатных вице-консульств.

Весьма ответственные функции в центральном аппарате министерства выполняла шифровальная экспедиция при Канцелярии<sup>39</sup>. Немногочисленный штат этого «чёрного кабинета» перлюстрировал и дешифровал переписку руководителей внешнеполитических ведомств иностранных держав со своими представителями в Санкт-Петербурге. В результате министр иностранных дел России зачастую узнавал то, что не предназначалось для его сведения, а также получал информацию раньше, чем посол какой-либо державы сообщал ему её на основании инструкций. В канцеляриях всех российских посольств и миссий также были чиновники, ответственные за шифровку и расшифровку корреспонденции, которой они обменивались с центром. В конце XIX в. российским криптографам удалось вскрыть большую часть шифров других стран.

Шифровальная экспедиция (Цифирная часть, Служба шифров или Особая канцелярия) возникла по указу Александра I от 7 ноября 1804 г. Структура её сложилась не сразу: в 1823 г. был учреждён Цифирный комитет для детального изучения создаваемых шифров, используемых в переписке центрального аппарата с заграничными установлениями, чтобы гарантировать секретность корреспонденции; 30 апреля 1838 г. Николай I утвердил новое положение о Цифирной части, в состав которой вошёл уже существовавший Цифирный комитет и две экспедиции. Чтобы сделать службу привлекательной, Нессельроде предложил предоставить каждому служащему особые выгоды: достаточно высокое жалованье, премиальные, награды и получение казённой квартиры. Вознаграждение за раскрытие иностранного шифра, прибавки к пенсии за выслугу лет, повышение в чине и получение знаков отличия могли служить, по его мнению, достаточно действенными рычагами.

Спустя 18 лет, в декабре 1856 г. Горчаков докладывал Александру II, что опыт доказал недостаточность, выражаясь современным языком, «социальных гарантий», чтобы удержать чиновников Цифирной части на их должностях, а также ошибочность разделения её на две экспедиции. По новому положению, структура упрощалась, количество чиновников сокращалось, вводились новые правила о вознаграждении за открытие ключей с дифференциацией за их расшифровку. 4 ноября 1867 г. Государственный совет одобрил «Положение для Цифирной части при МИД», которое действовало до 1886 г.

Докладывая Александру III о чрезвычайном росте объёма шифрованной корреспонденции, особенно телеграмм, при сохранении прежнего штата сотрудников — всего три человека, Н.К. Гирс предлагал ввести ещё две штатные должности; кроме того, увеличить получаемые каждые пять лет службы прибавки к жалованью со 100 руб. до 15% с суммы штатного оклада, получаемого каждые пять лет службы. Эта акция преследовала две цели: удержать сотрудников «как можно долее при их специальных занятиях» и вознаградить «за малую подвижность их служебной карьеры». Тогда же «Положение» о повышенных пенсиях этой категории чиновников дополнили правом выйти на пенсию по болезни.

В конце 1904 г. шеф экспедиции с гордостью сообщал об успехах в работе сотрудников: если в 1901 г. они расшифровали 424 английских телеграммы, 1902 г. — 498, 1903 г. — 651, то к середине октября 1904 г. — 812 телеграмм. Даже если сделать скидку на то, что в связи с усложнением международных

---

<sup>39</sup> См.: Рыбачёнок И.С. «Такие разные ключи». Шифровальная экспедиция МИД // Родина. 2003. № 9.

отношений возрастало и количество отправляемых телеграмм, успехи были очевидны. В 1895 г. расшифровали 26% поступивших документов; 1896 г. — 35; 1897 г. — 29; 1898 г. — 35; 1899 г. — 45; 1900 г. — 27; 1901 г. — 42; 1902 г. — 67; 1903 г. — 56; 1904 г. — 77%.

Самостоятельными структурными подразделениями центрального аппарата дипломатического ведомства наряду с департаментами являлись архивы<sup>40</sup>. МИД унаследовал имевшиеся в обеих столицах империи архивы КИД, а после её упразднения петербургский архив разделили на два. В Первом Главном (в 1834 г. переименован в Санкт-Петербургский Главный архив МИД) сосредоточили дела за 1802—1832 гг., нужные для текущей деятельности ведомства; во Втором (Государственном архиве МИД) хранили секретные документы особой важности. В Московском Главном архиве находились дела с XIII в. по 1801 г. В дальнейшем собрания архивов пополнялись документами по разным каналам: материалами текущего делопроизводства из департаментов МИД, поступавшими в определённые сроки; по высочайшим повелениям; на основе дарения и т.п.

Систематизация, описание и обработка поступлений производились достаточно регулярно, но с разной степенью тщательности. В январе 1899 г. были выработаны общие правила, предусматривавшие различные сроки хранения документов — вечно, 15—20 лет, от трёх до пяти лет — либо их следовало уничтожить. Документы первой категории, имевшие значение для дипломатических отношений и МИД в целом, использовались руководством ведомства в оперативной деятельности, а также для справок и обзоров предыстории той или иной международной проблемы.

Со временем сфера функций архивохранилищ расширялась. Их служащие составляли описи, каталоги, реестры и другие справочные указатели для возможно быстрого получения справок. Кроме того, они участвовали в подготовке научных публикаций документов и специальных исследований. Со второй половины XIX в. деятельность архивов МИД включала распространение исторических сведений, облегчая отечественным и иностранным исследователям разыскания в области российской истории. Доступ в читальные залы архивов существенно расширился. Кроме документальных собраний в архивах МИД имелись постоянно пополнявшиеся библиотеки, в коллекциях которых находились рукописные и печатные книги, атласы, карты, портреты и картины.

Штаты архивов были немногочисленны, работа их сотрудников скудно оплачивалась, но они активно участвовали в подготовке экспозиций для специализированных выставок, в научных конференциях и съездах. В начале XX в. общественная роль архивов МИД существенно возросла: увеличилось количество работавших в них читателей, демократизировался их состав, расширилась проблематика исследований, а сами архивы стали научными и историко-культурными центрами страны.

Одним из существенных аспектов деятельности МИД являлось обеспечение информационной поддержки его акций как на внешнем, так и на внутреннем периметре. Успехи наполеоновской пропаганды в своё время заставили российских дипломатов задуматься о контрмерах. 1 октября 1806 г. МИД учре-

---

<sup>40</sup> Голиков А.Г. Архивы российского МИД на службе империи и исторической науки (вторая половина XIX — начало XX вв.) // Вестник Московского университета. Сер. 8. История. 2002. № 5. С. 4—16.

дил газету на французском языке «Journal du Nord», выходившую еженедельно до 1813 г., затем переименованную в «Conservateur imperial» (до 1824 г.) и получившую с 1825 г. название «Journal de St.-Petersbourg».

Издание финансировало правительство. С целью завуалировать этот факт оно печаталось на правах аренды, а его редакторы-арендаторы (неоднократно менявшиеся) присылали цензору МИД все подготовленные для публикации материалы<sup>41</sup>. С июля 1846 г. газета выходила шесть раз в неделю, но из-за небольшого количества подписчиков оказалась убыточной. В 1858 г. издание получило подзаголовок, определивший диапазон содержания: «Politique, litteraire, commercial et industriel». По условиям аренды газета должна была «сообщать русской публике самые свежие известия об иностранных политических происшествиях, а заграничным читателям — главные правительственные меры и официальные акты, равно как любопытные сведения о промышленности и торговле России, о литературе, театрах, библиографии и проч.». Издание получило исключительное право публикации во французском переводе приказов по Министерству иностранных дел одновременно с их выходом на русском языке.

После отмены предварительной цензуры для газеты «Journal de St.-Petersbourg» в 1866 г. в МИД сочли неудобным финансировать её по открытой статье сметы и стали выделять средства (до 1907 г. включительно) по специальной графе: «на известное его императорскому величеству употребление». По условиям договора, до ста экземпляров газеты бесплатно предоставлялось министерству, которое половину направляло в российские миссии за границей, а для генеральных консульств, консульств и вице-консульств закупало дополнительные экземпляры, увеличивая их количество по мере роста консульской сети.

В 1880—1890-х гг. «Journal de St.-Petersbourg» оставался единственным официальным органом российского МИД. Газете предназначалась роль камертона в озвучивании событий, происходивших на международной арене. По словам товарища министра иностранных дел Н.П. Шишкина, главная функция издания состояла в том, чтобы печатать подготовленные в министерстве руководящие статьи «для разъяснения различных вопросов нашей внешней политики». Право надзора за общей позицией издания позволяло, по оценке кн. А.Б. Лобанова-Ростовского, всегда редактировать его «в желательном для правительства направлении»<sup>42</sup>.

Во второй половине XIX в. важным фактором формирования массовых общественных представлений о внешней политике стала периодическая печать. Но в правительственных верхах империи полагали, что «общественного мнения самостоятельного в России не существует», а складывается оно во время чтения газет утром за чашкой кофе<sup>43</sup>. Это «мнение» долгое время считали возможным игнорировать, а Ламздорф даже утверждал, что положить конец этим газетным толкам легко, отдав приказ по Министерству внутренних дел. Такой подход определил отрицательное отношение к предложению бывшего секретаря посольства в Вене С.С. Татищева, который ещё в ноябре 1886 г. выдвинул идею создать особое бюро для связи с прессой.

<sup>41</sup> Голиков А.Г. «Journal de St.-Petersbourg» — газета российского МИД // Вестник Московского университета. Сер. 8. История. 2003. № 2. С. 3—16.

<sup>42</sup> Цит. по: Очерки... С. 494.

<sup>43</sup> См.: Феоктистов Е.М. За кулисами политики и литературы (1848—1896). Воспоминания. М., 1991. С. 122.

Как и прежде, актуальной оставалась задача противодействовать «вредному» направлению западной журналистики, формирующей в общественном мнении Европы негативное отношение к России. В 1868 г. посол в Константинополе Н.П. Игнатьев предложил инспирировать в иностранных газетах статьи в «нужном» смысле или опровергавшие наветы на политику России. С одобрения Горчакова посольство ежегодно получало на эти цели сверх сметы дополнительные суммы «на известное его императорскому величеству употребление»<sup>44</sup>. Такая практика имела место и в дальнейшем.

Вместе с тем руководство МИД ощущало необходимость предоставлять публике объективную информацию. В записке Александру II Горчаков называл одним из первых условий успеха внешнеполитической программы России полную поддержку «всех интеллектуальных, нравственных и материальных сил страны»<sup>45</sup>. В этих целях в «Правительственном вестнике» публиковались отдельные важные циркуляры и депеши; с 1861 г. стали издавать «Ежегодник МИД», в котором печатали конвенции, ноты, списки личного состава МИД разных уровней и состав иностранных дипломатических представителей в России. В 1911 г. был учреждён журнал «Известия Министерства иностранных дел», выходявший до 1917 г. раз в три месяца. В его основных рубриках публиковались международные договоры России и других государств, дипломатическая переписка, консульские донесения.

Снижение эффективности «*Journal de St.-Petersbourg*» в новых реалиях побудило МИД в 1907 г. сделать ставку на газету «Россия», которая находилась под контролем Главного управления по делам печати, получая особый кредит. Издание считалось официозом, и передовые статьи по иностранной политике готовились специально командированными в редакцию чиновниками МИД. Однако это не решало главного вопроса — о воздействии на общественное мнение. Затеявая реформирование дипломатического ведомства, его глава Извольский одну из целей видел в том, чтобы «перебросить мост через пропасть, отделяющую правительство от Думы»<sup>46</sup>. Вот почему Газетная экспедиция при Канцелярии МИД была преобразована в Отдел печати, ставший «излюбленным детищем нового министра»<sup>47</sup>.

Опираясь на опыт европейских государств в области отношений с прессой, Отдел печати должен был, с одной стороны, отслеживать всю информацию по вопросам внешней политики как в русской, так и в иностранной печати, с другой — в известных рамках информировать общественное мнение в России и за границей о деятельности министерства. Сотрудники Отдела составляли обзоры печати с вырезками из статей как позитивных, так и критических (подчёркивая в них наиболее важные места), которые министр просматривал, прежде чем предоставлять те или иные из них Николаю II. Извольский надеялся, по словам Соловьёва, таким способом привить монарху «конституционный образ мысли». Затея успехом не увенчалась, но наладить сотрудничество с известными журналистами в целом удалось, привлекая их представлением доверительной информации, оказывая личное внимание, и т.п. В итоге МИД, несмотря на критические выступления в свой адрес, смог удерживать под контролем отечественную прессу. Извольский и сменивший его на посту С.Д. Сазонов исполь-

<sup>44</sup> Цит. по: Очерки... С. 390.

<sup>45</sup> Канцлер А.М. Горчаков. 200 лет со дня рождения. М., 1998. С. 321.

<sup>46</sup> Извольский А.П. Воспоминания. Пг., 1924. С. 114—115.

<sup>47</sup> Соловьёв Ю.Я. Воспоминания дипломата... С. 173.

зовали и другие способы мобилизации общественного мнения для поддержки курса правительства. Поскольку Государственная дума и Государственный совет не имели внешнеполитических функций, но получили право утверждать бюджет, в том числе ассигнования на МИД, в рамках их обсуждения министр с согласия царя мог выступать с думской трибуны с необходимыми разъяснениями.

Проводившаяся в российском МИД кадровая политика, предусматривавшая постепенный вертикальный карьерный рост снизу вверх, и при которой мотивация базировалась на обеспечении основных материальных и моральных потребностей (достаточности жалования, социального признания и т.п.), являлась закрытой. Изучая формирование системы подготовки и воспитания дипломатических кадров в Российской империи, А.И. Кузнецов<sup>48</sup> выделил четыре основных фактора, влиявших на неё: отбор в соответствии с действующим законодательством и внутренними правилами и традициями МИД; уровень образования и общей культуры; приобретение профессионального опыта в процессе прохождения службы; приобщение к корпоративным ценностям.

Вывод автора о том, что закрытость, достаточно высокая степень социальной однородности в сочетании с тесными родственными горизонтальными связями и семейственностью вели к созданию духа корпоративности в министерстве, отчасти адекватен. Вместе с тем утверждения об объединяющих служащих МИД чувстве преемственности поколений, общности взглядов и единстве целей при опоре на патриотические и религиозные ценности представляются сомнительными и недостаточно обоснованными. Так, П.С. Боткин, поступая в МИД, воображал, что оно представляет собой нечто единое, крепко сплочённое, а министр рисовался ему капельмейстером, управляющим оркестром. Реальность оказалась иной: «Нельзя сказать, что среди музыкантов царица гармония. Во-первых, дирижера, в сущности, нет. Министра мы никогда не видим, он где-то там, за закрытыми дверями... К нему имеют доступ лишь набольшие (так в тексте. — *И.Р.*) нашего ведомства... Во-вторых, общественное положение и интересы наших чиновников настолько разнородны, что трудно было бы заставить их петь в унисон. Каждый департамент живёт более или менее своей жизнью и имеет мало касательства с прочими частями министерства»<sup>49</sup>.

Исследование структуры, кадрового состава и деятельности МИД неразрывно связано с изучением механизма принятия решений. Центральный аспект проблемы — роль самодержавного института власти. По основным законам император являлся верховным руководителем всех внешнеполитических сношений государства и определял направление политики в этой сфере. Ему непосредственно подчинялся министр иностранных дел, имевший право личного доклада, во время которого согласовывались все вопросы — от инструкций дипломатическим представителям до кадровых перемещений. Так, мечтавший стать послом Извольский, узнав из телеграммы о кончине А.И. Нелидова — посла в Париже, тотчас помчался в Царское Село, испросил у Николая II немедленного назначения на эту должность и получил её.

---

<sup>48</sup> См.: *Кузнецов А.И.* Подготовка и воспитание дипломата в Российской империи (вторая половина XIX — начало XX в.). Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2005. С. 2.

<sup>49</sup> *Боткин П.С.* Картинки из дипломатической жизни. С. 27.

Тандем монарх—министр не всегда действовал слаженно<sup>50</sup>. Важным фактором при этом являлась личность императора: Александр I и Николай I активно осуществляли собственную политическую линию, Александр II постоянно колебался, Александр III полагал, что он «сам себе министр иностранных дел», хотя прислушивался к мнению Гирса, а Николай II или уклонялся от окончательного суждения, или склонялся к авантюрам, поддаваясь влиянию окружения. Существовавшая практика Особых совещаний, проводившихся нерегулярно и собиравшихся по приглашению монарха, для которого их постановления не являлись обязательными и могли к тому же им пересматриваться, проблемы коллегиальной выработки внешнеполитического курса не ставила.

Дезорганизация МИД в результате «нового курса» дальневосточной политики побудила члена Государственного совета П.А. Сабурова в апреле 1905 г. направить специальную записку на имя Николая II. Опытный дипломат предлагал образовать Высший совет по вопросам внешней политики, члены которого (авторитетные сановники и дипломаты) могли бы оградить осуществление важнейших решений от вмешательства некомпетентных и бесконтрольных наперсников. В этой задумке просматривается известная аналогия с планом Мартенса расширить компетенцию Совета министерства. Хотя по замыслу Сабурова проектируемый орган имел лишь совещательные полномочия, Николай II категорически отверг саму идею как противоречащую традиционной и непосредственной связи монарха с его «личной канцелярией» по иностранным делам.

История подписания осенью 1905 г. русско-германского Бьёркского договора — плода личной инициативы царя (сведённой на нет усилиями Ламздорфа и Витте) показала, что в начале XX в. эпоха династической дипломатии заканчивалась. Специально исследовавший вопрос о роли «групп влияния» в принятии решений при последнем Романове, А.В. Георгиев пришёл к убедительному выводу о её эпизодичности и об увенчавшихся в 1907—1914 гг. успехом действиях профессиональных политиков, не допустивших появления новой «безобразовщины». Извольский и Сазонов старались минимизировать возможность царя проявлять инициативу в сфере внешней политики, ограничив получаемую им информацию, так как некоторые документы или копировались не полностью, или вообще к нему не поступали. Таким образом, утверждает Георгиев, выросло значение бюрократии на всех стадиях принятия внешнеполитических решений<sup>51</sup>.

В своё время Лобанов упрекал Гирса, что тот не подготовил себе преемника. Но эта иллюзия оказалась далека от реальности. Хорошо известно, что в назначении Гирса министром не последнюю роль сыграло то, что он был женат на племяннице канцлера Горчакова. Извольский своим министерским креслом во многом обязан придворным связям жены и благорасположению вдовствующей императрицы, а Сазонов являлся свояком П.А. Столыпина. Право смещать и назначать министров Николай II считал собственной прерогативой: «Мы живём в России, а не за границей... и поэтому я не допускаю и мысли о чьей-либо отставке»<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> См.: Рыбачёнок И.С. «Не слыть, но быть». Стиль и методы руководства российского МИД // Родина. 2002. № 9.

<sup>51</sup> Георгиев А.В. Царизм и российская дипломатия... С. 70, 73.

<sup>52</sup> См.: Красный архив. Т. 5. М., 1924. С. 115.

Главное же заключалось в том, что все чиновники Российской империи служили не родине, но государю, подписывая при поступлении на службу клятвенное обещание: служить «верно и нелицемерно». Нараставшая разбалансированность в системе управления внешней политикой являлась симптомом общего кризиса абсолютизма<sup>53</sup>. МИД, несмотря на все реорганизации, оставался, по сути, феодальным институтом, как и вся государственная система в целом. Поэтому попытки реформирования одного из её звеньев объективно становились бесплодными.

---

<sup>53</sup> *Аврех А.Я.* Царизм накануне свержения. М., 1989. С. 245—247.