

ГЛАВА 1.2

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ

Татьяна Зонова*

Изучение основных этапов становления профессиональной отечественной дипломатической службы не может обойти стороной вопрос, что же следует считать историческим рубежом, знаменующим ее появление, каковы закономерности ее развития. При этом следует учитывать, что процесс становления профессиональной дипломатической службы необходимо рассматривать в контексте развития отечественной и мировой дипломатии. Ведь именно профессиональную государственную дипломатическую службу можно считать одним из примеров «глобализации ante litteram».

Дипломатическая служба в системе государственного управления сформировалась в определенное время (эпоха Возрождения) и в определенном месте (итальянские города-государства). Именно здесь появились первые постоянные дипломатические представительства. Милан и Мантуя в 1375 г. обменялись послами-резидентами, чтобы лучше согласовывать свои действия против Вероны. В дальнейшем подобные представительства все чаще осуществляются на взаимной и регулярной основе, сначала между итальянскими государствами, а затем и другими странами.

С течением времени такие организационные формы восприняли другие страны, каждая из которых внесла в дипломатическую службу свои черты, характеризующие культуру и особенности национальной дипломатии. Но общим для всех внешнеполитических служб было:

- наличие государственных внешнеполитических канцелярий;
- формирование класса оплачиваемых из государственной казны чиновников,

профессионально занимающихся обеспечением внешнеполитической деятельности государства;

- распространение системы взаимных постоянных дипломатических представительств;

- появление особого типа дипломатической корреспонденции и дипломатических архивов.

Утверждение светского начала в ренессансном миропонимании проложили путь новому порядку властвования, в котором на суверенитет, то есть верховную власть, претендует не только папа римский и император Священной Римской империи, но и множество светских правителей. Естественно, что в таких условиях каждый король тщательно заботился, чтобы его представления о собственном статусе были признаны не только при его дворе, но и при дворах других коронованных особ. Таким образом, королевский посол в новой дипломатической системе выступал в роли герольда королевского суверенитета.

Параллельно складывается система международных отношений, основанная на принципах **равновесия**. В XV-XVII вв. поиски равновесия становятся основным содержанием внешней политики практически всех ведущих европейских государств. Соблюдение равновесия требовало гибких коалиций и союзов, достоверного знания о намерениях и возможностях правителей и их государств. Осуществление подобной политики могла обеспечить лишь хорошо развитая, профессионально организованная система взаимных и постоянных дипломатических представительств, руководимых из центра соответствующими канцеляриями. Такая система впервые сложилась на Апеннинском полуострове.

* Зонова Татьяна Владимировна
доктор политических наук, профессор кафедры дипломатии МГИМО(У) МИД России

Политика равновесия, таким образом, с одной стороны, стимулировала появление организованной и постоянной дипломатической службы, а с другой стороны, именно эффективная дипломатия сделала возможным осуществление политики равновесия.

Зарождение российской дипломатии и дипломатической службы

Становление профессиональной дипломатической службы в России происходило по мере расширения и укрепления централизованного государства. Исторические рамки этого процесса охватывают XV-XVII вв. и в целом совпадают с общеευропейскими. С возвышением Московского княжества особое место заняла Боярская дума, состоявшая из представителей феодальной знати. С XV в. она превратилась в постоянный совещательный орган. Это отражено в потоке дипломатических документов, появившихся во времена правления Ивана III (1462-1505 гг.). Прием иностранных дипломатов, ведение переговоров, составление документации по посольским делам — все находилось в ведении Боярской думы.

По мере централизации власти Боярская дума стала мешать государю проводить самодержавную внешнюю политику. Поэтому в правление Василия III возник частный совет государя, своего рода кабинет, состоявший из доверенных лиц царя — Ближняя дума. Она готовила решения и выносила их на утверждение Боярской думы. Именно «ближние думцы» чаще всего упоминаются как личные представители царя во время переговоров с иноземными дипломатами. Этот обычай сохранялся и в XVII веке. Глава дипломатического ведомства боярин А.Л. Ордин-Нащекин писал царю Алексею Михайловичу (1645-1676): «В Московском государстве искони, как и во всех государствах, посольские дела ведают люди тайной Ближней думы»¹.

Кроме Боярской и Ближней думы в XVI в. существовало и другое учреждение, которое в своей деятельности соприкасалось с посольскими делами — это Казна. В XV — начале XVI в.в. Казенный двор, располагавшийся на территории Московского Кремля, был одним из первых учреждений по внешним связям и одновременно хранилищем дипломатических документов. Здесь бояре и казначеи принимали послов.

С XV - первой половины XVI в.в. в дипломатических сношениях России отмечено участие представителей нового сословия - *дьяков* и их помощников — *подьячих*. С 80-х годов XV в. документы говорят о выделении категории *посольских дьяков*. Они присутствовали на приемах, выступали с речами от имени великого князя, записывали ход переговоров. Дьяки принимали грамоты от иностранных послов, были постоянными членами «ответных» комиссий, нередко сами выезжали за границу в составе посольства. При их участии писались указы, они же ведали дипломатической документацией. Дворцовые дьяки занимались размещением и устройством иностранных дипломатов.

По мере расширения функций центральной власти появляются новые учреждения — *приказы* - структуры, аналогичные итальянским «канцеляриям». Возникновение приказа по внешним делам — *Посольского приказа* большинство историков относят к периоду правления Ивана IV (1533-1584 гг.). Посольский приказ обладал обширными полномочиями, помимо внешних сношений, ведал иностранными купцами, занимался выкупом и обменом пленных, управлял рядом территорий, заведовал почтой, сбором таможенных и других налогов. Такие обширные функции затрудняли работу Посольского приказа, вызвали определенное недовольство. Не случайно Ордин-Нащекин (1667-1671гг.) сокрушался, что они «мешают посольские дела с кабацкими»².

Службу в Посольском приказе несли дьяки и их помощники — подьячие. Служащие располагались по карьерной лестнице, ведущей от подьячих («молодых», «средних» и «старых») к дьякам. «Старые» подьячие, как правило, возглавляли появившиеся в Приказе территориальные отделы — *повытья*. Три *повытья* занимались сношениями со странами Европы, два — с азиатскими государствами. Дьяки принимали привезенные послами грамоты; вели предварительные переговоры; присутствовали на приемах иностранных дипломатов; проверяли проекты ответных грамот; составляли указы послам и приставам, направляемым для встречи иностранных послов. Они же возглавляли посольства. В XVII в. учреждаются первые постоянные дипломатические представительства России в Швеции (1634 г.) и Речи Посполитой (1673).

Параллельно складывалась и система ранжирования дипломатов. С XVI века в документах упоминаются:

великие послы – аналог чрезвычайного и полномочного посла;

легкие послы – аналог чрезвычайного и полномочного посланника;

посланники – аналог полномочного посланника;

посланные – посланник с одноразовым поручением;

посланцы – скорые курьеры;

гонцы – курьеры с чрезвычайным поручением.

С самого начала в Посольском приказе на высоком уровне находился отдел переводов. Устные переводы осуществляли толмачи, письменные – переводчики. Часто их набирали из иностранцев, находящихся на российской службе, или побывавших в плену русских. В конце XVII в. 15 переводчиков и 50 толмачей осуществляли переводы с латыни, итальянского, польского, волошского, английского, немецкого, шведского, голландского, греческого, татарского, персидского, фарси, арабского, турецкого и грузинского.

Нередко для изучения иностранных языков и приобретения навыков дипломатического этикета выходцев из боярских семей посылали на выучку за границу. Это заложило достаточно прочные основы системы подготовки дипломатических кадров. Характеризуя положение в этой сфере, исследователи К. Гамильтон и Р. Лэнгхорн отмечают, что в XVIII в. «только в России, где существовали мощная переводческая служба, вопрос о подготовке дипломатических кадров был поставлен на широкую государственную ногу»³. Даже форма одежды дипломатов и дипломатических служащих стала соответствовать европейскому стандарту.

В России постепенно появляются все виды дипломатической документации: **верющие** (верительные) грамоты – документ, удостоверяющий представительный характер дипломата и аккредитующий его в иностранном государстве; **опасные** грамоты, обеспечивающие свободный выезд и въезд посольства; **ответные** грамоты – документ, вручаемый иностранным послам при их отбытии из страны пребывания; **наказы**, постатейно разъясняющие статус, цель и задачи посольства, предписывающие сбор необходимой информации, дающие возможные варианты ответов на вопросы и речей; **по-**

сольские отчеты – статейные списки, в которых всесторонне анализируются и подводятся итоги работы посольства по каждой статье наказа.

Особое место в российской дипломатии принадлежит архивному делу. Регулярная систематизация дипломатических документов проводится с начала XVI в. Наиболее распространенной формой фиксирования дипломатической информации стали **столбцы** – скрепленные подписью должностного лица, подклеенные одна к другой по вертикали полосы бумаги, и **посольские книги** – переписанные в специальные тетради близкие по темам посольские документы. Документы систематизировались по годам, странам и регионам, хранились в бархатных, дубовых и окованных ящиках, осиновых коробах и холщовых мешках.

Посольский приказ постепенно превращается в один из ведущих центров культурной жизни государства: становится инициатором написания официальной истории России; выписывает целый ряд иностранных изданий; снабжает Европу информацией о происходящих в России событиях и получает взамен соответствующие материалы из других стран. Примечательным явлением стали «Куранты» – специальный информационный выпуск Посольского приказа для царя и Думы. В «Курантах» содержались сведения о военных и политических событиях в других странах, о дипломатических переговорах. Информацию поставляли русские и иностранные дипломаты, купцы, монахи, переселенцы.

Как видим, в деле организации профессиональной дипломатической службы, Россия не только не отставала от Запада, но и по ряду показателей опережала многие западные страны. Тем не менее, формирование того, что мы сейчас называем дипломатической службой, а именно – государственной службой внешних сношений и системы постоянных дипломатических представительств России в других странах произошло лишь во времена правления Петра I.

Дипломатическая реформа Петра I: переход России к европейской модели дипломатической службы

Прежде всего, следует иметь в виду, что до Петра I в России и Западной Европе существовали, несмотря на внешнее сходство, принципиально разные

модели профессиональной дипломатической службы. Западная модель функционировала в условиях секуляризации, светского государственного устройства. Модель же допетровской дипломатической службы в значительной степени определялась «симфонией» светской и церковной властей. В условиях такой «симфонии» митрополиты православной русской церкви и подчиненный им клир были ближайшими советниками русских правителей по международным делам, оказывали существенное влияние на внешнеполитический курс государства.

В рамках «симфонии» не могла не ощущаться универсальность христианского сознания. Упор делался не на суверенитете, а на миссии православного государства. Это отражалось и на идеологии, формах и методах средневековой российской дипломатии. Цели русской дипломатии в основном ограничивались наблюдением за сношениями с границей. Поощрение этих сношений, их развитие и стимулирование не приветствовались ни церковью, ни русскими правителями. Дипломатические отношения устанавливались лишь после тщательной проверки их «необходимости» с точки зрения религиозных идеалов.

Только с приходом к власти Петра I утверждается концепция дипломатии как системы взаимоотношений между суверенными государствами, основанной на взаимном обмене постоянными дипломатическими представителями, воплощающими суверенитет своего правителя. Петр I радикально реформирует государственную власть, осуществляет секуляризацию государственного устройства, подчиняет церковь государственному Синоду. Он создает более компактный эффективный административный аппарат, упраздняет исключительно сословный принцип формирования центральной власти, утверждает принцип профессиональной пригодности.

Реформы создают предпосылки трансформации средневековой дипломатической службы в дипломатическую службу европейского типа. Прежде всего, возникают постоянные дипломатические представительства:

дипломатические миссии появляются в Австрии, Англии, Голландии, Испании, Дании, Гамбурге, Польше, Пруссии, Мекленбурге, Турции, Франции, Швеции;

консульства располагаются в Бордо (Франция) и Кадисе (Испания);

дипломатические агенты и аудиторы направляются в Амстердам (Голландия), Данциг (ныне Гданьск), Брауншвейг (Германии);

временные миссии направляются в Китай и Бухару;

специальный представитель назначается при калмыцких ханах. По мере совершенствования центрального внешнеполитического ведомства учреждаются новые постоянные российские дипломатические и консульские представительства:

Наряду с этим европеизируется система ранжирования дипломатических служащих, появляются полномочные и чрезвычайные послы, чрезвычайные посланники, министры, резиденты, агенты. Русским представительствам за рубежом вменяется обязанность взаимной информации о важнейших военных и политических событиях, переговорах, соглашениях.

Реформируется и центральное внешнеполитическое ведомство. Постепенно сводятся на нет функции Посольского приказа. В первые десятилетия XVIII в. сфера его деятельности постоянно сужается. Уже к началу 20-х г.г. в его компетенции остались: а) архивные дела, причем известной давности, ибо все текущие дела, а также наиболее важные документы и книги, необходимые для оперативной работы переводились в Петербург; б) некоторые финансовые дела; в) курирование калмыцких и малороссийских дел; г) прием иностранных духовных лиц. О своей деятельности Приказ должен был еженедельно докладывать в новую столицу. К 1720 г. его сменяет *Коллегия иностранных дел*. Разработанное Петром «Определение Коллегии иностранных дел» 1720 г. а) регламентировало подбор кадров; б) определяло структуру учреждения; в) уточняло функции и компетенции должностных лиц. Руководство ведомством осуществлялось на коллегиальных началах. Первым президентом Коллегии иностранных дел России был назначен один из соратников Петра Гаврила Иванович Головкин, до того занимавший должность главы Посольского приказа и получивший звание канцлера. Члены Коллегии назначались Сенатом. В тот период в центральном аппарате Коллегии помимо обслуживающего персонала, работало

142 человека. За рубежом находилось 78 человек – послы, министры, агенты, консулы, секретари, копиисты, переводчики, ученики, а также священники. Чины служащим Коллегии иностранных дел присваивал Сенат. Все чиновники приносили присягу на верность царю и Отечеству.

Структура Коллегии выглядела следующим образом:

Присутствие – орган, принимавший окончательные решения. Присутствие состояло из восьми членов Коллегии во главе с президентом и его заместителем, собиралось на свои заседания, по крайней мере, четыре раза в неделю.

Канцелярия – исполнительный орган, состоявший из двух отделений: секретного, непосредственно занимавшегося вопросами внешней политики, и административно-финансового.

Проведенные реформы способствовали включению России в европейскую дипломатическую систему, существенно повысили действенность дипломатической службы и авторитет России на международной арене.

В целом же (при всем рационализме и разумности новых структур государственной администрации петровской России) эффективность политического механизма России оставалась невысокой. В значительной степени это определялось недостаточно высоким уровнем квалификации дипломатических служащих. Не случайно Петр I стремился к внедрению в государственную службу России элементов камералистики, которая к тому времени получила достаточно широкое распространение в ряде западных стран. Положительным примером служил опыт Пруссии и Австрии, где камералистика как система обучения административной карьере уже заняла прочное место. От кандидата на должность в обязательном порядке требовались сдача экзамена и прохождение соответствующей стажировки (практики). Чиновники получали регулярное жалование с доплатой за выслугу лет и пенсии. Благодаря камералистике в короткий срок в этих странах сформировался слой достаточно образованных, профессионально подготовленных и относительно честных государственных служащих. Естественно, что этот опыт не мог не заинтересовать Россию.

Статус и карьерное продвижение государственных чиновников стали опреде-

ляться *Табелью о рангах*. В соответствии с Табелью все важнейшие посты в дипломатическом аппарате замещались представителями потомственных и личных дворян. Для дворянских детей предусматривалось обязательное школьное образование. Многих талантливых молодых людей направляли за границу для дальнейшего обучения. Причем не только в европейские страны, но и в страны Востока для изучения турецкого, персидского и арабского языков.

При поступлении на работу в Коллегию иностранных дел необходимо было сдать, как сейчас говорят, квалификационный экзамен. Это правило соблюдалось достаточно строго: **дипломатия стала рассматриваться не только как искусство, но и как наука**, требующая особых знаний, умений и навыков. В результате Россия смогла сформировать достаточно эффективный административный аппарат системы дипломатической службы. Все свое время и силы чиновники внешнеполитического ведомства отдавали службе, жили в основном на жалованье. Причем размеры оклада зависели от ранга, должности, выслуги лет, образования.

Известный дипломат того времени А.И. Остерман, анализируя сильные и слабые стороны сложившейся российской системы дипломатической службы, в своих предложениях по усовершенствованию деятельности Коллегии иностранных дел настаивал на необходимости отбора к иностранным делам людей только из а) знатных и честных домов, «дабы они другим служили примером ревностной службы»; б) из «добротного житья» «дабы от скудости ни в какое погрешение не впади»; в) из знакомых с политическими науками «дабы, имея постоянно дело с иностранными министрами, не имели стыда перед ними, чисто и честно себя держали». Это должны быть умные и соответствующим образом обученные люди, на которых можно положиться. Только от таких служащих, а не от иностранцев, писал он, можно ожидать «верности и большего трудолюбия».

Нуждаясь в людях, хорошо знающих иностранные языки, правительство набирало на службу иноземцев, следуя в этом отношении старой практике Посольского приказа. Среди 135 чиновников аппарата Коллегии иностранных дел была немало представителей 40 разных национально-

стей и иностранных подданных – немцы, французы, итальянцы, поляки, турки, грузины, лифляндцы, эстляндцы, калмыки и др. Такое положение сохранялось достаточно долго.

Дипломатическая служба в постпетровские времена: особенности и противоречия

В 1726 г. Екатерина I учредила состоящий из преданных ей людей Тайный совет. Главы иностранной и военной коллегий вошли в его состав. Совет стал играть определяющую роль в выработке и проведении внешнеполитического курса. Коллегия иностранных дел по сути превратилась в исполнительную канцелярию при нем.

Такая тенденция реформирования российского дипломатического протокола была не случайной. Во второй половине XVIII века в Европе все более отчетливо проявлялось стремление монархов к единоличному правлению. Со временем (особенно в период правления Екатерины II) укрепление абсолютизма привело к ломке многих структур центрального аппарата государственной власти, ликвидации многих коллегий. В исключительном положении оказалась только Коллегия иностранных дел. Екатерина II ревностно относилась к этому ведомству, всячески стремилась поднять его статус и авторитет до европейского уровня. Число ее служащих во второй половине XVIII века достигло 230 человек. В январе 1779 г. был издан указ, определивший штаты Коллегии иностранных дел, оклады президента коллегии (канцлера) и вице-президента (вице-канцлера). Число переводчиков, протоколистов и прочих канцелярских чинов и служащих в штате не оговаривалось. На них выделялась определенная сумма «для найма потребного числа людей», оклады которым предлагалось определять «соразмерно трудам и способностям каждого, равно как и из остатков ее делать им награждение за отменное прилежание и успехи в знании, для них нужном, приобретаемые» (67).

Одновременно со штатом центрального аппарата был утвержден штат заграничных учреждений. Как правило, штаты российских заграничных учреждений того времени были небольшими – не более 2-3 человек. В обязательном порядке в них входили глава представительства и его секретари.

Звание посла по новым штатам было присвоено лишь русскому представителю в Варшаве. Большинство же русских представителей за границей именовались министрами второго ранга. Некоторые представители назывались министрами-резидентами. Министры второго ранга и министры-резиденты осуществляли представительские и политические функции. К министрам были приравнены также генеральные консулы, следившие за соблюдением интересов российских купцов и за развитием торговых отношений. Надлежащее исполнение функций послов, министров и генеральных консулов обеспечивали специально подготовленные люди – представители правящего сословия, получившие необходимые знания в области внешних сношений.

Императрица продолжала придерживаться коллегиального порядка принятия решений в **Коллегии иностранных дел**. Доклады по наиболее важным вопросам внешней политики, как правило, составлялись руководством Коллегии. Авторами *доношений* (донесений) были российские представители за границей, они же составляли периодические репортажи – отчеты о деятельности своего представительства. Сообщения и указы касались внутриведомственных вопросов. В эти же годы большое внимание стало уделяться дипломатическому протоколу и этикету. Особый упор делали на вопросы соблюдения дипломатической тайны. Императрица добивалась, чтобы, кроме «министров департамента иностранных дел, никто из прочих членов Коллегии не ходил в дома чужестранных министров, не имел с ними разговоров о делах, никого из них в своем доме не принимал и ни под каким видом не вел с ними переписки или пересылки»⁴.

После присоединения в 1783 г. Крыма к России было многократно увеличено число консульств. В Средиземноморье и во многих странах Европы была создана довольно развитая сеть российских генеральных консульств, консульств, вице-консульств. Их возглавляли наиболее уважаемые дипломаты, квалифицированные и высокопоставленные служащие Коллегии иностранных дел. Причем главами консульств могли быть не только русские, но и иностранные подданные.

Дипломатическому и консульскому представителю в то время было непросто поддерживать связь со своим прави-

тельством. Обычно писались реляции на высочайшее имя и депеши канцлеру или вице-канцлеру. Реляции были, как правило, лаконичными, депеши более пространными, освещались не только политические, но и культурные, экономические события. Из центра за границу направлялись высочайшие рескрипты и предписания канцлера и вице-канцлера. Послу при отправлении к месту назначения давалась подробная инструкция. В центр из-за рубежа поступали также донесения тайных агентов и неофициальных представителей – купцов и путешественников.

Конец XVIII - начало XIX веков в Европе характеризовались распространением новой наполеоновской модели государственного администрирования. Для нее были характерны многие черты военной организации: максимальная централизация, единоначалие, суровая дисциплина, строжайшая ответственность чиновников. Одновременно новая административная система отличалась предельной рациональностью, логичностью структуры, конкурсной системой приема на государственную службу.

Наполеоновские реформы затронули и государственную службу России. Прежде всего, был осуществлен переход от системы коллегий к системе министерств. Ведущим принципом служебных отношений стал принцип единоначалия. 8 сентября 1802 г. Александр I издал Манифест «Об учреждении министерств». Коллегии, в том числе и Коллегия иностранных дел, были расписаны между министрами, при которых для сношения с Коллегиями были учреждены соответствующие канцелярии.

Немало внимания уделялось кадровому составу руководителей дипломатических представительств за рубежом. По штатному расписанию 1800 г. послы назначались в Вену, Стокгольм; посланники в Берлин, Лондон, Копенгаген, Мюнхен, Лиссабон, Неаполь, Турин, Константинополь⁵. Вместо министров и резидентов в Дрезден и Гамбург были назначены поверенные в делах, в Данциг и Венецию – генеральные консулы.

Административную реформу того времени завершило разработанное в 1811 г. М.М. Сперанским «Общее учреждение министерств». Теперь единоначалие окончательно становилось основой организационного принципа деятельности

министерства; устанавливалось единообразие структуры, делопроизводства и отчетности министерства; учреждалась строгая подчиненность всех подразделений министерства по вертикали; назначение министра и его заместителя (товарища министра) производилось самим монархом.

Роль Коллегии иностранных дел в такой системе администрирования объективно стала сходить на нет. В 1832 г. по именному указу Николая I «Об образовании министерства иностранных дел» Коллегия была официально упразднена и превращена в структурное подразделение внешнеполитического ведомства.

Поступающие на службу в Министерство иностранных дел зачислялись по высочайшему указу. С них бралась подписка о неразглашении тайн иностранных дел, о выполнении требования «не ходить на дворы к чужестранным министрам и никакого с ними обхождения и компании не иметь». Нарушившему установленный порядок грозило не только отрешение от дел, но и «взыскание по всей строгости закона».

Во второй половине XIX века преобразования в системе высших и центральных органов власти были продолжены. Нововведения коснулись и Министерства иностранных дел, возглавляемого с 1856 по 1882 гг. князем А.М. Горчаковым. Под его руководством министерство было освобождено от ряда несвойственных ему функций цензуры политических публикаций, церемониальных дел и управления окраинами империи. Развитие международных связей в политической и экономической сферах требовало значительного расширения сети зарубежных представительств. К началу девяностых годов XIX в. за границей функционировало 6 посольств и 26 миссий Российской Империи, а также 25 генеральных консульств, 86 консульств и вице-консульств.

Главные задачи внешнеполитического ведомства и его структур определялись следующим образом:

- политические сношения с иностранными государствами;
- покровительство в чужих краях русской торговле и вообще русским интересам;
- ходатайство о законной защите русских подданных по их делам за границей;

- содействие удовлетворению законных требований иностранцев по их делам в России;
- издание «Ежегодника МИДа», в котором публиковались важнейшие документы текущей политики – конвенции, ноты, протоколы.

Существенные изменения произошли и в практике подбора и воспитания дипломатических кадров, повлекшие заметное обновление состава дипломатического корпуса за границей. Повысились требования к образовательному уровню служащих. С 1859 г. поступление на дипломатическую службу требовало наличия диплома о высшем гуманитарном образовании. Претендент на должность должен был в совершенстве владеть двумя иностранными языками, обладать глубокими познаниями в области истории, географии, статистики, политэкономии, международного права. В то время это предполагало окончание либо Александровского лицея, либо Училища правоведения, либо Юридического факультета Университета, либо Лазаревского института восточных языков. Учитывалось и то, что при Министерстве иностранных дел существовала «Ориентальная школа», в которой помимо подготовки драгоманов (переводчиков со знанием восточных языков) осуществлялось преподавание редких европейских языков – новогреческого, сербского, болгарского, албанского, румынского, венгерского.

Совершенствовалась и система дипломатической переписки. В практику дипломатической корреспонденции между посольствами и центром окончательно вошел русский язык. Была учреждена срочная дипкурьерская связь.

Внешиполитический аппарат и особенности организации дипломатической службы: конец XIX – начала XX века

Внешиполитический аппарат российской империи конца XIX – начала XX века отражал особенности в основном уже свершившегося на Западе перехода от неограниченной монархии к буржуазно-парламентской монархии, а в 1917 г. – к республике. Царская дипломатия стремилась приспособить механизм принятия государственных решений к вызовам международной политики с учетом роста напряженности между двумя блоками – Антантой и Тройственным союзом. Тем

не менее, наука констатирует, что система административно-бюрократического управления Российской империи, в том числе в части внешних сношений, к началу XX века не претерпела существенных изменений. Исторические особенности развития России придавали внешнеполитическому механизму некоторые «национальные» черты: гипертрофированная роль самодержавия; социальная однородность кадрового состава кадров дипломатической службы; ограниченное до минимума влияние общественного мнения на принятие тех или иных внешнеполитических решений. Существенные трудности создавала неповоротливость и медлительность бюрократической процедуры, безынициативность чиновников⁶.

Высший исполнительный орган государственной власти – Комитет министров – и вовсе был отстранен от выработки и проведения внешней политики страны. Его компетенция в этой области законодательно не была закреплена и фактически ограничивалась вопросами торгово-экономических отношений с иностранными государствами, правового положения иностранцев в России, русского подданства и эмиграции. Роль главного исполнительно-распорядительного органа в области внешних сношений играло Министерство иностранных дел. Наряду с МИДом свои задачи за рубежом самостоятельно решали военное, морское, финансовое, внутренних дел и другие ведомства. Императорская главная квартира обеспечивала сношения царя с монархами других стран, Комитет финансов регулировал заграничные займы, Синод осуществлял надзор за положением различных конфессий. Право заключения договоров с соседними государствами не только по пограничным, торговым, но и по политическим вопросам получили царские наместники и генерал-губернаторы⁷.

Такая разноведомственность, а нередко и разновекторность действий, нередко приводили к недоразумениям в международных делах. Бюрократическая система сковывала инициативу, не давала возможности адекватно и быстро реагировать на меняющуюся внешнеполитическую обстановку. **Архаичность государственных структур и несоответствие системы государственного управления происходящим в стране и на между-**

народной арене переменам вызвали к жизни симптомы очередного кризиса.

Первая российская революция 1905 г. внесла существенные изменения в государственное устройство страны. Манифест 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» предполагал существенную либерализацию политической системы. Произведенный в 1906 г. пересмотр основных законов Российской империи в духе Манифеста предусматривал выборы Государственной думы, создание действовавшего на постоянной основе Совета министров, некоторую реорганизацию Государственного совета. Постепенно формировался и новый центр управления внешней политикой, в котором ведущую роль начал играть Совет министров. Его председатель был наделен правом включать в повестку дня заседаний правительства внешнеполитические вопросы. Министр иностранных дел в необходимых случаях был обязан выступать перед депутатами Государственной думы с изложением взглядов правительства на те или иные проблемы внешней политики. Дума, в свою очередь, могла оказать влияние на международные акции правительства путем вотирования бюджета.

Предпринимаемые шаги свидетельствовали, что Россия постепенно эволюционировала в сторону конституционной монархии. Хотя работа самого Министерства иностранных дел по-прежнему строилась на началах жесткой централизации и строгой бюрократической иерархии. Император по-прежнему сохранял все прерогативы определения внешнеполитического курса. Ему принадлежало право решения вопросов объявления войны и заключения мира, подписания и ратификации международных договоров, назначения и перемещения министров, послов, директоров департаментов, советников посольств, военных атташе. Он же утверждал инструкции российским послам и посланникам. Царь, таким образом, держал в своих руках все нити повседневного руководства внешними сношениями.

Формальным заслоном практически неограниченным полномочиям российского императора в области внешней политики являлась так называемая *скрепа* - обязательная подпись министра или другого указанного в законе лица под законами или высочайшими указами, в том

числе под международными договорами России и другими важнейшими внешнеполитическими документами. Однако такого рода министерский контроль был весьма условным, поскольку для вступления в силу международного акта достаточно было подписи любого министра, не обязательно министра иностранных дел.

Проект очередной реформы системы Министерства иностранных дел был поставлен на повестку дня в 1910 году тогдашним министром иностранных дел А.П.Извольским. Им предусматривалась комплексная модернизация аппарата Министерства: создание в нем единого политического отдела, бюро печати, правового отдела, информационной службы; внедрение системы обязательной ротации чиновников центрального аппарата, дипломатической и консульской служб; выравнивание условий прохождения службы и оплаты труда служащих в министерской и заграничной системах. В практику была введена систематическая рассылка копий основных дипломатических документов практически во все заграничные представительства России. Докладывались они также председателю Совета министров и отдельным министрам.

Министерство иностранных дел стало главным источником внешнеполитической информации для большинства российских газет. Редакторы иностранных отделов центральной прессы периодически получали от Министерства необходимые инструкции и рекомендации, своими публикациями формировали нужное общественное мнение, обеспечивали поддержку народом важнейших российских внешнеполитических акций. Практика регулярных встреч заведующего Бюро печати МИД с руководителями политических партий и крупнейших газет оказывала определенное влияние на выработку внешнеполитических платформ.

Серьезным нововведением стал усложненный **конкурсный экзамен** для поступления на дипломатическую службу. Экзамен проводился совещанием, в которое входили все директора департаментов и начальники отделов МИДа, вопрос о приеме кандидата решался коллегиально. Принятые на работу чиновники приносили присягу. Целый ряд дополнительных правил - возраст не старше 27

лет⁸, обязательное высшее образование, преимущество для выпускников юридических учебных заведений и лицеев, непереносимое знание немецкого и английского, не говоря уже о французском языке⁹, - превратили экзамен в солидный фильтр кадрового отбора, способствовали укреплению ведомства профессионально подготовленными специалистами, людьми высокой квалификации и нравственности.

Первая мировая война изменила характер деятельности Министерства иностранных дел. Его главной задачей стало обеспечение внешнеполитической обстановки, благоприятной для успешного ведения войны, а также подготовка условий будущего мирного договора. Ставка Верховного главнокомандующего стала новым центром, управляющим государственным механизмом. При Ставке была образована Дипломатическая канцелярия, в задачу которой входило осведомление Верховного Главнокомандующего по всем вопросам внешней политики, а также поддержание постоянной связи между главкомом и министром иностранных дел.

Война вынудила руководство МИД непосредственно участвовать в принятии не только внешнеполитических, но и внутриполитических решений. Начатая в июне 1914 г. очередная перестройка центрального аппарата министерства на основе нового закона «Об учреждении МИД» пришлось на военные годы.

Особое внимание в новом законе было уделено следующим задачам Министерства иностранных дел:

- защита русских экономических интересов за рубежом;
- развитие торгово-промышленных сношений России;
- укрепление русского влияния на почве церковных интересов;
- всестороннее наблюдение за явлениями политической и общественной жизни в иностранных государствах.

Соответствующим образом менялась и структура Министерства. Центральный аппарат МИДа был поделен на два самостоятельных подразделения, возглавляемых товарищами министра. Главной задачей реформы явилось создание большого Политического отдела для координации действий в выработке, принятии и осуществлении внешнеполитических решений. В него вошло более половины

всех сотрудников центрального аппарата. Модернизации подлежала Юрисконсультская часть и Отдел печати.

Позже в 1915 г. был создан Осведомительный (информационный) отдел, преобразованный через год в Отдел печати и осведомления. Война вынудила создать ряд новых отделов: отдел по делам военнопленных; справочный отдел о русских подданных, оставшихся за границей и в особенности в неприятельских странах; отдел денежных переводов, долженствовавший оказывать помощь людям, оставшимся вне России. Была проведена также унификация должностей центральной и зарубежной службы.

Эти и некоторые другие новации позволили придать аппарату большую гибкость, закрепить *приоритет политических отделов, четко разграничить полномочия отдельных подразделений, свести до минимума параллелизм в их работе, повысить эффективность дипломатической службы и дипломатии России в целом*. Что в свою очередь позволило, не увеличивая численность аппарата, обеспечить существенное увеличение объемов выполняемых работ¹⁰.

Февральская революция 1917 г. создала новую систему власти. Высшим законодательным органом после отречения царя и до созыва Учредительного собрания стало Временное правительство, образованное Временным комитетом Государственной Думы. Временное правительство, пользовавшееся поддержкой большинства царских дипломатов, практически сохранило сложившуюся к тому времени структуру и личный состав МИДа.

Позже по инициативе сотрудников МИДа было учреждено Общество служащих МИДа, которое должно было войти в федеративную связь с чиновничьими союзами и делегировать в Государственную думу своих представителей. Во главе Общества стоял Исполком. Наряду с младшими служащими в Исполком вошли и некоторые высшие чины министерства. Устав ограничивал полномочия Общества и ставил задачи улучшения материально-финансовых и организационно-технических условий прохождения службы. Тем не менее, объективно Общество играло более существенную роль, некоторые члены Исполкома стремились, и небезуспешно, управлять ведомством. В конечном итоге Исполком превратился в своего рода

«министерство в министерстве» и оказывал немалое влияние и на решения задач дипломатического характера.

Исполком действовал до 27 октября 1917 г. Преобразовавшись в стачечный комитет, он вместе с другими чиновничьими организациями, вступившими в прямую борьбу с большевиками, отказался от сотрудничества с новым политическим режимом.

Из всего вышеизложенного следует, что происходившее на протяжении веков, порой в весьма драматических обстоятельствах, становление и развитие российской дипломатической службы условно можно разделить на несколько этапов:

1. Становление в XVI веке профессиональной дипломатической службы (Посольский приказ) свидетельствует о превращении ее в самостоятельную отрасль государственного управления, причем этот процесс по времени в основном совпадает с аналогичным развитием в европейских странах. Особенности рос-

сийской дипломатической службы этого периода объясняются характерными чертами ее государственного устройства, прежде всего «симфонией» властей;

2. реформы Петра I, которые коренным образом изменили государственное устройство России. Это повлекло за собой включение российской дипломатии в общеевропейскую дипломатическую систему. Дипломатия Российской империи, благодаря постоянному совершенствованию аппарата дипломатической службы и кадровой политики, по праву встала в ряд наиболее высокопрофессиональных и искусных дипломатий мира;

3. в конце XIX - начале XX века несоответствие системы государственного управления происходящим в стране и на международной арене переменам вызвали к жизни симптомы кризиса. Крушение монархии обусловило дальнейшее реформирование дипломатической службы в республиканском духе. Революция октября 1917 г. открыла качественно новый этап российской дипломатии.

DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN DIPLOMATIC SERVICE: THE MAIN STAGES

Tatyana V. Zonova,
Doctor of Political Sciences,
Professor, Department of Diplomacy,

MGIMO(University) under the Ministry for
Foreign Affairs of Russia

Литература:

- ¹ Шмидт С.О. Российское государство в середине XVI столетия. М., 1984. С. 96-97.
- ² Белокуров С.А. О Посольском Приказе. М., 1906. С. 49.
- ³ K. Hamilton, R. Langhorne. The Practice of Diplomacy: its evolution, theory and administration. Routledge, 1995. P. 14.
- ⁴ См.: История внешней политики России. М., 1998. С. 259.
- ⁵ В Париже, Мадриде, Гааге в год утверждения штата российских представителей не было.
- ⁶ См.: История внешней политики России. Конец XIX - начало XX века. М., 1997. С. 186.
- ⁷ Примером могут служить договоры с Китаем 1858 г. и с Бухарой 1868.
- ⁸ В МИД больше всего не любили пожилых «аутсайдеров», то есть чиновников других ведомств, стремившихся попасть сразу на высшие дипломатические должности. Именно в связи с этим и был установлен возрастной ценз.
- ⁹ Должности переводчиков на главные европейские языки в МИД не было.
- ¹⁰ МИД был одним из самых малочисленных ведомств: в центральном аппарате вместе с нештатными служащими работало всего около 200 сотрудников, за границей находилось около 700 человек.