

long struggle for national independence and the determination of the international legal status. Mongolia faced a choice in the difficult geopolitical situation and the only reliable ally and guarantor of its independence and sovereignty was Soviet Russia, which played a significant role in its further historical development.

Keywords: *Mongolian revolution of 1921, Soviet Russia, China, Comintern, Soviet-Mongolian agreement of 1921, sovereignty*

УДК 327.39

ВОЛКОВ Иван Васильевич – к.полит.н., ученый секретарь Общества изучения истории отечественных спецслужб, г. Москва (ivolga54@gmail.com)

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИИ ПО УПРАВЛЕНИЮ НАЦИОНАЛЬНЫМИ ОКРАИНАМИ ИМПЕРИИ

Аннотация. *Общая проблема организации царского управления в Туркестанском регионе в полном объеме не была изучена ни в дореволюционный, ни в советский, ни в постсоветский периоды. Статья посвящена установлению роли и места Министерства иностранных дел царской России в деле управления аборигенными народами национальных окраин империи. Обращаясь к предыстории присоединения Средней Азии к России, автор анализирует принципы организации и устройства административно-территориального органа управления – Сырдарьинской линии. Это позволяет легче понять функции Министерства иностранных дел, а также смысл перехода к «военно-народному управлению» в Русском Туркестане.*

Ключевые слова: *Средняя Азия, административное управление, Русский Туркестан, Министерство иностранных дел, Сырдарьинская линия, военно-народное управление*

В современной отечественной историографии вопрос об административном управлении Русским Туркестаном подвергался углубленному анализу в монографии известного российского туркестановеда П.П. Литвинова [Литвинов 2007]. Более того, в своей последней книге он выделил специальную главу – «О власти в Русском Туркестане» [Литвинов 2014]. Упоминается об этом и в исследовании, посвященном 150-летию присоединения Средней Азии к России [Бекмаханова 2015], опубликованном Институтом российской истории РАН совместно с Центром гуманитарных инициатив. Однако роль и место Министерства иностранных дел в системе управления национальными окраинами Российской империи изучены недостаточно.

В истории отечественного государства и права функции Министерства иностранных дел сводятся исключительно к внешней политике и международным отношениям России с другими государствами. При этом игнорируется тот факт, что в российской истории ведомство по иностранным делам выступало также в качестве администратора, управлявшего населением окраинных территорий страны. Так, например, в сенатском указе от 21 декабря 1719 г. Петр I предписывал: «Яицких казаков службой и нарядом и во всех делах ведать в Иностранной коллегии»¹. В именном указе от 13 февраля 1720 г. царь разделил эту коллегию на два департамента, из которых в «особливый» департамент были переданы

¹ Сенатский – О ведении яицких казаков в Иностранной коллегии. 21 декабря 1719 года. – ПСЗРИ-1. Т. 5. СПб. 1830. № 3472. С. 772.

дела украинские (малороссийские), калмыцкие, яицкие и др.¹ Позже в указе от 29 апреля 1722 г. Петр I установил: «Малороссии быть в ведении Сенатском»², а указом от 16 мая 1722 г. учредил специальную Малороссийскую коллегию, управлявшую делами Украины³.

Как известно, после смерти Петра I эта коллегия была упразднена, а ее дела переданы в Коллегию иностранных дел. Императрица Елизавета Петровна в мае 1747 г. восстановила гетманство на Украине. А указом от 16 октября 1749 г. предписала, что «Малую Россию по всем делам ведать по-прежнему в одной Коллегии [иностраннх дел]»⁴. Такое положение существовало до того, как указом от 10 ноября 1764 г. императрица Екатерина II не отменила гетманскую власть на Украине и не воссоздала Малороссийскую коллегию. Таким образом, и Украина находилась в подчинении ведомства иностранных дел Российской империи.

Известный отечественный правовед профессор И.А. Исаев справедливо отмечает, что «территория Империи расширялась в разных направлениях, различными были как политические приемы присоединения новых территорий, так и способы управления новыми землями Империи» [Исаев 2002]. Так, например, долгое время в ведении Коллегии, а потом Министерства иностранных дел находились калмыки. Делами населения окраинных территорий заведовал Азиатский департамент этого ведомства. Только 10 марта 1825 г. были высочайше утверждены «Правила для управления Калмыцким народом», которые передавали управление им под эгиду МВД⁵.

Длительное время казахи, которых тогда привычно именовали «киргизами», находились под управлением Коллегии (а затем министерства) иностранных дел, от лица которых выступала Оренбургская пограничная комиссия, учрежденная 19 марта 1799 г. императором Павлом I. В указанном отношении ее права и подведомственность Министерству иностранных дел были подтверждены законом от 4 января 1828 г.⁶

В июне 1844 г. император Николай I утвердил «Положение об управлении Оренбургскими киргизами». В §1 документа указывалось: «Управление Оренбургскими киргизами или киргизами, так называемой Малой Орды, [находится] под главным заведыванием Министерства иностранных дел, по Азиатскому департаменту, и непосредственным начальством Оренбургского военного губернатора». А в §5 уточнялось, что «общее управление Оренбургскими киргизами сосредоточивается в Оренбургской Пограничной комиссии»⁷. Соответственно были внесены изменения в раздел 6-й «Учреждения управления инородцев», статья 732-я которого гласила: «Управление Оренбургскими киргизами, или киргизами, так называемой Малой орды, под главным заведыванием Министерства

¹ Именной – О присутствующих в Коллегии иностранных дел, о порядке рассуждения по делам особенной важности и по бумагам текущим и о назначении числа чиновников с распределением должностей между ними. 13 февраля 1720 года. – *ПСЗРИ-1*. Т. 6. СПб. 1830. № 3518. С. 131.

² Именной, данный Сенату – О подведомстве Малороссии Сенату. 29 апреля 1722 года. – *ПСЗРИ-1*. Т. 6. СПб. 1830. № 3989. С. 668.

³ См.: Именной – Об учреждении в Глухове Малороссийской коллегии и о назначении в оную присутствующим бригадира Вельяминова. 16 мая 1722 года. – *ПСЗРИ-1*. Т. 6. СПб. 1830. № 4010. С. 681-684.

⁴ Именной, данный Коллегии иностранных дел – Об отправлении графа Гендрикова в Малороссию для выбора Гетмана и о бытии Малороссии по всем делам в ведении Коллегии иностранных дел. 16 октября 1749 года. – *ПСЗРИ-1*. Т. 13. СПб. 1830. № 9676. С. 144.

⁵ Высочайше утвержденные Правила для управления Калмыцким народом. 10 марта 1825 года. – *ПСЗРИ-1*. Т. 40. СПб. 1830. № 30290. С. 155-161.

⁶ Высочайше утвержденное положение Азиатского комитета с приложением штата Оренбургской Пограничной комиссии и ее ведомства. 4 января 1828 года. – *ПСЗРИ-2*. Т. 3. СПб. 1830. № 1681. С. 4-5.

⁷ См.: Именной, данный Сенату – Высочайше утвержденное Положение об управлении Оренбургскими киргизами. 14 июня 1844 года. – *ПСЗРИ-2*. Т. 19. Отд. 1. СПб. 1844. № 17998. С. 392-401.

иностранных дел, по Азиатскому департаменту и под непосредственным начальством Оренбургского Генерал-губернатора, состоит из управлений общего и частного»¹. Согласно статье 733-й, «общее» управление оренбургскими киргизами находилось в Оренбурге, а «частное» — «внутри кочевьев Оренбургских киргизов (в Орде)». Статья 735-я уточняла: «Занимаемые оренбургскими киргизами земли, составляющие в виде особой области часть Российской империи, состоят в ведении Министерства иностранных дел».

Таким образом, оренбургские киргизы находились под властью Министерства иностранных дел фактически до утверждения Степного положения от 21 октября 1868 г. Начавшееся еще в 1850-х гг. присоединение Средней Азии в регионе Семиречья привело к изменению административно-территориального деления так называемой киргизской степи. В мае 1854 г. была образована Семипалатинская область (ныне — Восточно-Казахстанская), примыкавшая к границам Семиреченского региона. Однако она прикрывала только левый фланг указанной «степи», в связи с чем на ее правом фланге учреждалась «Область сибирских киргизов».

В документе указывалось: «Пограничного начальника сибирских киргизов именовать впредь военным губернатором Области сибирских киргизов, а Пограничное управление — Областным правлением сибирских киргизов»². Военный губернатор этой области подчинялся генерал-губернатору Западной Сибири, но действовал на основании инструкции Министерства иностранных дел.

Что касается военного губернатора Семипалатинской области, то он также подчинялся тому же лицу, но не был свободен от правящей руки МИДа. Статья 502-я «Сибирского учреждения» указывала, что военный губернатор Области сибирских киргизов не мог принимать важных решений по пограничным вопросам «без согласия генерал-губернатора, который разрешает сам, или представляет на Высочайшее усмотрение через Министра иностранных дел»³. Статья 43-я документа отмечала, что ввиду не определенности российско-китайской границы, «военный губернатор [Семипалатинской области] действует по особым указаниям Генерал-губернатора Западной Сибири, основанным на предначертаниях Министерства иностранных дел». Кроме того, статья 61-я предписывала, что маловажные решения в российско-китайских отношениях «производятся военным губернатором через русских консулов в Чугучаке и Кульдже»⁴.

Таким образом, Министерство иностранных дел России продолжало оказывать влияние на административное управление указанными сибирскими территориями. 14 октября 1856 г. была высочайше утверждена инструкция, разработанная Министерством иностранных дел для российских администраторов, управлявших населением Оренбуржья и Западной Сибири.

Следующим актом царской власти на пути продвижения к Средней Азии стало учреждение Сырдарьинской линии как конкретного административного учреждения. В статье 1-й закона от 5 июля 1854 г. отмечалось: «Заведование войсками, киргизами и укреплениями, расположенными на Сырдарьинской линии, а также флотилией на реке Сыр-Дарье возложить на особого военного начальника, коего именовать Командующим Сырдарьинской линией». Документ указывал: «Командующему Сырдарьинской линией предоставить пользоваться

¹ Об управлении инородцев, кочующих за Оренбургскими линиями. — *Свод законов Российской империи. Издание 1857 года*. Т. 2, ч. 2. Особенные губернские учреждения. СПб. 1857. Кн. 7. С. 89.

² Именной, данный Сенату — Об учреждении Семипалатинской области. 19 мая 1854 года. — *ПСЗРИ-2*. Т. 29. Отд. 1. СПб. 1855. № 28255. С. 493.

³ Учреждение управления Области сибирских киргизов. — *Свод законов Российской империи. Издание 1857 года*. Т. 2, ч. 2. Особенные губернские учреждения. СПб. 1857. Кн. 1. С. 74.

⁴ Именной, данный Сенату — Об учреждении Семипалатинской области. 19 мая 1854 года. — *ПСЗРИ-2*. Т. 29. Отд. 1. СПб. 1855. № 28255. С. 497, 499.

правами Дивизионного начальника и окончательно утверждать приговоры над нижними чинами, судимыми по Полевому Уголовному уложению»¹. Ему придавался штат «в виде опыта на три года управления». В связи с официальным образованием Сырдарьинской линии были внесены соответствующие изменения и в «Сибирское учреждение».

Однако это далеко не означало высвобождение указанной территории из-под власти Министерства иностранных дел. Высочайше утвержденный штат управления командующего Сырдарьинской линией состоял из военных и гражданских чиновников: командующего линией в чине генерала, его адъютанта, штаб- или обер-офицера для особых поручений. При командующем учреждалась должность обер-офицера из топографов. Кроме того, полагалась должность старшего адъютанта, который заведовал дежурной частью, а также исполнял обязанности казначея управления. При военных чиновниках состоял переводчик в гражданском чине коллежского секретаря. К непосредственно гражданским чиновникам относился обер-аудитор, состоявший в чине коллежского асессора, переводчик – коллежский секретарь, а также 8 писарей, не имевших званий по «классному» чинопроизводству, половина которых относилась к 1-му классу, а другая – ко 2-му.

Таким образом, эта часть штата занималась управлением войсками, военными укреплениями, путями сообщения и т.п. Но самими территориями Сырдарьинской линии продолжало весть Министерство иностранных дел, для чего в ее штате числился специальный чиновник этого ведомства, имевший чин коллежского советника. При нем состояли: его помощник в чине коллежского асессора, письмоводитель в чине титулярного советника и переводчик в чине коллежского секретаря. В документе отмечалось, что «в канцелярию чиновника Министерства иностранных дел назначаются писаря из военных кантонистов по мере надобности»². Кроме вышеуказанных лиц, по штату управлению придавались 4 «рассыльных из киргизов», каждый из которых получал 50 руб. в год, а также по 3 четверти³ муки ежегодно, т.е. по мешку в 50 кг ежемесячно.

На канцелярские расходы управления выделялось в год 500 руб., а на экстраординарные расходы – 1 000 руб. Чиновнику Министерства иностранных дел отпускалось в год 500 руб. «на прием и угощение киргизов и других азиатцев». Все военнослужащие Управления получали жалованье по своим чинам по сметам военного министерства, причем «по усиленным окладам, наравне с чинами степных укреплений». Что же касается так называемых столовых денег, то как военные, так и гражданские чиновники Управления командующего Сырдарьинской линией получали их «за счет кибиточного сбора с киргизов и военного капитала Оренбургского казачьего войска».

В марте 1859 г. по представлению министра иностранных дел действительного тайного советника А.М. Горчакова Комитет министров «положил»: «...передать безотлагательно все дела по управлению Зауральской степью в Министерство внутренних дел»⁴. Однако принятый новый документ касался только оренбургских киргизов, на которых в свое время распространялось «Положение» от 14 июня 1844 г. В статье 5-й закона от 9 декабря 1859 г. специально подчеркива-

¹ Именной, объявленный в приказе военного министра – О Командующем Сырдарьинской линией. 5 июля 1854 года. – *ПСЗРИ-2*. Т. 29. Отд. 1. СПб., 1855. № 28392. С. 679.

² Высочайше утвержденный штат управления Командующего Сырдарьинской линией. 5 июля 1854 года. – *ПСЗРИ-2*. Т. 29. Отд. 2. СПб. 1855. № 28392. С. 104.

³ Четверть – старая русская мера веса сыпучих тел, равная 210 л.

⁴ Высочайше утвержденное Положение Комитета министров – О передаче управления Степью Зауральских киргизов в ведомство Министерства внутренних дел. 24 марта 1859 года. – *ПСЗРИ-2*. Т. 34. Отд. 1. СПб. 1861. № 54270. С. 218.

лось, что «управление киргизами, кочующими по Сырдарьинской линии, оставить на прежнем основании с тем, чтобы чиновник Министерства иностранных дел, заведующий сими киргизами, действовал на точном основании данной ему означенным министерством инструкции»¹.

Новое правительственное «положение» о военном устройстве киргизской степи Оренбургского ведомства и Сырдарьинской линии, утвержденное в начале декабря 1861 г. императором Александром II, фактически полностью было посвящено проблемам управления Сырдарьинской линией, которое имело два отдела: чисто военный и гражданский. В §5 указывалось, что командующему «принадлежит заведование киргизами на Сырдарьинской линии и пограничной частью; предметы эти сосредоточиваются в гражданской части состоящего при нем Управления и выполняются через особого чиновника Министерства иностранных дел. Сей последний, подчиняясь непосредственно командующему линией, руководствуется в то же время особой инструкцией, составленной в Министерстве иностранных дел»².

Через год часть Семипалатинской области была преобразована в так называемый Алатавский округ. В новом «Положении» указывалось, что начальник Алатавского округа в гражданском и военном отношении подчиняется военному губернатору Семипалатинской области, а через него – генерал-губернатору Западной Сибири, бывшему одновременно и командиром отдельного Сибирского корпуса³. Любопытно, что в самом «Положении» 1862 г. о подчиненности Алатавского округа Министерству иностранных дел не было ни слова. Тем не менее вышеуказанная двойственность в административном управлении сохранялась, т.к. казахи Большой Орды (Старшего жуза) по-прежнему находились под эгидой Министерства иностранных дел и были переданы в ведение «главного начальника» указанного генерал-губернаторства только 4 ноября 1863 г. по просьбе министра иностранных дел А.М. Горчакова.

Однако точка в отношении Министерства иностранных дел к кочевникам Алатавского округа была поставлена через год, когда Государственный совет выразил положительное «мнение», утвержденное императором Александром II⁴, в отношении представления А.М. Горчакова о передаче управления киргизами Сырдарьинской линии и Алатавского округа из ведения МИДа в подчинение военному министерству. В пункте II нового закона указывалось, что «состоящих в штате Управления Сырдарьинской линией чиновников Министерства иностранных дел перечислить в число гражданских чиновников военного ведомства».

На этом закончилось управление кочевым населением Туркестана со стороны Министерства иностранных дел.

В заключение хотелось бы отметить, что общая проблема организации царского управления в Туркестанском регионе не была изучена в полном объеме ни в дореволюционный, ни в советский, ни в постсоветский периоды. Научной новизной является установление роли и места Министерства иностранных дел России в деле управления аборигенными народами национальных окраин импе-

¹ Именной, объявленный Сенату министром внутренних дел – О переименовании степи Зауральских киргизов, именуемой Малой Ордой, в Область оренбургских киргизов, и о новом порядке управления сею областью. 9 декабря 1859 года. – *ПСЗРИ-2*. Т. 34. Отд. 2. СПб. 1861. № 35223. С. 341.

² Высочайше утвержденное Положение о военном устройстве Киргизской степи Оренбургского ведомства и Сырдарьинской линии. 3 декабря 1861 года. – *ПСЗРИ-2*. Т. 36. Отд. 2. СПб. 1863. № 37699. С. 526-572.

³ Высочайше утвержденное Положение об управлении Алатавским округом. 25 декабря 1862 года. – *ПСЗРИ-2*. Т. 37. Отд. 2. СПб. 1865. № 39088. С. 593.

⁴ Высочайше утвержденное Мнение Государственного совета – О передаче управления киргизами Сырдарьинской линии и Алатавского округа из ведения Министерства иностранных дел в ведение Военного министерства. 27 июля 1864 года. – *ПСЗРИ-2*. Т. 39. Отд. 1. СПб. 1867. С. 656-657.

рии, в первую очередь среднеазиатских. При этом представляется весьма важным рассмотрение Сырдарьинской линии не как условной географической «черты», отделявшей Россию от Средней Азии, а как административно-территориального органа управления пограничными территориями в Туркестане. Все это должно обогатить наши знания об их существовании в канун юбилея присоединения Средней Азии к России.

Список литературы

Бекмаханова Н.Е. 2015. *Присоединение Центральной Азии к Российской империи в XVIII–XIX вв.* М., СПб: Институт российской истории РАН; Центр гуманитарных инициатив. 240 с.

Исаев И.А. 2002. *История государства и права России*: учебник. М. 386 с.

Литвинов П.П. 2007. *Органы Департамента полиции МВД в системе «военно-административного» управления Русским Туркестаном (по архивным, правовым и иным источникам)*: монография. Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина. 538 с.

Литвинов П.П. 2014. *Благовест над землями ислама: Русский Туркестан (по архивным, правовым и иным источникам)*: монография. Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина. 537 с.

VOLKOV Ivan Vasil'ievich, *Cand.Sci.(Pol.Sci.)*, Scientific Secretary of the Society for Studies of Domestic Special Services History (Moscow; ivolga54@gmail.com)

ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL FUNCTIONS OF THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF RUSSIA IN THE MANAGEMENT OF NATIONAL OUTSKIRTS OF THE EMPIRE

Abstract. A common problem of the organization of the tsarist administration in Turkestan region has not been fully studied neither in pre-revolutionary, neither in Soviet nor in post-Soviet periods. The article is devoted to establishing the role and place of the Ministry of Foreign Affairs of tsarist Russia in the management of the national outskirts of the empire. Referring to the prehistory of Central Asia accession to Russia, the author analyzes the principles of organization and arrangement of the administrative-territorial management body – Syr-Darya line. This helps to understand the functions of the Ministry of Foreign Affairs and also the meaning of the transition to a military-public administration in Russian Turkestan.

Keywords: Central Asia, administrative management, Russian Turkestan, Foreign Ministry, Syr-Darya line, military-public administration
