Литература

1. Федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
2. Анализ влияния реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений на финансовое состояние муниципальных образований Российской Федерации / В.Э. Григоров, Д.В. Жигалов, Л.В. Перцов. М., 2008.
3. *Агибалов Ю.В.* Экономико-организационные основы местного самоуправления и основные направления их развития: Монография / Ю.В. Агибалов. Воронеж: ВГУ, 2005.
4. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2006: стат. сб. / Росстат. М., 2007.
5. Коммуна. 2005. 22 ноября.
6. *Агибалов Ю.В.* Экономические основы местного самоуправления: теория и практика/Ю.В. Агибалов. Воронеж: Воронежская обл. типография – издательство им. Е.А. Болховитинова, 2008.

ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЕ ВЕДОМСТВО РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ НАЧАЛА XX ВЕКА

Ирина ВОРОНКОВА

кандидат исторических наук, доцент кафедры социально-гуманитарных дисциплин Орловского государственного института экономики и торговли

В начале XX в. внешнеполитическая деятельность Российского государства была традиционно закрытой для широкой общественности, и население не особенно интересовали проблемы международной жизни. С появлением в политической жизни России Государственной думы ситуация существенным образом изменилась. Верховным руководителем всех внешних сношений государства по-прежнему являлся государь император. Однако Дума получила право обращаться к министрам с запросами по смете Министерства иностранных дел, денежным ассигнованиям на открытие новых учреждений министерства за границей, законопроектам, возникшим из обязательств, принятых Россией по заключенным международным договорам, утверждать ежегодные ассигнования на МИД. Ограничивая допуск общественности в сферу внешнеполитических сношений государства, Николай II в 1906 г. отказал Думе в праве рассмотрения некоторых международных договоров и соглашений до их ратификации царем. Однако в 1907 г., признав нежелательным отклонять депутатские запросы ссылкой на 12 и 13 статьи, разрешил министру иностранных дел «отвечать на обращенные к нему запросы и давать соответствующие разъяснения Государственной Думе», предварительно «испрашивая каждый раз всемилостивейших указаний Его императорского величества» [1, д. 207, л.1-3].

Первым министром иностранных дел, выступившим на заседании Государственной думы 27 февраля 1908 г., стал А.П. Извольский. Поводом к появлению главы МИДа на думской трибуне стало обсуждение внесенного министром законопроекта о преобразовании российской миссии в Токио в посольство. Убеждая депутатов одобрить законопроект, Извольский счел возможным взглянуть на проблему более широко – с точки зрения существующего строя министерства, признав, что оно нуждается в коренном изменении как центрального управления, так и заграничных установлений.

Поддерживая инициативу министра, кадетская печать обращала внимание на тот факт, что русская дипломатия за первые годы XX столетия потеряла доверие правительства и общественного мнения государств обоих полушарий, а во время Русско-японской войны «обнаружила полное свое бессилие, как в политической области, так и в вопросах технического свойства» [2, от 23.06.1907 г]. Подчеркивая, что от правильной постановки работы и тщательного подбора кадров во многом зависит благополучие во внешнеполитической сфере государства, кадеты считали реформу Министерства иностранных дел насущной потребностью.

Учрежденное в 1802 г. министерство в течение XIX века пережило ряд реформ, вносивших определенные изменения в его структуру и кадровую политику. Последние преобразования 1897 г. были проведены в русле предыдущих, сохранив все те недостатки, которые негативным образом сказывались на работе ведомства: широкие полномочия главы МИДа и его подчиненность только императору при фактическом устранении от вопросов внешней политики Совета министров; участие в выработке проектов решений узкого круга лиц; дублирование функциональных обязанностей Канцелярии и департаментов, что затрудняло проведение единой политической линии. На взгляд А.П. Извольского, целесообразным было разделение министерства на два раздела – политический и неполитический. Первый должен был состоять из четырех отделов, сформированных по географическому принципу: Европы и Америки; Ближнего Востока; Среднего Востока; Дальнего Востока. Главами отделов он предлагал назначать самостоятельных, имеющих опыт службы как в заграничных, так и в центральных установлениях министерства, чиновников. Министр, считал А.П. Извольский, должен был иметь двух помощников – товарищей министра. Первый – заведует политическим разделом, второй – неполитическим. Для лиц, поступающих на дипломатическую службу, глава ведомства хотел установить высокий имущественный ценз, поскольку из-за низкого жалованья чиновников МИДа возникали определенные трудности при перемещении их из одной страны в другую или из центрального аппарата за границу.

Для детальной разработки реформы была создана Комиссия по преобразованию центральных установлений МИД из 23 постоянных членов во главе с тов. министра иностранных дел К.А. Губастовым. Она рассмотрела записки о реформе, предоставленные П.С. Боткиным, А.А. Гирсом, М.А. Таубе, И.Я. Коростовцом и другими чиновниками министерства. Проект новой организации МИДа был выработан Комиссией в 1908 г., но дополнялся и уточнялся в течение двух лет и только 17 марта 1910 г. был вынесен на рассмотрение Государственной думы. Решение о его приеме затягивалось. Окончательно законопроект о новом «Учреждении МИД» был утвержден только 7июля 1914 г., хотя некоторые новшества, связанные с организацией сношений с общественностью, вводились уже с 1906 г.

К числу таковых относилось указание российским дипломатическим представителям за границей «…озаботиться организацией той части …деятельности, которая имеет предметом наблюдение за печатью, как русскою, так и иностранною, а равно непосредственные сношения ведомства с представителями ее» [1, д. 35, л. 47-47 об.] и введение в практику инструктажей редакторов иностранных отделов ведущих газет. Российское общество, политические партии стали получать (хотя и в усеченном, интерпретированном виде) информацию о международной деятельности правительства и МИД России. Это вызвало в стране, в полном смысле слова, «взрыв интереса к внешнеполитическим проблемам» [3]. Понимая, что вопросы внешней политики весьма сложны для овладения неспециалистами, кадеты ставили за-

дачу организации просветительской работы, преодоления абсентеизма общества в вопросах внешней политики, ибо «чем выше сознательность и просвещенность масс, тем надежнее и сильнее их поддержка в том случае, когда действительно задеты серьезные народные интересы» [2, от 4.03.1911 г.].

Следующее по времени нововведение – выступления, начиная с 1908 г., руководителей МИД перед народными представителями в Государственной думе. Члены конституционно-демократической партии восприняли его с одобрением, посчитав, что, наконец-то, государство увидело скрытый ресурс своей силы – общественное мнение и решило опереться на него. Отвечая той части парламента, которая отрицала возможность вмешательства в иностранную политику, лидер кадетской партии П.Н. Милюков говорил, что, во-первых, обмен мнениями с парламентом не может навредить общему делу обеспечения национальных интересов, а во-вторых, при обращении за новыми средствами те, у кого просят денег, «имеют некоторое право знать, для чего и на каком основании обращаются к ним с этой просьбой» [4]. Либеральная оппозиция выражала надежду, что из выступления министра иностранных дел «разовьется обычай осведомлять нас в форме периодически издаваемых сборников» [5] о действиях русской дипломатии. Закрытость дипломатических шагов, по мнению П.Н. Милюкова, могла привести лишь к сомнениям общественности относительно существа заключаемых союзов и соглашений.

Что касается реформы Министерства иностранных дел, озабоченность либералов вызывала закрытость работы Комиссии. Газета «Речь» 29 июня 1910 года писала: «Мы хотим думать, что не чудовищность намечаемых совещаниями реформ является побудительной причиной хранения в строгом секрете дебатов, происходящих на совещаниях в министерстве». Осведомленные только об общем направлении преобразований, либералы предлагали разработчикам обратить внимание на следующие вопросы: уравнение в правах к поступлению на службу в МИД питомцев университетов и воспитанников привилегированных заведений, увеличение жалованья для младших служащих, отмену имущественного ценза при поступлении на службу, уничтожение иерархии заграничных должностей, когда «назначение в Вашингтон рассматривается как ссылка, где в Токио переводят из Мюнхена, и то с обещанием не оставлять долго в столице, где нет придворной жизни, где назначение в Лиссабон почетнее, чем в Софию…» Как видно, кадеты стремились увеличить процент мидовских работников-выходцев из демократических слоев общества, могущих изменить ставший традиционным для российской дипломатии «стиль XVII века».

Привлекая внимание главы МИД к проблемам ведомства, кадеты указывали, что «с таким личным составом…вряд ли возможно достаточно успешно вести какую-либо внешнюю политику, даже при наличности у центрального правительства правильно намеченных целей национальной политики и удачно выбранных путей к их осуществлению» [2, от 25.12.1910 г.]. Либералы обвиняли второстепенных чиновников министерства в «безответственной дипломатии», заключавшейся в стремлении вести самостоятельную политику, основанную на «склонности к риску, желании где-нибудь и с кем-нибудь поссориться, может быть, для того, чтобы взять реванш за наши недавние неудачи» [6]. Запутав положение, право его распутывать они предоставляли «ответственной» дипломатии, т.е. собственно Министерству иностранных дел. Это создавало в международном сообществе негативное впечатление непоследовательности и спонтанности русской дипломатической службы.

Пора признать, подчеркивали кадеты, для того, чтобы делать «grand politice» (большую политику), необходимо обновить аппарат, призвав на службу «подходящих, сознательных» агентов, а не тех «сонь и жуиров, которые по опыту давно пришли к заключению, что искусство русского дипломата есть понятие отрицательное и состоит в том, чтобы со всеми ладить, никого не раздражать, меньше беспокоить министерство, не создавать инцидентов…и тихо…подвигаться вверх по лестнице назначений» [2, от 4.11.1907 г.]. Ставя на смелость и такт А.П. Извольского, либералы позволили себе дать совет министру повторить поступок канцлера, князя А.М. Горчакова – объяснить сотрудникам цель и способы принятого курса и потребовать либо его поддерживать, либо уйти.

Объектом внимания кадетов стали и руководители Министерства иностранных дел. Обвиняя гр. В.Н. Ламздорфа в отсутствии волевых качеств характера, либералы вспоминали события, предшествовавшие Русско-японской войне, считая, что огромная доля вины в возникновении вооруженного конфликта лежала на министре иностранных дел: «…по недостатку ли ума или воли, или же того и другого вместе – все равно, – писала «Речь» 16 марта 1907 г., – он не смог предотвратить страшного мирового несчастья, потрясшего до основания его измученную родину…» Справедливости ради стоит заметить, что подобная резкая оценка личности и деятельности В.Н. Ламздорфа представляется не совсем оправданной, поскольку по дальневосточному направлению он занимал самую осторожную и взвешенную позицию. Однако, будучи фактически отстранен от решения дальневосточных проблем, вынужден был уступить требованиям момента.

В министре А.П. Извольском либералы отмечали чрезмерную самостоятельность, основанную на мелком честолюбии и самолюбии. «Пагубное желание поскорее добиться внешнего признания, демонстративно отомстить за обиду, сделать «красивый жест» [2, от 3.03.1910 г.] – все это только мешало реализации дипломатических задач. На взгляд либералов, министр увлекался проведением «личностной» политики, забывая согласовывать свои действия с Советом министров, не используя в полной мере возможности блоковой политики. Стиль такого руководства сказался на ходе и итогах Боснийского кризиса, ставшего «дипломатической Цусимой» А.П. Извольского и, как писал идеолог кадетской партии П.Б. Струве, «национальным позором России» [7, с.115].

С перемещением А.П. Извольского на другой дипломатический пост – посла в Париже – «слишком личная» политика ушла в прошлое. Новый глава МИД – министр С.Д. Сазонов «больше походил на исполнительного чиновника, чем на ответственного дипломата» [4], считали кадеты, при нем «традиционный дух дипломатических канцелярий не исчез». Однако его «осторожный» стиль, соразмерявший требования с достигнутыми успехами, приносил положительные плоды. Политика Сазонова, замечала либеральная пресса, предпочтительна уже потому, что она определялась «не симпатиями и антипатиями отдельных министров, и даже не той или другой степенью их проницательности, а повелительной объективной необходимостью» [2, от 12.07.1916 г.].

Назначение в июле 1916 года на пост министра иностранных дел председателя Совета министров Б.В. Штюрмера кадетская печать оценила сдержанно, подчеркнув при этом, что в силу сложившихся государственных интересов серьезных изменений внешняя политика России претерпеть не может. Тем не менее кратковременное пребывание Б.В. Штюрмера на этом посту «успело внести не малое расстройство в функционирование налаженного ведомственного механизма» [2, от 29.12.1916 г.], что, по-видимому, было вызвано некомпетентностью его главы. Новое назначение было более удачным, но столь же кратковременным. Н.Н. Покровский, возглавлявший в январе-ноябре 1916 г. Государственный контроль, был известен как опытный и неподкупный бюрократ, сильный экономист. Заняв пост министра, он подтвердил приверженность прежнему курсу внешней политики. С сожалением кадетская печать отмечала несвоевременность чехарды, наставшей в ведомстве внешней политики России, так как «призванное представлять в области международных отношений крупные интересы государства, оно особенно нуждается в поддержании в текущей ведомственной работе известных элементов устойчивости и преемственности» [2, от 29.12.1916 г.].

С победой Февральской революции и приходом к власти Временного правительства пост министра иностранных дел, в первом его составе, занял П.Н. Милюков. Унаследовав от царского режима все его обязательства по соглашениям и договорам, прежний дипломатический корпус, П.Н. Милюков не спешил с кардинальными переменами ни в своем ведомстве, ни в общих направлениях внешней политики. Позднее в работе «История второй русской революции» он напишет: «МИД вел …политику в духе традиционной связи с союзниками, не допуская мысли о том, что революция может ослабить международное значение России резкой переменой ориентации и изменения взгляда на заключенные соглашения и принятые обязательства» [8].

Литература

1. Архив внешней политики Российской империи. Ф.133, Оп. 470.
2. Газета «Речь».
3. *Шелохаев В.В.* Идеология и политическая организация российской либеральной буржуазии. 1907-1914 гг. М., 1991. С.154.
4. Государственная дума. Созыв III. Стенографические отчеты. Сессия IV. СПб, 1911. Стб.3302-3329.
5. Государственная дума. Созыв III. Стенографические отчеты. Сессия I. СПб, 1908. Стб.120.
6. Государственная дума. Созыв III. Стенографические отчеты. Сессия V. СПб, 1912. Стб. 2186.
7. *Струве П.Б.* Унижение России // Струве П.Б. Patriotika. Политика, культура, религия, социализм. М., 1997. С.115.
8. *Милюков П.Н.* История второй русской революции. М., 2001. С.75.

О КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ МЕТОДАХ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Дарья ВАСИЛЕВСКАЯ

заместитель директора Департамента государственной политики и регулирования в области геологии и недропользования Минприроды России, заведующая кафедрой горного права РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, кандидат юридических наук

Государственный контроль отношений недропользования – одна из форм государственного регулирования, обеспечивающая соблюдение законов и иных нормативных правовых актов в сфере недропользования.

Основной формой контрольно-надзорных мероприятий в сфере недропользования служат проверки государственного геологического контроля.

В соответствии со ст. 37 Закона Российской Федерации «О недрах» под государственным контролем за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр понимается проведение уполномоченными на то государственными органами проверки соблюдения пользователями недр установленного порядка пользования недрами, законодательства, выполнения утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, правил ведения государственного учета и отчетности.

К государственным органам, уполномоченным осуществлять государственный геологический контроль в соответствии с п. 3 Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.05.2005 г. № 293, отнесены Росприроднадзор (и его территориальные органы), являющийся органом государственного геологического контроля, Ростехнадзор (и его территориальные органы). Кроме того, при осуществлении функций по государственному геологическому контролю указанные органы взаимодействуют с иными контрольными, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации, что следует из содержания указанного Положения.

Субъектами государственного геологического контроля Российской Федерации являются все пользователи недр, объектами – государственный фонд недр, включающий в себя как участки недр, предоставленные в пользование, так и находящиеся в нераспределенном фонде недр.

Действующая система организации и ведения государственного контроля в сфере недропользования в Российской Федерации складывалась на протяжении длительного периода, начиная со времен Российской империи. Так, Устав Горный Российской империи содержал целый ряд норм и институтов, обеспечивающих реализацию контрольных и надзорных функций государства в сфере как казенного, так и частного горного производства, устанавливал объекты и периодичность проверок, санкции за невыполнение обязательств, связанных с пользованием недрами и т.д.

Горное положение СССР предусматривало учреждение горнопромыслового надзора, который был возложен на Высший совет народного хозяйства.

Основы законодательства СССР о недрах содержали в себе регламентацию задач и полномочий органов государственного геологического контроля и горного надзора. При этом в СССР контрольные функции в сфере недропользования осуществлялись достаточно эффективно, в установленные сроки, с четко определенным перечнем полномочий контрольных органов. Большое значение придавалось превентивным мероприятиям.

В современной России до проведения административной реформы, сосредоточившей нормотворческие, контрольно-надзорные и правоприменительные функции в самостоятельных федеральных органах исполнительной власти, полномочия по государственному контролю в сфере недропользования были закреплены за рядом федеральных органов исполнительной власти.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ в соответствии с Положением о государственном геологическом контроле, утвержденном Правительством Российской Федерации 2 февраля 1998 года № 132, являлось органом, уполномоченным осуществлять государственный геологический контроль за рациональным использованием и охраной недр. Для реализации возложенных на него функций в министерстве было создано специализированное управление в центральном аппарате, сформированы отделы государственного геологического контроля в территориальных органах.

Минэнерго России обеспечивало государственный контроль и надзор за рациональным использованием нефти, газа, угля, торфа, горючих сланцев и продуктов их переработки, осуществляло контроль за соблюдением организациями топливно-энергетического комплекса требований промышленной и экологической безопасности, в том числе геодинамической безопасности, контролировало совместно с другими федеральными органами исполнительной власти и органами ис-