обществе представляет теория Дайси-О'Лири. Ее основная идея сводится к утверждению, что «стабильная демократическая мажоритарная федерация, будь она национально-федеральной или многонациональной, должна иметь Staatsvolk – государствообразующую нацию, то есть гражданскую или этническую нацию, которая демографически и электорально доминирует. Она не обязательно составляет абсолютное большинство населения, но должна выступать в качестве соучредителя федерации» [3].

Это является не единственным, но необходимым условием обеспечения функционирования либерально-демократической мажоритарной федерации. Государствообразующая нация – народ, который владеет государством и который способен его контролировать простым демократическим путем, основанном на численном превосходстве; является главным кандидатом на лидерство в федерации, будь то национальная или многонациональная федерация, представляя собой то, что мы называем «титульной нацией». В связи с этим возникает закономерный вопрос, является ли государствообразующая нация объективной реальностью или политическим конструктом? Иначе говоря, по каким параметрам можно определить ту группу, которая может называться государствообразующей нацией. Представляется, что в данном случае мы имеем дело с сочетанием того, что реальные люди знают, думают, чувствуют и как они представляют доминирующую в государстве группу. Таким образом, государствообразующая нация – это конструкция, формируемая на основе каких-либо объективных критериев (общей истории, языка, религии, культуры) с помощью политических стратегий и союзов. Сам выбор доминирующего объективного критерия представляется политически мотивированным.

Примерами федераций с наличием ярко выраженной государствообразующей нацией могут служить Австралия, Австрия, Германия, Россия, Аргентина, Испания.

В то же время в таких федерациях, как Бельгия, Швейцария, Канада, Индия ситуация с государствообразующей нацией далеко не столь однозначна. Однако из теории Дайси-О'Лири следует, что если государствообразующей нации нет, то мажоритарного федерализма, какую бы внутреннюю территориальную конфигурацию он не имел, для поддержания стабильности будет недостаточно. В этом случае, как показывает анализ исторического опыта, большие шансы сохраниться существуют только в таких федерациях, как Швейцария, Бельгия и Канада, для которых характерен высокий уровень развития сообщественных элементов демократии. Объяснение этому достаточно очевидно. Там, где ни одна из групп не обладает большинством, между этнонациональными группами должен существовать определенный баланс, и этот баланс благоприятствует сообщественным договоренностям. К сожалению, эта же неустойчивость соотношения сил различных этнонациональных групп может привести и к войне и к сецессии. Необходимо в то же время подчеркнуть, что дестабилизация федераций может происходить по иным, чем отсутствие государствообразующей нации, причинам. Среди факторов, обеспечивающих стабильность, выделяют добровольность объединения, благоприятное внешнее окружение, соответствие народов и территорий.

Несмотря на то, что федерации встречаются не так уж часто, да и периодически терпят крах, эксперименты с внедрением федеративных институтов в жизнь общества продолжаются. И это говорит о их притягательности, в том числе и для решения этнополитических проблем. Это обещает рациональный, четко направленный подход к управлению конфликтами и расширению возможностей политического участия. Федерализм – доктрина, рожденная эпохой Просвещения, однако именно это и делает его столь уязвимым в период взрыва политики идентичности. Тогда возникает естественный вопрос, почему же все-таки федерализм и как практика и как идея остается столь популярным. С одной стороны, он предлагает зафиксированное, надежное территориальное решение межгруппового конфликта. С другой стороны, многие группы недостаточно сконцентрированы и потенциальная несбалансированность центра и периферии столь велика, что это должно было бы отталкивать от федералистского решения.

Секрет здесь, видимо, заключается в том, что федерализм содержит в себе обещание сохранения плюрализма и многозначности в мире, в котором под влиянием сил глобализации усиливаются тенденции к гомогенизации. Еще в 1960-е годы эта мысль была сформулирована Кеннетом Уэри: «Одна из наиболее острых проблем в сегодняшнем мире – это сохранение разнообразия там, где оно заслуживает того, чтобы его сохраняли, или там, где его невозможно уничтожить, пусть это даже и было бы желательно сделать, и в то же время внедрить какую-то долю единства, которое бы предотвратило конфликт и облегчило бы сотрудничество. Федерализм является одним из способов удовлетворения обеих этих потребностей» [4].

О притягательности федерализма свидетельствует, в частности, тот факт, что только за последние годы федералистские решения этнополитических конфликтов предлагались для таких разных стран, как Грузия и Молдова, Сербия и Украина, Ирак и Босния и Герцеговина. В последних двух случаях мы видим стремление реализовать эти проекты на практике, закрепив их соответствующим образом в конституциях этих государств.

Литература

1. *Аклаев А.Р.* Этнополитическая конфликтология: анализ и менеджмент. М: Дело, 2005. С.25.
2. *Habermas J.* Why Europe needs a Constitution // New Left Review. 2001. N 5. P.20.
3. *O'Leary B.* Federations and the Management of Nations / Conversi D. (ed.) Ethnonationalism in the Contemporary World: Walker Connor and the Study of Nationalism. London and New York: Routledge, 2004. P.166.
4. *Wheare K.* Federal Government. Oxford: Oxford University Press, 1963. P.244-245.

ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРАКТИКА ФОРМИРОВАНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Юрий АГИБАЛОВ

кандидат экономических наук, профессор кафедры экономики, менеджмента и финансов Воронежского филиала РАГС

Реформа местного самоуправления в Российской Федерации, начатая с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (131-ФЗ) [1], была направлена не только на разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, но и на изменение территориальных, организационных и экономических основ местного самоуправления.

Реализация реформы местного самоуправления за период 2003-2007 гг. привела к тому, что в общей структуре доходов местных бюджетов в Российской Федерации, по данным аналитического доклада, подготовленного фондом «Институт экономики города», наблюдалось снижение доли налоговых доходов местных бюджетов при быстром увеличении доли безвозмездных поступлений и неналоговых доходов. Совокупная доля налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов сни-

зилась в 2003-2007 гг. с 57,0% до 39,7% от общего объема доходов местных бюджетов. При сокращении доли налоговых доходов местных бюджетов в анализируемый период (с 51,6% до 29,7%) существенно вырос удельный вес неналоговых доходов (с 5,4% в 2003 г. до 10,0% в 2007 г.). Величина безвозмездных поступлений в общем объеме доходов местных бюджетов увеличилась в 2003-2007 гг. с 41,7% до 58,0% [2, с.43].

В структуре налоговых доходов местных бюджетов в 2003-2007 гг. наибольший удельный вес имели поступления по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ). Значимыми налогами для местных бюджетов были также налог на прибыль организаций, единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности (ЕНВД) и налог на имущество организаций. Доля НДФЛ возросла с 39,9% в 2004 г. до 67,1% в 2007 г., и это несмотря на то, что с 2005 г. нормативы отчислений по НДФЛ в бюджеты муниципальных образований были снижены с 50% до 30%. Доля налога на прибыль и имущество организаций, составившая в 2003 г. 18,6% и 12,5%, в 2007 году снизилась соответственно до 5,7% и 1%, что связано прежде всего с тем, что с 2006 г. эти налоги зачисляются в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации, а в местные бюджеты они поступают по дополнительным нормативам, устанавливаемым субъектом РФ. В то же время местные налоги не играют существенной роли в доходах местных бюджетов. За этот период удельный вес налога на имущество физических лиц в структуре доходов местных бюджетов увеличился с 0,6% в 2003 г. до 1,2% в 2007 г., а земельного налога – соответственно с 5,4% до 11,0% [2, с.44-45]. Таким образом, несмотря на увеличение в последние годы объема налоговых доходов в денежном выражении, их удельный вес в структуре доходов муниципалитетов остается незначительным.

В структуре неналоговых доходов местных бюджетов основную роль в 2003-2007 гг. играли доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, а, начиная с 2005 года, также и доходы от продажи материальных и нематериальных активов. Так, если в 2003 г. в структуре неналоговых доходов 71,2% составляли доходы от сдачи в аренду, 9,1% – штрафы, 4,6% – доходы от оказания платных услуг и 2,7% – доходы от продажи материальных и нематериальных активов, то в 2007 г. доходы от сдачи в аренду снизились до 55,4%, в то же время возросли доходы от продажи материальных и нематериальных активов – до 25%, доходы от оказания платных услуг практически не изменились [2, с.49].

В структуре безвозмездных поступлений в местные бюджеты увеличивается удельный вес целевых трансфертов с 38,2% в 2003 г. до 73,1% в 2007 г., соответственно значительно снижается доля дотаций – с 52,5% до 24,1%.

Таковы средние показатели доходной части местных бюджетов муниципальных образований в Российской Федерации. Для более детальной оценки состояния муниципальных образований необходим переход от анализа на уровне агрегированных данных в масштабах России к характеристикам бюджетов муниципальных образований в рамках одного субъекта Федерации. В качестве примера рассмотрим Воронежскую область.

Наш выбор не случаен. Во-первых, за восемь месяцев до принятия Федерального закона от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» одним из первых в стране был принят Закон Воронежской области «О местном самоуправлении в Воронежской области». Во-вторых, местное самоуправление здесь с 1995 года осуществлялось на двух уровнях: в поселениях и муниципальных районах, т.е. так, как это предусматривает 131-й закон. В-третьих, в Воронежской области реализация самого этого закона в полном объеме была начата с 1 января 2006 года, в то время как во многих субъектах она была отложена на более поздний срок.

К этому моменту в Воронежской области насчитывалось 520 муниципальных образований, в том числе 32 административных района, 12 городов, 16 поселков городского типа и 460 сельских администраций. На протяжении десяти лет поселки городского типа и сельские администрации имели только выборные органы, в то же время у них не было ни муниципальной собственности, ни местного бюджета. Органы местного самоуправления работали по сметам, утвержденным представительным органом местного самоуправления района [3, с.112-113]. По данным на 1.01.2006 года, в Воронежской области было образовано: 31 муниципальный район, 3 городских округа, 29 городских поселений и 471 сельское [4, с.40]. Впервые в области на основе областного Закона «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Воронежской области» появилась правовая база для формирования местных бюджетов во всех видах муниципальных образований [5]; во всех муниципальных образованиях были утверждены бюджеты на 2006 год.

Анализ структуры доходов местных бюджетов муниципальных образований Воронежской области в 2006 году показал, что наибольшую долю в ней занимают налоговые доходы (46,7%), из них 24,6% приходится на НДФЛ и только 6,4% – на местные налоги. Среди местных налогов 0,6% – налог на имущество физических лиц и 5,8% – земельный. Финансовая помощь из вышестоящих бюджетов (дотации, субвенции, субсидии) составляет 35,1%, в том числе доля дотаций – 13,9%. Неналоговые доходы занимают почти пятую часть в структуре доходов (табл. 1).

По сравнению с 2003 годом доля налоговых доходов снизилась на 6,8 процентных пункта, а безвозмездных поступлений – на 5,6 за счет роста неналоговых доходов на 13,5 процентных пункта. Доля неналоговых доходов за этот период возросла более чем в 3 раза. В 2007 году тенденция снижения доли налоговых доходов сохранилась. На 4,7 процента снизился удельный вес в структуре доходов местных бюджетов налоговых доходов, на 2% – неналоговых доходов. Безвозмездные поступления возросли на 6,7%, а дотации снизились на 2,9%. Удельный вес местных налогов существенно не изменился.

Таким образом, реформа местного самоуправления, начатая в 2006 году в Воронежской области, позволила несколько снизить долю безвозмездных перечислений из вышестоящих бюджетов. Однако в структуре доходов доля местных налогов и неналоговых доходов вместе составляет лишь четвертую часть бюджета. Поэтому, несмотря на положительные результаты, достигнутые в области в 2006 году, пока нельзя говорить о самостоятельности муниципальных образований. Но это средние данные по всем муниципальным образованиям Воронежской области. За этими показателями скрываются существенные различия как между муниципальными районами и городскими округами, так и в значительной мере между поселениями. В 2006 году доходы трех городских округов в

Таблица 1. Структура доходов местных бюджетов муниципальных образований Воронежской области в 2006-2007 гг.*

Показатели	2006 г.		2007 г.	
	млн руб.	уд. вес	млн руб.	уд. вес
Налоговые доходы – всего	**6124,6**	**46,7**	**7899,2**	**42,0**
из них:				
НДФЛ	3225,4	24,6	4447,5	23,6
земельный налог	768,1	5,8	1151,3	6,1
налог на имущество физических лиц	75,6	0,6	90,9	0,5
неналоговые доходы – всего	**2380,9**	**18,2**	**3047,0**	**16,2**
Безвозмездные поступления – всего	**4595,8**	**35,1**	**7872,4**	**41,8**
в т.ч. дотации	1817,8	13,9	2072,5	11,0
Всего доходов	**13101,3**	**100,0**	**18818,7**	**100,0**

* Составлено по данным администраций муниципальных образований Воронежской области.

сумме превышали доходы 531 муниципального образования на 336,3 млн рублей (или на 5,3%), хотя численность проживающих в них была меньше на 254,5 тыс. человек (или на 19,6%) [6, с.111]. В 2006 году собственные доходы городских округов составляли от 59,8% до 82,7 %, доля налоговых доходов в структуре доходов бюджетов – от 45,9% до 65,9%, из них доля местных налогов колеблется от 5,4% до 25,5%.

В 2007 году наблюдается рост собственных доходов городских округов, однако их удельный вес в структуре доходов бюджетов снижается, а удельный вес финансовой помощи из вышестоящего бюджета возрастает.

В структуре доходов муниципальных районов доля налоговых доходов колеблется от 10,9% до 86%, неналоговых доходов – от 1,4% до 19,8%, финансовой помощи из вышестоящего бюджета – от 3,8% до 86,4%, дотаций – от 3,6% до 33,0% [6, с.115-116].

В 2006 году самый высокий процент налоговых доходов в структуре доходов местных бюджетов среди муниципальных образований Воронежской области был в городских поселениях, в среднем 60,2%, из них местные – 31,8. В их бюджетах около четверти составляют неналоговые доходы. Доля финансовой помощи – 15,4%, из них дотации – 10,8%. Однако это всего лишь красивые цифры, характеризующие структуру доходной части бюджета. За ними не видно реальной картины финансовой обеспеченности муниципальных образований. Проведенный нами анализ бюджетной обеспеченности городских поселений доходами в расчете на одного жителя показал, что в среднем по городским поселениям она равна 1,37 тыс. рублей, или 25% от среднего показателя по Воронежской области [6, с.175-177].

Еще хуже обстоит положение дел со структурой доходов местных бюджетов в сельских поселениях Воронежской области. В среднем в 2006 г. здесь на одного жителя приходилось менее тысячи рублей. Даже такая низкая бюджетная обеспеченность сельских поселений достигается более чем на половину за счет финансовой помощи вышестоящих бюджетов. При этом доля дотаций колеблется от 24,5% до 46,2%.

Проведенный анализ структуры бюджетов муниципальных образований в субъектах Федерации показал, что наиболее устойчивыми являются бюджеты городских округов. В структуре их бюджетов самая низкая доля безвозмездных поступлений, причем в 2007 году они даже уменьшились. За этот период доля налоговых доходов увеличилась на 0,4%, а неналоговых – на 1,3%. Наибольшая зависимость от безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов в 2006-2007 гг. была у муниципальных районов. Удельный вес таких поступлений увеличился с 70,9% в 2006 г. до 71,4% в 2007 г., при этом доля налоговых доходов снизилась соответственно с 24,1% до 21,2% [2, с.53].

Таким образом, можно сделать ряд выводов.

1. В 2004-2008 годах был принят ряд федеральных законов, разграничивающих полномочия между различными уровнями публичной власти, внесены изменения в Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации. Реформирование налогового законодательства привело к тому, что с 2005 года у муниципалитетов осталось всего два местных налога: земельный и на имущество физических лиц. За этот период нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов и сборов сокращались как количественно, так и по числу налогов; из доходов местных бюджетов исключены налог на прибыль, налог на имущество организаций, налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых, акцизы; нормативы отчислений по налогу на доходы физических лиц в местные бюджеты были уменьшены с 50 до 30%.

2. В структуре доходов бюджетов муниципальных образований за период 2003-2007 гг. наблюдается устойчивая тенденция снижения доля налоговых доходов при быстром увеличении безвозмездных поступлений и неналоговых доходов. В структуре налоговых доходов местных бюджетов наибольший удельный вес занимает налог на доходы физических лиц. Доля местных налогов в структуре налоговых доходов местных бюджетов хотя и возрастает, но их удельный вес остается незначительным и не играет существенной роли в доходах местных бюджетов. В структуре неналоговых доходов местных бюджетов основное значение имели доходы от сдачи в аренду муниципального имущества. В 2006-2007 годах возрастает удельный вес в структуре неналоговых доходов от продажи материальных и нематериальных активов.

Увеличение удельного веса целевых трансфертов в структуре безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов свидетельствует о снижении финансовой самостоятельности муниципальных образований в распоряжении средствами. Значительное увеличение субвенций в структуре межбюджетных трансфертов говорит о расширении административных функций органов местного самоуправления в части исполнения полномочий, делегированных им органами государственной власти.

3. Проведение реформы местного самоуправления и межбюджетных отношений привело к тому, что только городские округа стали наименее зависимыми от финансовой помощи вышестоящих бюджетов. Зависимость бюджетов поселений от межбюджетных трансфертов связана, с одной стороны, с высокой неравномерностью в экономическом развитии, а с другой – с отсутствием необходимого налогового потенциала. Существующая налоговая система не обеспечивает необходимой финансовой базой муниципальные образования и является по сути тормозом для экономического развития. Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации нацелены на формирование доходов и распределение налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы не на основе долговременных налоговых источников, а главным образом за счет регулирования и выравнивания. Поскольку в бюджеты поселений не поступают такие налоги, как налог на прибыль, на вмененный доход и т.п., местные власти практически не заинтересованы в развитии бизнеса на своей территории: ведь от количества и качества малого и среднего бизнеса доходы муниципальных образований практически не меняются. Органы местного самоуправления лишены возможности влиять на увеличение собственных доходов местных бюджетов, за счет которых они обязаны реализовывать свои полномочия по решению ряда вопросов.

4. Местные налоги (налог на имущество физических лиц и земельный налог) не могут стать основой формирования местных бюджетов, так как их доля в структуре доходной части бюджетов остается незначительной. Теоретически эти налоги являются хорошим финансовым ресурсом для пополнения бюджетов поселений, но практически резкого увеличения доходов бюджетов пока нет и в ближайшее время не предвидится. Потому что, во-первых, право собственности граждан зачастую не оформлено надлежащим образом; во-вторых, существует большое количество незавершенных объектов строительства, особенно в городских округах и городских поселениях; в-третьих, налоговые органы уделяют недостаточное внимание к сбору местных налогов из-за сокращения числа налоговых инспекций.

5. Укрепление финансовой основы местного самоуправления муниципальных образований возможно только за счет изменения налогового и бюджетного законодательства. Необходимо увеличить процент отчислений в бюджеты муниципальных образований поселений от налога на доходы физических лиц, закрепить за муниципальными образованиями не менее 50% от налога на имущество организаций и часть налога на прибыль. Это позволит не только укрепить финансовую базу муниципальных образований, но и повысить их заинтересованность в развитии производства на своей территории.

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-