

УДК 340.155.2

DOI 10.25688/2076-9113.2019.35.3.12

А.О. Стрельников

Об ответственности министров в имперской России

В статье рассмотрен институт ответственности исполнительных органов власти России и сделан вывод о том, что в настоящее время для наиболее полной реализации принципа ответственности должностных лиц и исполнительных органов власти России необходимо разработать меры ответственности федеральных министров и иных членов правительства, создав механизм их реализации, в частности предлагается использовать в современном законодательстве отдельные положения Манифеста 1811 года, в котором содержался механизм министерской ответственности.

Ключевые слова: ответственность правительства России; солидарная ответственность исполнительных органов власти; ответственность должностных лиц исполнительных органов власти.

В настоящее время институт конституционно-правовой ответственности исполнительных органов власти Российской Федерации является одним из наиболее проблемных институтов конституционного права как в научно-теоретическом, так и в практическом аспектах. В первом случае проблемными являются корректность используемых терминов и содержания понятий, отсутствие унифицированных подходов, используемых в научной литературе и соответствующих нормах законодательства. Говоря о практической стороне вопроса, можно отметить, что реализация конституционно-правовой ответственности многими специалистами признается невозможной [15: с. 16]. Юридическое содержание механизмов реализации ответственности в настоящий момент является несовершенным, например излишне усложнена процедура инициации парламентского расследования и контроля в целом [15: с. 16], Государственная дума не имеет возможности ставить вопрос об отставке отдельных федеральных министров, даже с учетом признания их отчетов неудовлетворительными и др.

В настоящее время данный институт, как и некоторые другие институты конституционного права, закрепленные в Конституции Российской Федерации 1993 года, находится пока еще в стадии развития, о чем свидетельствует, например, внесение в 2008 году в Конституцию Российской Федерации поправки о представлении Правительством Российской Федерации Государственной думе ежегодных отчетов о результатах своей деятельности [1: ст. 114] и принятие в 2013 году Федерального закона «О парламентском контроле» [4].

Однако, несмотря на очевидную значимость, институт ответственности органов государственной власти, особенно в части ответственности исполнительных органов власти и их должностных лиц, в настоящее время исследован недостаточно полно. В большей степени данная проблема касается вопросов ответственности Правительства Российской Федерации.

Задача реализации конституционных положений и принципов напрямую связана с разработкой научно-обоснованной модели конституционно-правовой ответственности исполнительных органов власти.

Обращаясь к отечественной истории, следует отметить, что министерства как органы государственного управления были введены еще при императоре Александре I. Начало министерской реформы было положено изданием им 8 сентября 1802 года манифеста «Об учреждении министерств», согласно которому первоначально создавалось единое министерство, имевшее восемь отделений, каждое из которых составляло «особое министерство», а именно отделения:

- 1) военных сухопутных сил;
- 2) военных морских сил;
- 3) иностранных дел;
- 4) юстиции;
- 5) внутренних дел;
- 6) финансов;
- 7) коммерции;
- 8) народного просвещения.

Во главе каждого отделения стоял министр [7]. Нельзя не отметить, что министры как с организационной, так и с политической точки зрения были зависимы от императора и применительно к ответственности как де-юре, так и де-факто, прежде всего, следует говорить об их ответственности перед названным лицом. Обоснованным представляется мнение М.А. Приходько, который считает о том, что реализация министерской реформы в ее практическом аспекте со всей очевидностью показала тот факт, что ее слабым моментом стал механизм министерской ответственности как в целом, так и перед Сенатом в частности. Положения манифеста от 8 сентября 1802 года об ответственности министров плохо реализовывались на практике. Реальные инструменты контроля над министрами у Сената отсутствовали. Непосредственное подчинение министров императору и право личных докладов ему фактически исключали возможность сенатского контроля [16: с. 68].

В дальнейшем были приняты соответствующие меры для ликвидации указанных недостатков (например, Манифест от 25 июня 1811 года «Общее учреждение министерств» (далее — Манифест 1811 года)), к числу которых можно отнести ряд изменений в законодательных документах.

Наиболее интересным представляется § 278 части II «Общий наказ министерствам» Манифеста 1811 года, в соответствии с которым в правилах об ответственности министров определяются: предметы ответственности, порядок, коим она производится, ее последствия [8: с. 122].

В соответствии с Манифестом 1811 года можно выделить два вида такой ответственности («предметы ответственности двух родов»): в первом случае можно говорить о превышении министром власти, а во втором — о фактическом бездействии министра при вмененных ему обязанностях это действие выполнить.

В то же время закон содержал оговорку, какие действия не считаются превышением власти, в частности к таким можно было отнести: соответствующее уполномочивание верховной властью; принятие чрезвычайных («решительных») мер при условии, что они действительно были необходимы и министр не мог отлагать эти меры; те распорядительные положения, которые по представлениям министра будут приняты Правительствующим сенатом или удостоены высочайшего утверждения, если в обстоятельствах представления сделано было умышленное и важное упущение и др. [8: с. 122]. Манифест 1811 года также содержал ряд оснований для возбуждения ответственности, среди которых присутствует и такое основание, как рассмотрение ежегодных отчетов [8: с. 123]. Однако для начала процедуры привлечения к ответственности были необходимы два условия:

- 1) ясные доказательства;
- 2) составление их предмета какому-либо важному государственному ущербу или злоупотреблению [8: с. 123].

Анализируя указанный манифест, можно выделить несколько процедурных этапов привлечения министра к ответственности:

- 1) поступление на высочайшее усмотрение донесения, возбуждающего ответственность министра, и признание его обоснованным;
- 2) поступление донесения на рассмотрение общего собрания Государственного совета (далее — Госсовет);
- 3) создание Госсоветом комиссии для проведения следствия и получения объяснений министра (при этом сам министр присутствует при проведении следствия в совете);
- 4) принятие заключения Госсоветом (при этом присутствие министра на данном этапе не требуется).

Последствиями признания необходимости привлечения к ответственности являлись:

- 1) лишение звания;
- 2) передача дела в Верховный уголовный суд, который не производил следствия, а определял существо и степень вины по материалам следствия, произведенного в Госсовете, и полагал окончательный приговор по закону [8: с. 123].

Таким образом, кроме императора важным субъектом механизма привлечения к ответственности являлся Госсовет, который в данный исторический период (1810–1906) являлся законосовещательным органом Российской империи.

Кроме того, вводилась система отчетности. Министры подавали три вида ежегодных отчетов:

- 1) «Отчет о суммах», подаваемый в Министерство финансов;
- 2) «Отчет в делах», подаваемый в Госсовет;
- 3) «Отчет о видах и предложениях к усовершенствованию каждой части», подаваемый императору.

Последний отчет представляется наиболее интересным, поскольку он предполагал предварительный, то есть перспективный план мер по совершенствованию положения дел, и одной из обязанностей министра было его составление с дальнейшим предоставлением на высочайшее усмотрение. Более того, министр как должностное лицо должен был периодически докладывать о выполнении указанного плана.

Тем не менее даже после проведения реформ в части ответственности министров реальную ответственность они могли нести только перед императором, поскольку привлечение их к ответственности могло быть только по его высочайшему усмотрению [9: с. 711—718].

В связи с образованием Государственной думы как нового органа власти вопрос о министерской ответственности поднимался неоднократно. Например, на выборах в I Государственную думу программа кадетов предусматривала закрепление «контроля Государственной Думы над деятельностью исполнительной власти» [13: с. 18].

Кроме того, следует отметить, что сами постановления об ответственности министров применялись редко. Наиболее известным и первым случаем привлечения министра к судебной ответственности стало дело В.А. Сухомлинова, который 12 июня 1915 года был отставлен царем от должности военного министра. Нельзя не отметить, что Николай II был вынужден произвести данную отставку в большей степени под давлением общественного мнения, нежели по своему желанию. 25 июля 1915 года из членов Государственного совета была создана комиссия под председательством генерала Н.П. Петрова для расследования причин несвоевременного снабжения армии боеприпасами. В марте 1916 года В.А. Сухомлинов был уволен с военной службы, а в апреле 1916 года арестован. Круг предъявленных ему обвинений был весьма широк: коррупция, бездействие, превышение своих полномочий и одно из наиболее тяжких обвинений — государственная измена. Значительную роль в расследовании дела министра Сухомлинова сыграл другой министр — министр юстиции А.А. Хвостов.

Многие ученые правоведы начала XX века исследовали проблему ответственности исполнительных органов власти, и некоторые их идеи вполне актуальны в настоящий момент и могут быть использованы в текущем законодательстве. Например, интересной представляется точка зрения Ф.Ф. Кокошкина, который говорил о концепции ответственного министерства и предлагал ввести особый порядок преследования министров за их преступления, заключающийся в том, что нижней палате парламента предоставляется право возбудить обвинение против совершившего преступное деяние министра [14: с. 7].

Необходимость развития института министерской ответственности, в том числе и ответственности перед другими ветвями власти, отмечалась и А.С. Алексеевым в работе «Безответственность монарха и ответственность правительства», изданной в начале XX века. В ней автор рассматривает проблему соотношения и взаимответственности законодательного и исполнительного органов власти, указывая, что для эффективного осуществления воли народа существенным условием является согласование деятельности органа народного представительства (парламента) и деятельности правительства. Одной из целей парламента является постоянный контроль деятельности исполнительной власти и надзор за тем, каким образом данная ветвь власти исполняет волю народа. Это можно осуществлять с помощью таких инструментов ответственности, как контроль бюджета, право изменения состава и роспуска Совета министров и др.

Интересной представляется и точка зрения этого автора относительно роли и места монарха в системе разделения властей. В частности, А.С. Алексеев отмечает необходимость согласования с парламентом воли монарха в части увольнения министров. Даже те государства, в которых сфера деятельности народного представительства не столь широка и его влияние на правительственную деятельность ограничено, монарх, используя свое право вето и свою прерогативу увольнять и назначать министров, признает необходимым считаться с общественным мнением страны и с настроениями парламента и лишь в согласии с ними пользуется своими полномочиями [10: с. 32].

Наряду с вышеизложенным дискуссионным является и вопрос о возможности определения мер ответственности федеральных министров по аналогии с мерами дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, к числу которых относятся замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение с гражданской службы [5: ст. 57].

По нашему мнению, с учетом анализа положений предыдущих законодательных актов, в том числе и Манифеста 1811 года, можно говорить о возможности введения такой меры ответственности, как отставка федерального министра в случае констатации уполномоченным субъектом отрицательных результатов его работы и невозможности исправить допущенные ошибки. Уполномоченным на применение такой ответственности субъектом в отношении федеральных министров, с учетом норм Конституции РФ, является президент России, что во многом аналогично положениям Манифеста 1811 года, где таким лицом являлся император. При этом в настоящее время, в отличие от Манифеста 1811 года, законодательные органы власти фактически не имеют реальной возможности принимать участие в контроле за деятельностью федеральных министров и, по нашему мнению, с учетом положений Регламента Правительства [6], представляется важным расширить круг субъектов, которые могут ставить вопрос об освобождении от должности федеральных министров, к числу которых, кроме Председателя Правительства России, можно отнести Государственную думу. Это представляется обоснованным, поскольку именно

Государственная дума заслушивает отчеты членов правительства об их работе, но ее реальные возможности по привлечению к ответственности членов правительства, например в случае признания таких отчетов неудовлетворительными, существенно ограничены.

Таким образом, в настоящее время фактический механизм привлечения к ответственности, включая процедурные этапы и круг уполномоченных субъектов, отсутствует, что, безусловно, является препятствием для практической реализации принципа ответственности исполнительных органов власти. Вместе с тем из истории известно, что были предприняты попытки соответствующего правового регулирования в Манифесте 1811 года, где законосовещательный орган при императоре (Государственный совет) играл важную роль, поскольку именно он в случае возбуждения ответственности министров формировал комиссию для проведения следствия и принятия от министров надлежащих объяснений. С момента создания нового органа власти — Государственной думы — продолжился рост исследований, посвященных проблеме ответственности исполнительной власти. Многие ученые-правоведы начала XX века предлагали оригинальные идеи юридического оформления механизма ответственности министров перед высшим представительным органом власти Российской империи, и некоторые из этих идей могут быть заимствованы в настоящее время. Например, обоснованным представляется предложение А.С. Алексеева о необходимости согласования воли монарха при увольнении министра с парламентом, что в современных реалиях означает разработку и внедрение в конституционное законодательство РФ механизма согласования воли президента с парламентом в части увольнения министров. В настоящее время можно констатировать, что возможности Государственной думы по привлечению членов правительства к конституционно-правовой ответственности необоснованно ограничены и требуют своего расширения, прежде всего это относится к необходимости определения и закрепления санкций, которые может применить нижняя палата парламента в отношении отдельных членов правительства при неисполнении ими возложенных на них обязанностей.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 15. Ст. 1691.
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Российская газета. 2008. № 267. 31 декабря.
3. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Российская газета. 1997. № 245. 23 декабря.
4. Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Российская газета. 2013. № 100. 14 мая.
5. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. 2004. № 162. 31 июля.

6. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Российская газета. 2004. № 119. 8 июня.
7. Манифест Александра I от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств» // ПСЗ 1. Т. XXVII. № 20406 или Государственные учреждения в России. Н. Новгород, 1994. С. 54.
8. Манифест об «Общем учреждении министерств» 25 июня 1811 г. // Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. / отв. ред. О.И. Чистяков. Т. 6. Законодательство первой половины XIX века. М.: Юридическая литература, 1988. С. 92–134.
9. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. 31. СПб.: Типография II Отделения Собственной е.и.в. канцелярии, 1830. С. 711–718.
10. *Алексеев А.С.* Безответственность монарха и ответственность правительства. М.: Изд. т-ва И.Д. Сытина, 1907. 70 с.
11. *Вишняк М.В.* Ответственность министров // Вестник университета им. О.Е. Кутафина. 2015. № 8 (12). С. 332–337.
12. *Выскребенцева М.Ю.* Коллегиальная (коллективная) ответственность правительства // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 11-2 (49). С. 53–55.
13. *Кара-Мурза В.В.* Реформы или революция: К истории попытки образовать ответственное министерство в I Государственной Думе. М.: Рос. объедин. демократ. партия «Яблоко», 2011. 136 с.
14. *Кокошкин Ф.Ф.* Об ответственном министерстве. М.: Тип. О.Л. Сомовой, 1915. 20 с.
15. *Мамитова Н.В., Ченус А.В.* Совершенствование российского законодательства в сфере ответственности Правительства Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 13–20.
16. *Приходько М.А.* Статус, полномочия и ответственность министров в Российской империи в начале XIX в. // Актуальные вопросы исторической науки: сборник научных трудов / отв. ред. А.О. Коптелов. Вып. 1. Казань: Бук, 2016. 88 с.
17. *Сперанский М.М.* Проекты и записки. М.; Л.: Академия наук СССР, 1961. 244 с.
18. *Стрельников А.О.* Конституционно-правовая ответственность правительства перед парламентом в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 1. С. 35–40.
19. *Царев А.Ю.* Конституционная ответственность в России: без вины виноватые // Верность Конституции: материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 80-летию со дня рождения Н.В. Витрука. М.: РГУП, 2018. С. 278–282.

Literatura

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodny'm golosovaniem 12 dekabrya 1993 goda) // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2014. № 15. St. 1691.
2. Zakon Rossijskoj Federacii o popravke k Konstitucii RF ot 30.12.2008 № 7-FKZ «O kontrol'ny'x polnomochiyax Gosudarstvennoj Dumy' v otnoshenii Pravitel'stva Rossijskoj Federacii» // Rossijskaya gazeta. 2008. № 267. 31 dekabrya.

3. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 17.12.1997 № 2-FKZ «O Pravitel'stve Rossijskoj Federacii» // Rossijskaya gazeta. 1997. № 245. 23 dekabrya.
4. Federal'nyj zakon ot 07.05.2013 № 77-FZ «O parlamentskom kontrole» // Rossijskaya gazeta. 2013. № 100. 14 maya.
5. Federal'nyj zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ «O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii» // Rossijskaya gazeta. 2004. № 162. 2004. 31 iyulya.
6. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 01.06.2004 № 260 «O Reglamente Pravitel'stva Rossijskoj Federacii i Polozhenii ob Apparate Pravitel'stva Rossijskoj Federacii» // Rossijskaya gazeta. 2004. № 119. 8 iyunya.
7. Manifest Aleksandra I ot 8 sentyabrya 1802 g. «Ob uchrezhdenii ministerstv» // PSZ 1. T. XXVII. № 20406 ili Gosudarstvenny'e uchrezhdeniya v Rossii. N. Novgorod, 1994. S. 54.
8. Manifest ob «Obshhem uchrezhdenii ministerstv» 25 iyunya 1811 g. // Rossijskoe zakonodatel'stvo X–XX vv.: v 9 t. / otv. red. O.I. Chistyakov. T. 6. Zakonodatel'stvo pervoj poloviny XIX veka. M.: Yuridicheskaya literatura, 1988. S. 92–134.
9. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobr. 1. T. 31. SPb.: Tipografiya II Otdeleniya Sobstvennoj e.i.v. kancelyarii, 1830. S. 711–718.
10. *Alekseev A.S.* Bezotvestvennost' monarxa i otvestvennost' pravitel'stva. M.: Izd. t-va I.D. Sy'tina, 1907. 70 s.
11. *Vishnyak M.V.* Otvetvennost' ministrov // Vestnik universiteta imeni O.E. Kutafina. № 8 (12). 2015. S. 332–337.
12. *Vy'skrebenceva M.Yu.* Kollegial'naya (kollektivnaya) otvetvennost' pravitel'stva. Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie // Voprosy teorii i praktiki. 2014. № 11-2 (49). S. 53–55.
13. *Kara-Murza V.V.* Reformy ili revolyuciya: K istorii popy'tki obrazovat' otvetstvennoe ministerstvo v I Gosudarstvennoj Dume. M. : Ros. ob''ed. demokrat. partiya «YaBLOKO», 2011. 136 s.
14. *Kokoshkin F.F.* Ob otvetstvennom ministerstve. M. : Tip. O.L. Somovoi, 1915. 20 s.
15. *Mamitova N.V., Chepus A.V.* Sovershenstvovanie rossijskogo zakonodatel'stva v sfere otvetstvennosti Pravitel'stva Rossijskoj Federacii // Zhurnal rossijskogo prava. 2015. № 7. S. 13–20.
16. *Prixod'ko M.A.* Status, polnomochiya i otvetstvennost' ministrov v Rossijskoj imperii v nachale XIX v. // Aktual'ny'e voprosy istoricheskoy nauki: sbornik nauchny'x trudov / otv. red. A.O. Koptelov. Vy'p. 1. Kazan': Buk, 2016. 88 s.
17. *Speranskij M.M.* Proekty i zapiski. M.; L.: Akademiya nauk SSSR, 1961. 244 s.
18. *Strel'nikov A.O.* Konstitucionno-pravovaya otvetstvennost' pravitel'stva pered parlamentom v Rossijskoj Federacii // Aktual'ny'e problemy rossijskogo prava. 2018. № 1. S. 35–40.
19. *Czarev A.Yu.* Konstitucionnaya otvetstvennost' v Rossii: bez viny vinovaty'e // Vernost' Konstitucii: materialy Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii, posvyashhennoj 80-letiyu so dnya rozhdeniya N.V. Vitruka. M.: RGUP, 2018. S. 278–282.

A.O. Strelnikov

On the Responsibility of Ministers in Imperial Russia

The article considers the institution of responsibility of the executive authorities of Russia and concludes that at present in order to fully implement the principle of responsibility of officials and executive authorities of Russia it is necessary to develop measures of responsibility of federal ministers and other members of the government creating a mechanism for their implementation. In particular it is proposed to use certain provisions of the 1811 Manifesto in modern legislation, which contained a mechanism of ministerial responsibility.

Keywords: responsibility of the Russian government; joint liability of the executive authorities; the responsibility of executive authorities.