

Михеева Ирина Вячеславовна,
доцент кафедры конституционного и административного права
Нижегородского филиала
Государственного университета – Высшая школа экономики
кандидат юридических наук, доцент
моб. 8 910 38 38 101
сл. адрес: 603000 г. Нижний Новгород, ул. Большая Печерская, 25

Правотворчество министерств и ответственность министров в XIX веке

Изучая организацию и компетенцию министерств, существующих в настоящее время в России, важным является исследование исторических оснований организации министерской системы. Учреждение российских министерств в начале XIX века стало серьезным этапом эволюции российской государственности. По словам известного русского правоведа В. Ивановского, «произведенная в начале текущего столетия реорганизация центрального управления принадлежит к тем радикальным реформам, которые совершаются только раз в несколько столетий и которым ... выпадает на долю положить свою печать на всю государственную жизнь на многие грядущие века».¹

Назначение созданных министерств оценивалось по-разному. Но многие ученые сходились на том, что министерства были необходимы чтобы «сколько-нибудь правильно распределить задачи управления, установить хоть какие-нибудь условия ответственности».²

В юридической литературе XIX века содержание ответственности определялось двумя составляющими: «а) государство должно быть вооружено надзором за деятельностью министерств...; б) ...сама ответственность в тесном смысле, т.е. условия возбуждения уголовного преследования против лиц административного ведомства, которые

¹ Ивановский В.В. Государственное право. Известия и ученые записки Казанского университета. По изданию №5 1895 года – №11 1896 года. // Allpravo.ru

² Цит. по Ивановскому В.В.: Градовский. Начала II, изд. 3 стр. 390/
<http://www.allpravo.ru/library/doc117p0/instrum2817/item2891.html>

преступают пределы своих полномочий, или вообще не оправдывают оказанного им доверия».³

Таким образом, министры и их министерства являлись объектами надзора со стороны вышестоящих инстанций, и отвечали за работу «подчиненных им мест», будучи в то же время субъектами контроля. Кроме того, министры были субъектами юридической ответственности за совершаемые преступления. Рассмотрим элементы министерской ответственности.

Для определения меры и содержания ответственности министров необходимо было регулировать и контролировать их деятельность. По словам С. П. Покровского, контролируя все сферы хозяйственной жизни, министерская власть сама «подлежала контролю»⁴. Поэтому понятно, почему надзор государства за деятельностью министерства определялся как первая составляющая министерской ответственности. Данный надзор состоял в существовавшей тогда системе отчетности. Под отчетностью министерств подразумевалось предоставление сведений о положении дел в каждом министерстве.⁵ Эти сведения касались в свою очередь нескольких аспектов. В Учреждении министерств говорилось: «Три рода полагаются во всех министерствах: отчет в суммах, отчет в делах и отчет в видах и предположениях к усовершенствованию каждой части».⁶

«Отчет в суммах» предполагал исполнение сметы министерства, т.е. денежные вопросы. За законностью распорядительных и исполнительных действий «по приходу, расходу и хранению капиталов» подотчетных учреждений осуществлял наблюдение Государственный контроль.

³ Сакович В.А. Государственный контроль в России, его история и современное устройство. Часть 1 (издание 2-е, исправленное и дополненное). С.-Петербург, «Центральная» типо-литография М.Я. Минкова, 1898г. – С.59.

⁴ Покровский С. П. Министерская власть в России Ярославль, Типография губернского правления, 1906 г. – С. 533.

⁵ Вопросы государственного контроля подробно исследовались в работе Саковича В. А. Государственный контроль в России, его история и современное устройство. Часть 1 (издание 2-е, исправленное и дополненное). С.-Петербург, "Центральная" типо-литография М. Я. Минкова, 1898 г. Конкретно о содержании понятия отчетности см.: С. 59.

⁶ Ст. 177. Общего учреждения министерств от 25 июня 1811 года/ Министерская система Российской империи: к 200-летию министерств в России. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2007. – С. 56.

Необходимость правительственного контроля над государственным хозяйством, который бы заключался, прежде всего, в «полной и самостоятельной проверке движения капиталов», в проверке действий, как исполнителей, так и распорядителей, предопределяла востребованность функций Государственного контроля.

«Отчет в делах» представлялся как годовой отчет о состоянии управления в отведенной министерству отрасли. Составление данного отчета поручалось департаментам, из чьих отчетов «складывался» общий отчет «под особенным руководством министра».⁷ В ст. 144 Учреждения министерств в Своде законов Российской империи (изд. 1900 г.) указывается, что общий отчет о делах министерства представляется непосредственно Его Императорскому Величеству.

Кроме указанных общих отчетов каждый министр представлял непосредственно на Высочайшее усмотрение особенный отчет (ст. 146). Это отчет **«о видах и предположениях к усовершению каждой части»** управления. Такие отчеты предполагали обязанность каждого министра представить на высочайшее одобрение план будущего управления и регулярно отчитываться («в назначенное время») об исполнении этого плана с предложениями о необходимых изменениях и дополнениях. Это была своего рода политическая программа министра. Составленный министром план оставался у Государя для осуществления текущего контроля за его исполнением.⁸

Все указанные **три вида отчетности** являлись средством «надзора за деятельностью министерств», средством наблюдения за подчиненным императору управлением и совершенствованием (развитием) вверенной каждому из министерств отрасли. Данная отчетность была и своеобразным критерием оценки управленческой деятельности министров, а также

⁷ Ст. 198 Общего учреждения министерств от 25 июня 1811 года/ Министерская система Российской империи: к 200-летию министерств в России. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2007. – С. 58.

⁸ Интересно, что сегодня среди видов контрольной деятельности государственных органов называются: «текущий контроль, т.е. непрерывный, и выборочный, в ходе специальных контрольных мероприятий»/ Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов. - Система ГАРАНТ, 2008 г.

основанием ответственности последних перед государем императором за выполнение своих обязанностей, поскольку вопросы отставки, привлечения к ответственности, также как и вопросы назначения были полностью в компетенции царя.

В этом контексте показательна трактовка министерской ответственности, сделанная в несколько гротесковой манере Вл. Войницким. В своей работе «Ответственность министров при царизме и в революционной России» 1917 года он пишет: «В прежние годы министров назначал в России по собственному усмотрению царь. От министров не требовалось ни, ни честности, ни знаний. Министром мог сделаться последний негодяй, - лишь бы удалось ему угодить царю или царской шайке. Был, например, у нас министр Дурново. В первый раз его назначил в министры царь Александр III. И в короткое время Дурново натворил таких дел, что Александр III на докладе о его подвигах написал: «Скотина, в отставку!»⁹

Такая «забавная» характеристика статусной зависимости министра от государя-императора показывает слабость и «ненадежность» существовавшей регламентации министерской ответственности. Вопросы отставки, привлечения к ответственности, также как и вопросы назначения были полностью отнесены на усмотрение царя. И это, прежде всего, снижало действенность законодательных нормы об основаниях и процедуре привлечения министров к ответственности.

Тем не менее, министерства были созданы как единоначальные «учреждения». Управление каждым из них вверялось одному лицу «по непосредственному избранию Императорского величества» (ст. 1 У.М.). Они заведовали отдельными отраслями управления во всем государстве. И ответственность министра за все действия и распоряжения министерства

⁹ Войницкий В.С. Ответственность министров при царе и в революционной России. Петроград, 1917. – С.3.

Войницкий Владимир Савельевич (12 ноября 1885, Петербург — 11 июня 1960, Вашингтон) — российский революционер и экономист. Учился на юридическом факультете Петербургского университета. Член РСДРП с 1903 года. Большевик. После Февральской революции порвал с большевиками. С февраля 1917 года — член партии меньшевиков. С 1921 г. — в эмиграции (Германия, Швейцария, с 1935 г. — в США).

предопределяла его обязанность «надзирать за всеми деталями управления, удостоверяться в правильности делопроизводства»¹⁰. Таким образом, существовала необходимость контроля самого министра за вверенным ему «установлением» с целью повышения эффективности управления в соответствующей отрасли.

Этой цели служили **т.н. ревизии** дел в самом министерстве. Министр должен был следить за правильным «ходом дел» в департаментах и отделениях своего министерства и с этой целью контролировать правильность ведения делопроизводства и эффективность функционирования вверенной структуры.

В пределах своего министерства и подчиненной сферы министры обладали правами по определению и увольнению чиновников; по надзору за деятельностью подчиненных мест и лиц, преданию их суду в случае важных преступлений.¹¹

При этом министры лично рассматривали устные и письменные жалобы на подчиненных им лиц и «места», разрешали возникающие конфликты между департаментами, департаментами и подчиненными им структурами. Предписания, исполнение которых зависело от гражданского губернатора, передавались министром губернскому начальству, копии своих предписаний министр отдавал «главному начальнику» для надзора.¹²

Министерские отчеты и контроль министров за подчиненными «местами» входил в исполнительскую составляющую управленческой деятельности министерств. Но министры не могли выступать лишь в качестве пассивных исполнителей Высочайшей воли, и вынуждены были принимать управленческие решения для исполнения утвержденных

¹⁰ Алексеев А.С. Русское государственное право. Конспект лекций. М., 1897. – С. 483.

¹¹ Ст. 211 Общего Учреждения министерств от 25 июня 1811 г./ Министерская система Российской империи: к 200-летию министерств в России. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2007. – С. 58

¹² Ст. 265, 268 Общего Учреждения министерств от 25 июня 1811 г./ Министерская система Российской империи: к 200-летию министерств в России. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2007. – С. 62-63.

высочайше норм, реализуя и правоустановительную функцию.¹³ Министрам предоставлялось право разрешать возникающие в ходе исполнения законов и распоряжений у «подчиненных мест и лиц» трудности.¹⁴ Они de facto обладали правом издавать распоряжения в развитие действующих законов. Общего положения в Своде законов на этот счет не существовало, но «эти полномочия указываются каждый раз в отдельных распоряжениях»¹⁵.

Кроме того, Учреждение министерств наделяло министров правом законодательной инициативы: они могли выходить с предложением «о необходимости нового закона или учреждения, или об отмене прежнего» (§ 220). Так, министры вносили на рассмотрение Государственного совета «предметы внутреннего управления, требующие отмены, ограничения или дополнения прежних положений, и дела, требующие в законах, уставах и учреждениях изъяснения их истинного смысла» (§ 228). Министры выходили с представлением и в Правительствующий Сенат с делами «исполнительными общими ... когда предстанет нужда сделать общее (циркулярное) предписание в пояснение или подтверждение существующих правил и учреждений» (§ 234).

Конкретным министерствам предоставлялись полномочия по созданию подзаконных норм в развитие существующих правил. Так министерство просвещения имело в своем составе министра, товарищей министра, совет министра, департаменты, управления, отделы, части, комитеты, комиссии. И рассмотрению совета министра просвещения помимо общих прав и обязанностей подлежали: дела и предложения, требующие нового учреждения или важных перемен «в разных частях управления; случаи, требующие дополнения законов и учреждений,

¹³ Интересно, что сегодня в системе федеральных органов исполнительной власти именно министерства наделены функцией по нормативному регулированию вверенной им сферы деятельности, отрасли государственного управления.

¹⁴ Ст. 206 Общего Учреждения министерств от 25 июня 1811 г./ Министерская система Российской империи: к 200-летию министерств в России. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2007. – С. 58

¹⁵ Сакович В.А. Государственный контроль в России, его история и современное устройство. Часть 1 (издание 2-е, исправленное и дополненное). С.-Петербург, «Центральная» типо-литография М.Я. Минкова, 1898г. – С. 57.

пояснения, отмены или исправления...»¹⁶. Также, на Совет по железнодорожным делам Министерства путей сообщения возлагалось рассмотрение: «проектов новых законов по устройству, эксплуатации и хозяйству железных дорог (предварительное внесение этих проектов в государственный совет); предложения о дополнении, изменении и отмене законов по тем же предметам (предварительное внесение таких предположение на законодательное рассмотрение); правила и инструкции, издаваемые административным порядком в развитие действующих относительно железных дорог узаконений» и т.д.¹⁷ Такие «узаконения» принимались после предварительного рассмотрения на совете министра в каждом конкретном министерстве.

Таким образом, практика распорядительной деятельности министерств говорит о том, что проводилась идея наделения министерств правотворческими полномочиями в целях конкретизации законодательных положений. Это обуславливало необходимость своего рода нормоконтроля за издаваемыми министрами актами. Тем более, что механизм соблюдения принципа законности в деятельности министров присутствовал, и касался министерского нормотворчества.

Для предупреждения нарушений законодательных предписаний значение имел прямой контроль за законностью издаваемых министрами нормативных указов. Он осуществлялся в двух формах – через представление указов министра в Сенат для издания в Собрании узаконений и через принесение жалоб на издавшего указ министра в первый департамент Сената.¹⁸

В большинстве случаев в постановлениях, где министрам давалось право издавать указ, оговаривалась обязательность представления

¹⁶ Правящая Россия. Полный сборник сведений о правах и обязанностях административных учреждений и должностных лиц российской империи от Государственного совета до сельского старосты в 3 Ч. – Ч. 1. СПб., 1904. – С. 171.

¹⁷ Там же. С. 279.

¹⁸ Учреждение сената, ст. 1, 19 п.3./ Свод законов Российской империи. Изд. третье. Под ред. Ф Волкова, Ю. Филипова. Т. 1. Ч.2. СПб., 1900/

http://mirror2.garant.ru/webclient/index.dsp?topic=6086298&page=1&revision=1222376400&block=11323&msg_id=1®no=&crc=110472280

издаваемых министерских указов сенату для обнародования. При этом отмечалось, что «если испрошенное Высочайшее повеление носит более или менее общее значение, то оно публикуется правительствующим сенатом в Собрании узаконений и Распоряжениях правительства; если же данное Высочайшее повеление состоялось по частному делу, то оно приводится в исполнение самим министром или сообщается им подлежащему учреждению или лицу»¹⁹. Но и без таких «оговорок» Общее учреждение министерств указывало на обязательность представлять «дела общие исполнительные на разрешение сената – когда предстанет нужда сделать общее (циркулярное) предписание».²⁰ Сенат в свою очередь предварительно перед обнародованием проверял законность полученного указа. В случае, если Сенат считал указ министра в чем-то незаконным, этот указ возвращался министру для согласования с существующими (действующими) законами.²¹

После издания и обнародования указа допускалось обращение частными лицами и общественными «установлениями» с жалобой на издавшего указ министра в первый департамент сената.²²

Н.М.Коркунов приводит в пример жалобу «товарохозяев» на министра финансов по изданному им Положению о таможенных артелях 1873 года. Это положение, устанавливая своего рода монополию, предоставляло артели исключительное право на производство всех работ по таможене и запрещало торгующим нанимать работников без ведома артели. Жалоба была передана в Сенат и рассмотрена в первом департаменте. Правда при рассмотрении дела сложилась непростая ситуация – мнения членов общего собрания первого департамента

¹⁹ Энциклопедический словарь. Ф.А.Брокгауз, И.А. Ефрон, СПб, 1902. – Т. XXIV а, С. 627.

²⁰ Ст. 176 п.6 Учреждения сената / Свод законов Российской империи. Изд. третье. Под ред. Ф Волкова, Ю. Филипова. Т. 1. Ч.2. СПб., 1900/ URL:

http://mirror2.garant.ru/webclient/index.dsp?topic=6086298&page=1&revision=1222376400&block=11323&msg_id=1®no=&crc=110472280

²¹ Современники приводят в пример проект правил о судоходстве по реке Кальмиус (Собрание узаконений. 1885, № 5, ст. 592)/ Коркунов М.Н. Указ и закон. С.-Петербург, 1984. – С.407

²² Ст.1,19, п.3 Учреждения сената / Свод законов Российской империи. Изд. третье. Под ред. Ф Волкова, Ю. Филипова. Т. 1. Ч.2. СПб., 1900/ URL:

http://mirror2.garant.ru/webclient/index.dsp?topic=6086298&page=1&revision=1222376400&block=11323&msg_id=1®no=&crc=110472280

правительствующего сената разделились, и ни одна из сторон не получила большинства. Для принятия решения по жалобе дело было передано в Государственный Совет, который вынес свое решение, получившее затем высочайшее утверждение. Государственный совет признал, что «в тех случаях, на кои нет отдельного предписания закона, право административных властей, особенно высших, определять подробности, ускользающие от законодательства». В то же время указывалось, что «если изданное в административном порядке постановление находится в противоречии с действующими законами, или по самому существу предмета подлежало утверждению власти законодательной, то всем тем, чьи права и интересы от применения оного терпят ущерб, несомненно, принадлежит право возражать против обязательной силы оного»²³. Данное решение Госсовета дает основание признать существование контрольно-надзорного механизма, действовавшего в рамках министерского нормотворчества.

Кроме того, законодательно предусматривалась еще одна форма контроля за «соблюдением законности» министерских установлений. Дело в том, что предписания министра должны были исполняться подчиненными ему «местами и лицами» беспрекословно и точно. По Учреждению министерств допускалось два вида министерских предписаний: «в одних объявлялись высочайшие повеления», а в других министр действовал самостоятельно.²⁴ В одном случае высочайше подписанное или исходящее непосредственно от министра предписание, например, отменявшее существующий закон (что было запрещено), возвращалось без исполнения сначала министру. А если министр подтверждал силу своего распоряжение, то оно направлялось

²³ Цит. и пример по : Коркунов Н.М. Указ и закон. С.-Петербург, 1984. – С. 407-408. Автор указывает на : Сборник решений общего собрания 1-х 3-х департаментов и департамента гарольдии правительствующего сената. Т. V. 1876 г., № 1010, стр. 178-182.

²⁴ Ст. 258 Общего Учреждения министерств от 25 июня 1811 г./ Министерская система Российской империи: к 200-летию министерств в России. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2007. – С. 62.

«подчиненным начальством» (исполнителем) Правительствующему Сенату «на окончательное разрешение»²⁵.

Обращения лишь к министру по поводу «законности» его предписания без дальнейшего представления в Сенат достаточно было в том случае, если оно было трудно для исполнения.

Интересно, что Учреждение министерств предусматривало процедуру принятия к исполнению министерского распоряжения при вторжении одного министра в пределы компетенции другого. В этом случае исполнители, т.н. «подчиненное начальство» издавшего акт министра обязано было спросить разрешения на исполнение распоряжения от того министра, в чьем ведении оказывался предмет предписания.²⁶

Сами министерства также обладали контрольными полномочиями в правотворческой сфере. Так, соответствующим министрам приносились жалобы на указы, издаваемые фабричными и ярмарочными комитетами (уст. горный ст. 167; уст. торг. ст. 600) (жалобы на другие указы передавались Первому департаменту сената).

Определяя «степень и пределы власти министров», Общий наказ министерствам очерчивал: рамки отношений министерств к «власти законодательной», к «высшей власти, в порядке исполнения», «к власти судебной»; пределы министерской власти по отношению к «равным» и «подчиненным» местам; а также ответственность министров и пр.

Отношение министра к законодательной власти закреплялось в ст. 220 Общего Учреждения Министерств. Здесь четко указывалось, что министрам были предоставлены права законодательной инициативы; участия в рассмотрении законопроектов; объявления словесных Высочайших повелений; а также они обязывались присутствовать в общих собраниях Государственного совета, где участвовали в голосовании наравне с прочими членами.

²⁵ Ст. 259-263 Общего Учреждения министерств от 25 июня 1811 г./ Министерская система Российской империи: к 200-летию министерств в России. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2007. – С. 58

²⁶Ст. 261 Там же.

В рамках непосредственно исполнительной власти министерства были связаны с Сенатом и Комитетом министров в случаях, когда их компетенции не хватало для решения возникающих управленческих вопросов. По Общему Учреждению Министерств циркулярное предписание об исполнении существующего закона всеми ведомствами подлежало изданию через Сенат. А когда дело «не могло быть разрешено Сенатом, или требовало Высочайшего разрешения, министры должны были обращаться в Комитет министров». ²⁷

Несмотря на однозначное провозглашение принадлежности судебной власти Сенату, четко разграничить от судебной власти власть высшую исполнительную не так просто из-за очевидной «связки» некоторых их функций. Так, в ведении министров находилась административная юстиция и дисциплинарная ответственность по «отношению к служащим». Им также предоставлялось право участвовать в делах по гражданским искам, связанным с «казенным интересом», где требовалось заключение министра. Кроме того, по делам таким делам (связанным с «казенным интересом») министрам и главноуправляющим предоставлялось право «независимо от участвующих в деле сторон входить в кассационные департаменты Сената с представлениями об отмене решений судебных палат»²⁸. По Судебным Уставам споры о казенном имуществе между министрами подлежали разрешению по «взаимному соглашению» (ст. 1297 Уст. гр. суд.). В ведении исполнительной власти подлежало и рассмотрению жалоб частными лицами с казенными управлениями (ст. 1300 Уст. гр. суд.). Таким образом, министерства в определенной степени реализовывали и соответственно были субъектами судебного контроля.

Таким образом, мы видим, что в XIX веке законодательно регламентировался надзор за деятельностью министров, в рамках которого министры выступали подконтрольными объектами и обязаны были

²⁷ Цит. по Сакович В.А. Государственный контроль в России, его история и современное устройство. Часть 1 (издание 2-е, исправленное и дополненное). С.-Петербург, «Центральная» типо-литография М.Я. Минкова, 1898г. – С. 58.

²⁸ Там же.

отчитываться за свою работу. На основании трех видов министерских отчетов, подаваемых императору и в Государственный контроль давалась оценка министерской деятельности высшим управлением империи.

В то же время министры выступали субъектами государственного контроля и надзора, и с помощью **т.н. ревизий дел** в самом министерстве выстраивали руководство своим «хозяйством». Исполнительно-распорядительная деятельность министерств была базовым назначением этих государственных органов, а министерское нормотворчество лежало в основе их правореализующей функции. Поэтому существование нормоконтроля явилось необходимым элементом всего контрольно-надзорного механизма, действующего в государственном управлении Российской империи, а также было гармоничным элементом содержания института министерской ответственности в Российской империи.

Итак, рассмотренные элементы структуры министерской ответственности в 19 веке включали в себе обязанность министров отвечать перед государем за вверенную им сферу государственного управления. Регламентировался надзор за деятельностью министров, контрольные полномочия самих министров. При этом ответственность могла быть следствием надзора и средством стимулирования эффективной деятельности министров.

Была и другая сторона министерской ответственности. Это понимание её как «средства пресечения неправильных действий, совершающихся в министерстве». Т.е. речь шла о юридической ответственности министров. Общее учреждение министерств предусматривает основания, порядок наложения и её последствия.

Юридическая ответственность налагалась в случае превышения министром пределов своих полномочий и в случае бездействия. При этом подробно рассматривались исключения из содержания основания ответственности. Так, не считалось превышением власти, когда министр действовал по указанию верховной власти. Кроме того, в чрезвычайных случаях министры наделялись дискреционными полномочиями. Они были

довольно широки, поскольку в чрезвычайных обстоятельствах министры уполномочивались «действовать всеми вверенными способами». Правда, в этих случаях министр обязан был доказать необходимость предпринятой им меры и невозможность ожидать разрешения высшей власти необходимости.²⁹

На основе жалобы частных лиц непосредственно Государю Императору и донесений местных начальников о незаконных распоряжениях министра; в рамках производства суда над должностными лицами министерства, если злоупотребления подсудимого вызваны точным исполнением распоряжения министра; в ходе проверок губерний и войск, где злоупотребления зависели от действий министра; по результатам рассмотрения ежегодных отчетов, поступавших на имя Императора, мог возбуждаться вопрос об ответственности министра. Но каждое из таких заявлений о злоупотреблении министра должно было представляться на усмотрение Императора и получало «ход» лишь с Высочайшего утверждения³⁰.

В этом случае дела передавалось в департамент гражданских (и духовных – у Алексеева с. 485) дел Государственного Совета, где вопрос обсуждается в присутствии не менее 7 членов. Департамент сообщал привлекаемым лицам о предмете обвинения, имеющих доказательства и требовал объяснений. После рассмотрения полученных объяснений и по итогам сбора необходимых для уяснения обстоятельств дела сведений Департамент давал заключение о дальнейшем направлении дела. В Заключении делался вывод о наличии злого умысла или его отсутствии. Если злого умысла со стороны министра не усматривалось, а наблюдалась «неспособность к управлению», министр лишался доверия и отстранялся от должности. В случае наличия в его действия признаков преступления министр должен был предаваться верховному уголовному суду на

²⁹ Гл. V Общего Учреждения Министерств от 25 июня 1811 г./ Министерская система Российской империи: к 200-летию министерств в России. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2007. – С. 63.

³⁰ Закон 15 февраля 1889 г., об определении порядка ответственности чинов первых трех классов (3-е ПСЗ т. IX. № 5787; Сноска по: Сакович, с. 60.

основании статьи 1062 уст. угол. судопр.. Предварительное следствие по делу возлагалось по особому высочайшему назначению на одного из сенаторов кассационных департаментов. Обвинительный акт составлялся на основании заключения комиссии Государственного совета. Верховный уголовный суд, рассматривавший дело, учреждался на каждый случай по особому высочайшему указу. В его состав входил в качестве председателя Председатель Государственного Совета, в качестве членов – председатели департаментов Госсовета и первоприсутствующие в кассационных департаментах Госсовета и их общем собрании. Роль прокурора выполнял министр юстиции.³¹

По словам А.С.Алексеева, «все эти постановления об ответственности министров практического значения у нас не имеют». Применялись они редко. Причины неиспользования законоположений об ответственности министров дореволюционные ученые-правоведы называли несколько: неточность формулировок оснований ответственности, а потому невозможность точно уяснить пределы полномочий министров, за которые он не мог выходить; множество исключений из правил возбуждения ответственности, что опять же нивелировало содержание оснований ответственности; соотношение ответственности министра и доверия ему государя по высочайшему усмотрению в пользу последнего фактора, что делало формальную процедуру привлечения к ответственности ненужной; отсутствие особого независимого и авторитетного обвинительного органа, что подчас не допускало возможности серьезного отношения к жалобе или хотя бы самой возможности её подачи (частные лица – не настолько авторитетны для основания принятия важного решения по ответственности министра, а подчиненные министру лица не брали на себя смелость жаловаться на свое начальство) и др.

³¹ Сакович В.А. Указ. соч. – С. 61.

Итак, министерская реформа 1802-1811 гг. в определенной степени была вызвана необходимостью внести начала ответственности в государственное управление. В дореволюционной доктрине содержание ответственности было многосложным. Это связано с двойственным характером функциональной деятельности министерств, как органов центрального управления. С одной стороны, министерства были объектами высшего надзора, и их деятельность носила исполнительский характер. С другой стороны, – министерства сами контролировали деятельность подчиненных мест и имели право распорядительства при доминанте правоустановления.

Правотворческая функция министров определялась крайне нечетко. Но на фоне этой нечеткости в законодательстве прослеживалась тенденция обозначить действенный контрольно-надзорный механизм именно в сфере министерского нормотворчества. При этом результаты контроля и надзора вообще (в правотворческой сфере в частности) могли выступать в качестве оснований ответственности министров, поскольку в доктрине надзор за деятельностью министерств наряду с юридической ответственностью министров входили в общее содержание (т.н. «организацию») министерской ответственности.