

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН/ ПОД РЕД.

А.Н.КОЗЫРИНА И М.А.ШТАТИНОЙ

(фрагмент)

Централизованная публичная администрация.

Централизованную публичную администрацию составляют органы, непосредственно руководимые правительством, ему подотчетные и несущие перед ним ответственность за свою деятельность. В конечном итоге, работа централизованной администрации нацелена на обеспечение политического единства и стабильности государственного управления. Важнейшими звеньями централизованной администрации являются аппарат правительства, министерства и ведомства.

Аппарат правительства в большинстве зарубежных стран претерпел за минувшие несколько десятилетий разительные изменения, превратившись из аморфного, организационно не оформленного административного образования, в орган, играющий определяющую роль как в осуществлении административной власти, так и в механизме принятия важнейших государственно-политических решений. В последнем случае аппарат правительства становится предметом конституционно-правового и политического исследования. Наука административного права изучает прежде всего участие аппарата правительства в осуществлении административной власти.

Правительство находится в центре политической жизни страны, решает преимущественно государственно-политические задачи, и вследствие подверженности различным политическим потрясениям - как правило, крайне нестабильно (долговечность правительства определяется в первую очередь формой правления в данном государстве и сформировавшимся в нем политическим режимом). При этом правительство, помимо государственно-политических, выполняет и административные функции, связанные прежде всего с общим руководством публичной администрации. Для реализации административных функций правительства и был создан его аппарат.

Ж. Блондель, профессор политологии в Европейском институте (Флоренция), в статье об исполнительной власти, подготовленной для фундаментальной энциклопедии «Правительство и политика» писал, что в правительстве можно выделить ясно видимое ядро, состоящее из высших руководителей и министров, а также «серую зону», границы которой не имеют четких очертаний и которая образует некий «правительственный тыл». Как и структура любой социальной организации, структура правительства может варьировать от очень простой до очень сложной, но всегда существует, отмечает Ж. Блондель, - некий аппарат, задачей которого является обеспечение функционирования всей структуры исполнительной власти.¹

В начале своей эволюции аппарат правительства представлял небольшую по численности группу личных помощников, секретарей и советников главы правительства. Усиление вмешательства государства в управление социально-экономическими процессами в обществе привело к значительному росту численности бюрократического аппарата, что в свою очередь потребовало обеспечения большей согласованности и скоординированности действий публичной администрации. Правительство, соориентированное на выполнение преимущественно политических задач, для того, чтобы справиться со все возрастающим объемом административных дел, создает постоянно действующий орган публичной администрации - аппарат правительства (Следует заметить, что во многих странах создаваемые аппараты правительств выполняли не только административные, но и отдельные политические функции).

Укреплению позиций аппарата правительства в механизме публичной администрации содействовала тенденция нарастания усиления противоречий между политиками (премьер-министром, министрами) и карьерными чиновниками (бюрократическим

¹ Encyclopedia of Government and Politics. London, New York. 1992. p. 267 - 278.

аппаратом).² Как известно, при смене правительства меняется только вершина управленческой пирамиды (премьер-министр, члены правительства). Групповые интересы приходящих к власти политических лидеров очень часто не совпадают с интересами карьерных чиновников, работающих в одном и том же административном органе не один год, а иногда и несколько десятилетий. Карьерные чиновники, благодаря своей численности и профессионализму, получали реальные возможности отстаивать свои интересы в противостоянии с политическим корпусом управляющим. Разобщенность чиновников становилась одним из серьезнейших препятствий для создания информационной базы, необходимой для нормальной деятельности центральных органов государственного управления. «Органы, принимающие решения, оказываются лишенными необходимой информации, которая исходит от нижестоящих органов, а также иных стоящих вне системы учреждений, обязанных предоставлять информацию на основе координации.»³

Формируя собственные аппараты, политические лидеры обеспечивают себе поступление независимой, объективной информации, проведение комплексных аналитических исследований и тем самым создают реальный противовес карьерному чиновничеству, существенно ослабляя влияние последнего.

Аппарат правительства помогает политическим руководителям, децствующим в системе исполнительной власти, наладить взаимодействие не только с карьерными чиновниками публичной администрации, но и с другими ветвями государственной власти (законодательной, судебной, контрольной), содействуя тем самым реализации на практике принципа разделения власти (через взаимное информирование, поиск компромиссов при принятии правительственных решений и т. д.).

Аппарат правительства - понятие собирательное. Состав аппарата, организационно-правовые формы его деятельности зависят от формы правления, сложившейся в конкретной стране, от утвердившегося там государственно-политического режима и ряда иных факторов, отражающих учитывающих национальную и историческую специфику административной деятельности в данном государстве.

В случаях с президентской формой правления и в немногочисленных сохранившихся до наших дней абсолютных монархиях аппарат главы государства, сосредоточившего в своих руках всю полноту исполнительной власти, является ключевым звеном в механизме публичной администрации и наделяются значительными дискреционными полномочиями (то есть полномочиями, реализуемыми по собственному усмотрению). В государствах с парламентской формой правления аппарат правительства также играет заметную роль в механизме публичной администрации, однако он обладает меньшими полномочиями, выполняя, как правило, совещательные и консультативные функции. В полупрезидентских республиках сильный аппарат имеется как у президента, так и у премьер-министра.

Отчетливо проявившаяся тенденция централизации власти, находящая свое выражение в концентрации основных полномочий в руках единоличного главы правительства (президента, премьера, канцлера и т.д.), привела к тому, что в государственном аппарате появились структурные подразделения (штабы), подчиняющиеся непосредственно главе исполнительной власти: ведомство федерального канцлера в ФРГ, кабинет президента Франции, личный секретарь премьер министра Великобритании и др.

Аппарат правительства заметно разросся за последние десятилетия практически во всех странах.

² Подробнее об этом см.: *Осавелюк А.М.* 1) Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. М., 1998. С. 13 - 15; 2) Вспомогательные органы в системе исполнительной власти западноевропейских стран // *Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование.* М., 1995. С. 166 - 170.

³ *Крылова И.С.* Аппарат государственного управления современной Франции. М., 1982. С. 30.

В США Исполнительное управление при президенте в настоящее время включает вдвое больше «субкабинетных структур»⁴, чем на момент его создания в 1939 году: Управление Белого дома, Совет национальной безопасности, Административное и бюджетное управление, Экономический совет, Управление по развитию политики, Аппарат специального представителя США по торговым переговорам, Совет по качеству окружающей среды, Управление политики в области науки и техники, Административное управление. Кроме перечисленных учреждений, осуществляющих свою деятельность на постоянной основе, в состав Исполнительного управления входит также штат личных помощников, отобранных президентом для выполнения функций советников. Функции помощников определяются каждым президентом в соответствии с его собственными потребностями и методами работы.⁵

В Великобритании функции общего руководства и координации деятельности публичной администрации осуществляют личный секретариат премьер-министра и секретариат кабинета.

Личный секретариат премьер-министра - небольшой по численности орган, состав которого формируется непосредственно премьер-министром согласно его потребностям. Как правило, в него входят секретарь по связям с общественностью, советники по иностранным делам, по вопросам обороны и экономики и др.

Секретариат кабинета является органом, координирующим деятельность кабинета и правительства Великобритании. Общее руководство работой секретариата осуществляет премьер-министр, а непосредственное руководство - Глава секретариата. В состав секретариата кабинета входят чиновники в ранге постоянных секретарей их заместителей и помощников. Одни из них являются постоянными сотрудниками секретариата, другие «прикомандированными» из министерств для выполнения определенных задач сроком на несколько лет.⁶

Сложившаяся в Германии «канцлерская демократия», наделяющая главу правительства обширными полномочиями, предопределила особый статус ведомства федерального канцлера - органа, находящегося в непосредственном распоряжении и отвечающего практически за все направления деятельности правительства. Руководит работой этого органа статс-секретарь, исполняющий одновременно функции статс-секретаря федерального правительства. О той роли, которую ведомство федерального канцлера играет в механизме государственного управления, можно судить по полномочиям его статс-секретаря, закрепленным в Регламенте федерального правительства Германии. Он, например, готовит проекты ответов на обращения к канцлеру федеральных министров, программу координированных совещаний федерального канцлера с главами правительств земель и др. Под руководством статс-секретаря ведомство федерального канцлера обеспечивает «единую линию» в деятельности правительства.

Сложившийся во Франции дуализм в организации правительственной власти предопределил сложность и разветвленность структуры аппарата правительственной власти.

Аппарат президента Франции включает «дом президента» (кабинет президента), в котором состоят чиновники высшего ранга, выполняющие функции помощников по особым поручениям, а также генеральный секретариат, контролирующий деятельность министерств и ведомств и помогающий главе государства выполнять функцию арбитра в системе государственного управления.

⁴ Так в американских научных публикациях имеются структурные подразделения аппарата правительства. См., например: *Th. Lowi, B. Ginsberg. American Government: Freedom and Power. New-York - London, 1990.*

⁵ Центральный аппарат государственного управления капиталистических стран. М., 1984. С. 42.

⁶ Центральный аппарат государственного управления капиталистических стран. М., 1984. С. 120, 130, 131.

Аппарат премьер-министра структурно воспроизводит аппарат президента и также состоит из кабинета и генерального секретариата.

Наряду с «гражданскими» кабинетами и президент, и премьер-министр имеют «военные» кабинеты, состоящие из военного персонала, консультирующего руководство правительства при принятии решений по вопросам обороны.

О конкретных формах работы личного аппарата главы государства и премьер-министра известно немного прежде всего из-за конфиденциального характера соответствующей информации.

Обобщая сведения о работе аппарата правительства в зарубежных странах, можно выделить следующие основные направления его деятельности:

- 1) выполнение различных операций (сбор и оценка информации, подготовка проектов административных, а в ряде случаев и политических решений и т. д.);
- 2) оказание широкого спектра экспертно-аналитических услуг. Через создание специальных совещательных органов (Национальный совет экономики и труда в Италии, Экономический и социальный совет во Франции, Совет экспертов по развитию национальной экономики в Германии и др.) и экспертно-аналитическим работам, готовящим принятие административных решений, оказывается подключенным широкий спектр заинтересованных социальных слоев: предприниматели, ученые, профсоюзные лидеры и т. д.;
- 3) осуществление координации деятельности различных органов исполнительной власти и правительственных институтов. Эту функцию штабы президента и премьер-министра выполняют совместно с создаваемыми правительственными комитетами, межминистерскими советами и комитетами;
- 4) контроль за публичной администрацией. Несмотря на существование специализированных контрольных органов, руководители правительственной власти предпочитают работать с информацией, поступающей из собственных правительственных источников. Для ее получения в системе правительственных учреждений стали появляться «контраппараты» относительно долговременные правительственные органы, главная задача которых - контролировать, критиковать и тем самым содействовать улучшению результатов деятельности остальных правительственных органов.⁷ Для реализации координационной функции, за осуществление которой отвечает персонально глава правительства, помимо уже упоминавшихся органов (личный секретариат премьер-министра, генеральный секретариат правительства и др.), создаются различные правительственные комитеты, межминистерские комитеты (комиссии). Правительственный комитет представляет собой кабинет министров в министерстве, специализирующийся на одной крупной проблеме социально-экономического и политического развития государства - финансы, экономика, оборона, экология и т. д. В научной литературе их иногда называют отраслевыми кабинетами.⁸ В некоторых странах (Франция, Германия, большинство развивающихся стран) работу по координации аппарата государственного управления выполняют различные межминистерские органы (межминистерские советы, комиссии и административные департаменты и др.). В них координация обеспечивается на основе обмена мнения непосредственно между министрами под эгидой главы правительства. Межминистерские органы усиливают горизонтальные межотраслевые связи при решении наиболее сложных комплексных вопросов государственного управления, позволяют преодолеть ведомственную разобщенность и в некоторой мере компенсировать узкую специализацию отдельных министерств.

⁷ W. T. Gormley, Yr. Counterbureaucracies in Theory and Practice // Administration and Society. 1996. N3. P. 275 - 298.

⁸ Центральный аппарат государственного управления капиталистических стран. М., 1984. С. 11.

Кроме того, на заседаниях межминистерских советов «обкатываются» наиболее острые и неотложные вопросы, при обсуждении которых между членами правительства могут возникнуть ожесточенные споры. После того как заинтересованным министрам удастся достичь компромиссное решение (чаще всего при активном посредничестве премьер-министра), согласованный в предварительном порядке вопрос выносится на заседание правительства.

Особую привлекательность предварительному согласованию важных административных решений на межминистерском уровне придает то обстоятельство, работа межминистерских комитетов и комиссий (в отличие от заседаний правительства), как правило, выводится из-под действия парламентского и общественного контроля.

Для достижения единства публичной администрации недостаточно обеспечить координацию работы всех ее звеньев; для этого необходимо установить устойчивые прямые связи с другими элементами политической системы (политические партии, церковь и др.), с представителями наиболее влиятельных социальных групп (торгово-промышленные круги, руководство профсоюзов, научная элита и др.). В этих целях формируются различные советы и комитеты с расширенным составом участников (Экономический и социальный совет во Франции, Национальный совет экономики и труда в Италии и др.). В некоторых странах создание таких органов предусмотрено на конституционном уровне. Перед ними поставлена одна из важнейших задач - подготовка *легитимных* административных решений, то есть таких решений, которые имели бы поддержку среди различных социальных слоев, в том числе в деловых кругах. Они дают заключение по важнейшим правительственным программам, участвуют на начальном этапе формирования правительственной политики по основным социально-экономическим вопросам, при этом они, как правило, не осуществляют собственно исполнительно-распорядительные функции. Помимо этого, такие органы осуществляют активную околоправительственную лоббистскую деятельность.

Министерства. Практически во всех зарубежных странах⁹ в основании публичной администрации находится министерская система., которая строится, как правило, в соответствии с отраслевым принципом с тем, чтобы охватить важнейшие сферы государственного управления и основные направления общественного развития. Отраслевой принцип позволяет создать профессиональный специализированный управленческий аппарат в тех сферах общественной жизни, которые правительство считает постоянным объектом правового регулирования; дает возможность «увязать» разрозненные институты в единую систему в рамках одной управленческой области.¹⁰ Министерства планируют и организуют работу соответствующей отрасли управления. руководят подчиненными им предприятиями, учреждениями и организациями, осуществляют контроль за деятельностью всех субъектов права в подведомственной им отрасли.

Западная теория управления исходит из того, что задачей каждого министерства является осуществление власти, управление и вмешательство. то есть изменение организации и направления деятельности объектов управления. Для решения этой задачи министерство должно располагать руководящим центром в лице министра, квалифицированным управленческим персоналом и материальными возможностями, которые предусматриваются в бюджете. совокупность трех составных частей министерского звена - министр, персонал и бюджет - приводит в движение орган государственного управления, позволяет ему эффективно функционировать, реализовывать закрепленные за ним полномочия.

⁹ Даже в тех государствах, в которых официально провозглашен отказ от министерской системы (Ливия и др.), создаются органы управления, в основных чертах напоминающие министерства.

¹⁰ *Шталина М.А.* Административное право в странах Латинской Америки. М., 1994. С. 52.

Несмотря на разнообразие сфер деятельности министерств, в их работе можно усмотреть много общего. Западные административисты обычно выделяют следующие основные функции министерства:

1) *функция создания форм и методов деятельности по достижению цели, для осуществления которой было создано министерство.* Эта функция состоит в трансформации общенациональной политики в конкретную структуру аппарата министерства и деятельность его чиновников. Французские административисты называют эту функцию «функцией» одухотворения деятельности министерства;¹¹

2) *функция управления службами министерства.* Ее реализация происходит по трем основным направлениям - установление бюджета, подбор и перемещение личного состава, а также организация министерства, то есть определение его структуры и распределение компетенции министерства между его структурными подразделениями;

3) *функция координации.* Координационная деятельность на министерском уровне - это, во-первых, регулирование повседневной управленческой деятельности; во-вторых, координация деятельности ведомств, не входящих в состав министерств, но обязанными согласовывать по определенным вопросам свою деятельность с министерством (например, муниципалитеты, проводящие строительные работы, в случаях, предусмотренных законом, обязаны согласовывать свои проекты с министерством, отвечающим за вопросы строительства); в-третьих, координация в сфере взаимоотношений публичных предприятий и частного сектора;

4) *контрольная функция.* Она реализуется в трех основных формах - инспекция - периодически осуществляемая оценка эффективности деятельности администрации и установление ответственности должностных лиц за недостатки в работе;¹²

- иерархический контроль - постоянно осуществляемый контроль начальников в отношении подчиненных им по службе чиновников, в ходе которого начальники могут отменять решения своих подчиненных и давать им указания, обязательные для исполнения;

- финансовый контроль - вид контроля, который охватывает все служебные отношения, имеющие финансовые последствия. Министерство включается в механизм государственного управления по вертикали: правительство - министерство - объект управления. В связи с этим особое значение приобретает установление горизонтальных связей межминистерской координации. Соответствующие задачи возлагаются на правительство, специально создаваемые для этого межминистерские советы (комиссии) и некоторые функциональные подразделения самих министерств.

Как составная часть централизованной публичной администрации министерства выступают в правоотношениях не от своего имени, а от имени государства и, как правило, не наделяются правами юридического лица. Известный специалист в области административного права, профессор Парижского университета Жорж Ведель так прокомментировал этот вопрос: «Министерства являются простыми государственными службами, не обладающими правосубъектностью. Их деятельность - это деятельность государства. Вызывает недоумение позиция некоторых судов низового звена, которые все еще склонны рассматривать министерства как юридические лица, несмотря на то что от данной точки зрения отказались более века назад.»¹³

Министерства рассматриваются прежде всего органы административной власти, подчиненные органам политического руководства, а потому, имея определенную

¹¹ Крылова И.С. Аппарат государственного управления современной Франции. М., 1982. С. 94.

¹² Органы инспекции обладают правом проводить расследования, но, как правило, не имеют права принимать решения. Такое право дано сотрудникам иных структурных подразделений администрации.

¹³ Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 408.

самостоятельность в рамках четко определенной в законодательстве компетенции, они не обладают административной автономией.¹⁴

Министерство как объект политического руководства и политического контроля со стороны высших органов государства (главы государства, правительства, парламента) изучается конституционным правом. Объектом же пристального внимания науки административного права в зарубежных странах становятся административные связи, которые устанавливаются между главой исполнительной власти и правительством, с одной стороны, и министерствами - с другой.

Такое же объединение политических и административных функций наблюдается и в статусе министра. Как член правительства он наделен политической властью, а в качестве руководителя, конкретной отрасли управления он обладает полномочиями административного характера.

В зарубежных странах отраслевые органы государственного управления могут называться по-разному. Так, в ряде латиноамериканских государств (Мексика, Панама, Перу и др.) за ними закрепилось название «секретариаты», а термин «публичное министерство» используется в этих странах для органов прокуратуры.

В США центральные органы отраслевого управления называются «департаментами», а их руководители - «секретарями». Особенности президентской формы правления, сложившейся в США, обусловили существование ряда специфических особенностей, отличающих американские департаменты от министерств в государствах с парламентарной формой правления.

В Швеции и Норвегии центральные органы отраслевого управления именуются департаментами, а министерством официально называются лишь ведомство, занимающееся иностранными делами.¹⁵

В Великобритании законодательство признает лишь должность министра, но не само министерство. Похожая ситуация существует и в некоторых других странах. Так, например, законодательство Польши в качестве органа государственной администрации признает самого министра, а не министерство в целом; последнее рассматривается как ведомство соответствующего министра.¹⁶

Активизация социальных и экономических функций государства в течение XX века привела к значительному увеличению его административных задач и, как следствие, росту числа министерств. В министерской системе наряду с «классическими» министерствами иностранных дел, внутренних дел, обороны, юстиции, финансов - стали создаваться «новые» министерства, появление которых обусловлено различными обстоятельствами:

- необходимостью решения острых, неотложных государственных задач (министерство по делам беженцев и переселенцев, министерство жилищного строительства, министерство водоснабжения и др.);
- результатами научно-технического прогресса (министерство воздушного транспорта, министерство атомной энергетики и др.);
- появление №»новых» функций государства (министерство охраны окружающей среды и др.).

Существующие в настоящее время министерства, с известной долей условности, могут быть объединены в три группы:

- 1) министерства, создаваемые в административно-политической сфере (обороны, внутренних дел и др.);
- 2) министерства, создаваемые в финансово-экономической и хозяйственной сфер (экономики, финансов, промышленности, торговли, сельского хозяйства, транспорта и др.);

¹⁴ Штатаина М.А. Административное право в странах Латинской Америки. М., 1994. С. 53.

¹⁵ Могунова М.А. Скандинавские государства: центральные органы власти. М., 1975. С. 178.

¹⁶ Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. М., 1994. С. 81.

3) министерства, создаваемые в социально-культурной сфере (образования, культуры, здравоохранения и др.)

Комплексный характер решаемых министерствами задач приводит к тому, что одно и то же министерство может быть отнесено сразу к нескольким перечисленным группам. Так, созданы в ряде развивающихся стран министерства информации, очевидно, могут быть отнесены к министерствам социально-культурного блока. В то же время перед этими министерствами в качестве одной из задач ставится формирование у населения мировоззрения, соответствующего политическому курсу, проводимому правительством. С этой точки зрения министерство информации может быть отнесено к центральным органам государственного управления административно-политического блока.

В литературе по административному праву встречаются различные варианты классификации министерств. Выделяют, например, министерства отраслевого управления, которые руководят подчиненными им объектами (министерства энергетики, транспорта и др.), и министерства функционального управления, осуществляющие управление в определенной сфере (министерства иностранных дел, финансов и др.)

Встречается классификация министерств в зависимости от принципа, положенного в основу их создания:

- министерства, создаваемые по проблемно-отраслевому принципу (таких министерств большинство: министерства обороны, окружающей среды, внутренних дел и др.);
- министерства, создаваемые по принципу обслуживаемой клиентуры (министерства по делам потребителей, ветеранов и молодежи; мелкого бизнеса и др.).

Министерская система, сложившаяся в конкретной стране, зависит от различных национальных, исторических, политических, географических и иных факторов. Так, в странах, где сильны позиции религии и церкви, создаются министерства, курирующие дел религиозных культов. В государствах с монархической формой правления могут учреждаться министерства королевского (императорского) двора. В развивающихся странах, в которых еще не завершена процесс национальной консолидации, появляются министерства, на которые возлагаются задачи «строительства нации» (борьба с этнической разностью, развитие национальных культур и др.).

В отдельных случаях возможно создание министерства для решения конкретной задачи, после чего такое министерство обычно упраздняется. Одним из примеров подробного ad hoc министерства может служить существовавшее в Германии министерство для продления внутригерманского раскола, которое на разных этапах истории называлось по-разному: министерство воссоединения, министерство по общегерманским вопросам, министерство внутригерманских отношений. В 1986 году в Канаде для реализации на практике правительственного курса на свертывание государственного сектора в экономике было создано Министерство денационализации.

Для выравнивания уровней развития отдельных территорий министерства могут создаваться по территориально-региональному принципу (например, министерство по делам индейцев и северных территорий в Канаде, министерство по проблемам развития Юга в Италии. «Региональные» министерства существуют в Великобритании: министерство по делам Уэльса, министерство по делам Шотландии, министерство по делам Северной Ирландии.

Страновая специфика может проявляться и в функциях отдельных министерств. В некоторых развивающихся странах, например, министерство местного самоуправления занимается вопросами применения норм обычного права. В Великобритании на министерство по делам Северной Ирландии возлагается функция управления судебной системой этого региона, а в министерстве по делам Шотландии создано специальное подразделение, ответственное за организацию правосудия в Шотландии.

Определение оптимального числа министерств, как показывает опыт зарубежных государств, представляет непростую задачу. Повышение оптимальной границы делает правительственный аппарат громоздким и негибким, а крайнее ограничение числа

министерств неизбежно ведет к разбуханию вне министерского аппарата управления. При всех колебаниях просматривается все-таки общая тенденция к ограничению числа министерств¹⁷.

Министерская система, как правило, соответствует совокупности основных задач, стоящих перед государством. Подобно барометру, она чутко реагирует на малейшие изменения в приоритетах государственной политики через создание одних министерств и упразднение других. В некоторых странах приход к власти нового правительства сопровождается перестройкой системы министерств.

Таким образом, система центральных органов отраслевого управления отличается крайней подвижностью и стабильностью. Лишь в немногих зарубежных государствах количество министерств остается неизменным в течение длительного периода. Это связано или с традициями государственного управления в конкретной стране (так, в Финляндии со времени обретения независимости, на протяжении более чем 60 лет, было создано всего лишь одно новое министерство - охраны окружающей среды), или с тем, что система министерств получает свое закрепление на уровне конституции или иного законодательного акта (Австрия, Польша, Мексика и др.).

Число министерств предопределяется в основном объективными нуждами государственного управления, но в некоторых случаях определяющую роль играют субъективные факторы, связанные с политической конъюнктурой. При создании министерств определяющими могут стать идеологические и политические соображения: запросы ведущих партий, необходимость предоставления министерских портфелей соратникам по правительственной коалиции (в государствах с парламентской формой правления), реализация предвыборных обещаний и др.

Министерская система в зарубежных странах развивается под определяющим влиянием двух основных тенденций, проявляющихся как одновременно, так и сменяя друг друга:

- 1) дифференциация министерского управления;
- 2) интеграция (укрепление) министерского звена.

Дифференциация министерского управления стала исторически первой тенденцией развития системы отраслевого государственного управления. Так, на начальном этапе государственной реформы в Пруссии министерство внутренних дел функционировало как орган управления, охватывающий все основные сферы общественной жизни. Затем постепенно от него стали отпочковываться отдельные направления государственной политики, под которые создавались собственные министерства: образование, здравоохранение, торговля, сельское хозяйство, вопросы труда, научная деятельность и др. В Бельгии этот процесс происходил следующим образом: сначала из сферы деятельности министерства внутренних дел были выведены вопросы труда, затем - железные дороги и связь, в конце XIX века - промышленность и сельское хозяйство, в первой половине XX века - вопросы колоний, экономики и здравоохранения.¹⁸

Тенденция дифференциации в настоящее время проявляется, например, в дальнейшей специализации управления и разделении функций отдельных министерств. Так, например, в Италии из министерства финансов выделилось министерство по бюджетным проблемам. В Канаде из министерства финансов выделилось министерство национальных доходов, занимающееся сбором федеральных налогов, регулированием таможенных тарифов и контролем над импортом. Встречаются случаи создания сразу нескольких министерств, курирующих разные ступени образования - начальное, среднее и высшее. Во многих

¹⁷ Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Том 2. М., 1987. С. 275.

¹⁸ Государственная служба. Исполнительная власть: структура, функции. Зарубежный опыт. Вып. 16. М., 1997. С. 94.

развивающихся странах существует несколько министерств, осуществляющих управление сельским хозяйством, что непосредственно связано с аграрным характером их экономики.

Вторая тенденция, наоборот, приводит к укрупнению министерств, к появлению так называемых суперминистерств, которые объединяют в себе несколько ранее существовавших министерств со схожими функциями. Последние превращаются, как правило, в департаменты вновь образованного «большого» министерства.

Во Франции таким суперминистерством по праву считается министерство экономики и финансов, полномочия которого распространяются на все вопросы, представляющие интерес для государственной экономики. Благодаря той важной роли, которую играет данное министерство в подготовке проекта бюджета, оно имеет возможность ориентировать расходование средств публичной администрации. Более того, министр экономики и финансов должен скреплять своей подписью все регламентарные акты, имеющие финансовые последствия. Наконец, контроль за расходами позволяет ему осуществлять повседневное наблюдение за ходом дел всех других министерств.¹⁹

В 1984 году в Канаде было создано министерство регионального промышленного развития, которое объединило в своих рамках аппараты трех ранее существовавших министерств: промышленности и торговли; регионального экономического развития; экономического развития.

Суперминистерствами во многих развивающихся странах являются важнейшие органы управления экономикой: в Саудовской Аравии - министерство финансов и национальной экономики, в Ливане - министерство экономики, торговли, промышленности и нефти, в Мексике - министерство торговли и промышленного развития.

Иногда тенденция укрупнения министерского звена проявляется в реорганизации правительственной системы, нацеленной на механическое слияние министерств, дабы только уменьшить их число. Такие изменения отличаются обычно крайней недолговечностью и непоследовательностью. В 1970 году в Великобритании была предпринята попытка создания сразу нескольких суперминистерств. Появляется единое министерство торговли и промышленности. Через три года, в 1973 году, департамент торговли вновь выделяется в самостоятельное министерство, отдельное от министерства промышленности, а спустя еще шесть лет, в 1976 году, происходит их повторное слияние в единое министерство торговли и промышленности. Другая попытка организационного слияния состояла в том, что в состав министерства охраны окружающей среды включились министерства транспорта, строительства и местного самоуправления.

¹⁹ *Веделъ Ж.* Административное право Франции. М., 1973. С. 409.

Очевидно, что в такой форме министерство охраны окружающей среды в Великобритании могло проработать сравнительно недолго.

Рассмотренные тенденции развития министерской системы не являются взаимоисключающими; на практике они скорее дополняют друг друга. Каждая из них имеет как свои очевидные преимущества, так и серьезные недостатки. Правительство же, приступая к реорганизации системы центральных органов государственного управления, всякий раз тщательно взвешивает их применительно к конкретной общественно-политической и экономической ситуации и принимает решение о реформировании структуры исполнительной власти.

Укрупнение министерского звена содействует преодолению ведомственной разобщенности и проведению единой политики в определенной сфере управления. В пользу подобных реформ приводят и другие аргументы: снижение расходов на государственное управление, уменьшение численности правительства, сохранение количеств межминистерских координационных органов, ослабление опасности доминирующего давления различных групп интересов и т. д.

К числу нереализованных ожиданий и недостатков реформ по укрупнению министерств следует отнести: отсутствие реального ускорения принятия административного решения (по-прежнему сохраняется потребность в координации, однако теперь она должна проходить в рамках одного «большого» министерства); увеличение вероятности ошибки при принятии управленческого решения вследствие удаления центра принятия решений от объекта управления и др.

Вопросы организации работы и структуры каждого министерства регулируется в специальном акте о его создании - законе, нормативном акте, издаваемом главой государства, правительством или министром, в соответствии с закрепленной за ними компетенцией. В некоторых странах принимаются типовые положения о министерстве. Во главе министерства стоит министр, который по общему правилу руководит работой вверенного ему государственного органа в соответствии с принципом единоначалия. Как уже отмечалось, министр выполняет функции как политического, так и административного характера. В ряде зарубежных стран предпринята попытка распределить политическое руководство и оперативное управление отраслью между министром и генеральным секретарем²⁰ министерства соответственно.

²⁰ В странах англосаксонского права соответствующая должность называется «постоянный секретарь». Самим названием подчеркивается несменяемость этой должности в случае отставки политического руководства министерства.

Огромный объем документации, которую приходится прочитывать министру, необходимость часто присутствовать на заседаниях правительства и парламента, общаться с избирателями - эти и многие другие причины оставляют министру мало возможностей для того, чтобы вникнуть в детали работы своего министерства. В этом случае фактическое руководство министерством осуществляется генеральным (постоянным) секретарем, который в отличие от министра назначается, как правило, из профессиональных чиновников. является знатоком соответствующей сферы управления, выполняет исключительно административную деятельность и свободен от каких бы то ни было политических обязательств. Кроме того генеральный (постоянный) секретарь обеспечивает непрерывность и преемственность работы министерства при частых отставках министра.²¹

Все вышеизложенное наглядно иллюстрирует получившая известность история об одном молодом депутате канадского парламента, который просил премьер-министра доверить ему пост в кабинете и получил в ответ, что для этого требуется уйма опыта, масса знаний и бездна ума. Депутат возразил: «Господин премьер, Вы, должно быть, не разобрались в моей просьбе. Я прошу сделать меня не заместителем министра, а только министром».²²

Следует обратить внимание на многочисленные терминологические особенности, появившиеся в правовом лексиконе в связи с осуществлением полномочий министра. Должностные лица, как правило, не являющиеся руководителями министерств, но выполняющие отдельные поручения премьер-министра и имеющие право решающего голоса на заседаниях правительства, именуются *министрами без портфеля*. В связи с расширением сферы полномочий исполнительной власти министрам без портфеля в последнее время все чаще стали давать не временные, как ранее, а постоянные сферы ответственности (в подобных случаях их наименование утрачивает смысл).

В отдельных правительствах статус министра присваивается некоторым высокопоставленным чиновникам, которые, как и министры без портфеля, не являются руководителями министерств (председатель казначейства, генеральный прокурор, лидеры правительственных фракций в парламенте и др.).

²¹ Смена министра в большинстве зарубежных стран не ведет к автоматическим изменениям в аппарате министерства. Так, например, в Великобритании вместе с министром уходят только его политические заместители (государственные министры и политический советник). Лишь в некоторых государствах (США, отдельные развивающиеся страны) смена администрации предусматривает практически полную замену прежнего аппарата (вплоть до секретарш и переводчиков) и заполнение вакансий сторонниками победившей партии (система «раздела добычи»).

²² Данилов С.Ю., Шило В.Е. Политико-государственный механизм современной Канады. М., 1991. С. 123.

Существенной страновой спецификой отличается термин «государственный министр»: во Франции это - почетное звание, определяющее первенствующее место этого лица среди других министров; в Японии это - министр без портфеля; в Великобритании - первый заместитель министра, а в Норвегии - премьер министр.

Иногда в правительстве учреждается должность *министра-координатора* или *главного министра*, курирующего группу родственных министерств, а также министра, ведающего управлением крупными регионами государства.

В ряде англосаксонского права в правительстве выделяют должности *министров короны* (т. е. обычных министров) и *младших министров*. Так, в Канаде министры короны подчиняются непосредственно премьер-министру и руководят основными министерствами (финансов, иностранных дел, регионального промышленного развития и др.). Младшие министры возглавляют второстепенные министерства и подчинены не главе кабинета, а соответствующим министрам короны, которых они освобождают от части второстепенных обязанностей.²³

Как правило, в развивающихся странах встречается должность *министра-делегата*. Учреждение поста министра-делегата вызвано тем обстоятельством, что в отдельных государствах президент или премьер-министр сосредоточивают в своих руках ключевые министерские посты. Очевидно, что высшие должностные лица не в состоянии лично заниматься оперативным управлением всех органов, находящихся в их распоряжении, а потому от их имени в министерствах действуют делегаты, имеющие статус министра и представляющие главу государства или премьер-министра. Министр-делегат осуществляет полномочия, делегированные ему официальным руководителем министерства.²⁴

Несмотря на наличие многочисленных особенностей организации министерства (страновая, отраслевая специфика), в его структуре можно выделить некоторые общие элементы: кабинет, внутренние подразделения (департаменты, отделы, секции, бюро), советы и комитеты консультативного характера, органы инспекции и периферийные (территориальные) службы.

Кабинет представляет собой личный штаб министерства. Он состоит из сотрудников, которых подбирает министр лично: директор кабинета, сотрудник, отвечающий за связи с общественностью, различные технические советники, специальные уполномоченные, атташе и т. д. Члены кабинета пользуются особым доверием министра и «привязаны» к

²³ Данилов С.Ю., Шило В.Е. Политико-государственный механизм современной Канады. М., 1991. С. 115, 116.

нему: они остаются на своих должностях столько, сколько это нужно министру; с уходом министра уходят, как правило, и они, если новый министр не посчитает целесообразным оставить их в кабинете.

Для любого министерства характерно распределение его функций между различными структурными подразделениями.

Основной элемент, образующий систему министерства, называется в разных странах по-разному: дирекция во Франции; отдел в Великобритании, ФРГ; департаменты в Польше и т. д. Наиболее крупная административная единица - министерства в свою очередь состоит из более мелких подразделений (отделы, секции, бюро и т. д.). Все внутренние подразделения министерства, подчиняются центральной администрации (кабинет, генеральный секретариат), и только через них - министру. соблюдается принцип иерархии основных звеньев отраслевого министерства: каждое нижестоящее звено ответственно перед вышестоящим и подотчетно ему, обязано выполнять его распоряжения и обращаться через него к вышестоящему начальству.

Функции министерства распределяются между его основными структурными подразделениями. Каждая дирекция (отдел, департамент) предназначена для реализации какой-либо функции министерства. Компетенция министерства как бы складывается из компетенции его важнейших структурных подразделений.²⁵

В структуре министерства выделяют вертикальные, горизонтальные и технические службы.

Вертикальные службы (их иначе называют производственными или отраслевыми) направлены на реализацию основных функций министерства. Так, например, в министерстве юстиции ФРГ созданы следующие отраслевые отделы: управление юстицией; судопроизводства; гражданского права; уголовного права; торгового и хозяйственного права; публичного права. Отраслевыми подразделениями департамента финансов (казначейства) США являются: бюро внутренних государственных доходов; бюро пошлин на табак, алкоголь, взрывчатые вещества и огнестрельное оружие; бюро таможенных и торговых сборов; бюро расчетов; бюро публичного долга; бюро операций с золотом и серебром; бюро финансирования промышленности и инвестиций; офис контролера за обращением национальной валюты и функционирования банковской системы; отдел подготовки проекта федерального бюджета, разработки мероприятий по

²⁴ Подробнее см.: Юдин Ю.А. Высшие органы государства в странах Тропической Африки. М., 1980. С. 117; Штатина М.А. Административное право развивающихся стран. М., 1989. С. 36.

²⁵ Крылова И.С. Аппарат государственного управления современной Франции. М., 1982. С. 112.

развитию финансовой системы и федерального финансового законодательства; бюро чеканки, гравирования и печатания.

Горизонтальные службы (иначе называют функциональными) оказывают опосредованное воздействие на осуществление министерством его основных функций. К ним могут быть отнесены подразделения, занимающиеся вопросами персонала, бюджета, международного сотрудничества, научных исследований.

Технические службы министерства в своей деятельности связаны с «управленческой техникой»: архивы, подразделения, занимающиеся систематизацией документации, планированием, отчетностью, статистикой и т. д.

при министерствах создаются различного рода вспомогательные органы - советы и комитеты, автономные отделы. Как правило, они выполняют консультативно-техническую функцию (дача заключений, внесение предложений и т. д.). В порядке исключения они могут наделяться некоторыми квази-судебными полномочиями (например, Высший совет национального образования во Франции).

Почти каждое министерство располагает собственными органами инспекции или контроля (финансовые инспекторы, инспекторы национального образования, контролеры вооруженных сил и военно-морского флота и т. д.). Руководство их деятельностью осуществляет, как правило министр.

Некоторые министерства, помимо центрального, имеют региональный аппарат и офисы на местах. Территориальные (периферийные) службы министерства могут осуществлять свою деятельность как в пределах определенных округов национальной территории, так и за рубежом.

В США за проведение в жизнь федеральных законов на местах отвечают региональные подразделения департаментов, получившие в американской литературе название «полевые» подразделения. Эти органы департаментов хотя структурно и не связаны с органами штатов, все же осуществляют свою деятельность в тесном сотрудничестве с ними. Региональные подразделения департаментов также контролируют использование штатами федеральных субсидий.²⁶

Место и роль министерства в системе государственного управления определяются его компетенцией, которая может быть определена как в нормативном акте, принимаемом специально для регулирования деятельности данного министерства, так и в законодательстве, определяющем правовое положение всех центральных отраслевых органов государственного управления: конституции, законы о правительстве и публичной администрации (закон об административной процедуре в США, Закон о федеральных министерствах в Австрии, Органический закон о федеральной публичной администрации в Мексике и т. д.), типовые положения о министерстве.

²⁶ Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. м., 1994. с. 100

Компетенция министерства складывается из полномочий, которые, с известной долей условности, могут быть сгруппированы следующим образом:

- а) полномочия, которые связаны с реализацией задач, возлагаемых на данный орган в соответствующей сфере;
- б) полномочия, которые связаны с внутренней организацией министерства, руководством его персоналом и нижестоящими органами (периферийной службой).

Западные административисты рассматривают компетенцию министерства, как правило, сквозь призму полномочий министра. Выделяют несколько основных направлений, по которым министр реализует свои юридические полномочия:

1. *Министр предпринимает меры общего значения.* Предпринимаемые министром так называемые меры общего значения фиксируются в различных правовых актах - приказах, постановлениях и др. В странах англосаксонского права министры на основе делегирования конкретного полномочия парламентом издают акты нормативного характера, которые непосредственно касаются прав граждан. В странах континентальной системы права такие акты издаются министром согласно предписаниям закона или на основе регламентарной власти (декреты, ордонансы). Законодательство многих зарубежных стран признает, тем не менее, за министрами отдельные дискреционные полномочия в сфере нормотворчества: оно подтверждает право министров принимать постановления общего значения, не затрагивающие кого-либо персонально, даже при отсутствии четко выраженного законодательного разрешения, если эти постановления касаются исключительно организации подчиненных им служб, то есть действуют только в отношении служащих и клиентов этих служб.²⁷

Министры издают циркуляры, в которых обычно разъясняют содержание закона, декрета или другого нормативного акта (реже встречается практика издания нормативных циркуляров, в которых норма не разъясняется, а непосредственно закрепляется).

Распространена практика направления министрами директив своим подчиненным, в них заранее указываются направление и характер, которые подчиненные министров будут принимать по просьбе лиц, которых затрагивают их действия.

2. *Министр является начальником служащих своего министерства.* Он назначает на должности государственных служащих при условии соблюдения прав назначения, принадлежащих главе государства и премьер-министру; решает вопросы откомандирования и продвижения по службе; дает своим подчиненным инструкции, следит за принимаемыми ими решениями; принимает в отношении подчиненных меры дисциплинарного характера.

3. *Министр принимает индивидуальные административные решения* (дополнительно к тем, что были упомянуты в связи с управлением персоналом) в каждом случае, когда это предусмотрено правовым актом общего значения (например, министр культуры принимает решение об объявлении здания историческим памятником, министр образования выдает лицензию строительной компании, министр финансов принимает решение о предоставлении отсрочки (рассрочки) уплаты налогов, министр внутренних дел принимает решение о высылке из страны иностранца, присутствие которого на территории данного государства угрожает интересам охраны общественного порядка, и. т. д.).

4. *Министр наделяется полномочиями в финансовой сфере.* Ежегодно он готовит проект своего министерства. После утверждения его парламентом министр управляет процессом использования предоставленных средств, являясь главным распорядителем бюджетных кредитов.

5. *Министр представляет государство* во всех вопросах, относящихся к компетенции его министерства: подписывает от имени государства международные соглашения,

²⁷ Гримо Ж. Организация административной власти во Франции. М., 1994. С. 53.

административные договоры в соответствии с установленной компетенцией, представляет государство в органах правосудия и т.д.

Министр не обязан выполнять лично все закрепленные за ним полномочия. Часть своих полномочий он может передать в порядке делегирования начальникам центральных служб министерства или должностным лицам, возглавляющим периферийные службы.

Ведомства. В тех сферах общественной жизни, которые не охватываются министерствами, создаются многочисленные и разнообразные ведомства (государственные комитеты, управления, агентства, бюро, государственные комиссии и др.) Как уже отмечалось, министерское звено управления представляет собой остов целостного организма публичной администрации. Все другие центральные управленческие органы специальной компетенции образуются, чтобы восполнить пробелы в единой структуре управления, устранить недостатки в деятельности центральных отраслевых органов, решить проблемы, которые министерства в силу объективных или субъективных причин в данный момент решить не в состоянии.²⁸

Понятие «ведомство» не характерно для юридического лексикона зарубежных стран; оно характерно прежде всего для административного права России и некоторых государств, правовые системы которых формировались под влиянием советского права. Зарубежное законодательство, как правило, не использует для обозначения разнообразных центральных органов государственного управления какого-то собирательного названия типа «ведомства», а потому в юридической литературе не существует единого, общепринятого определения ведомства. Одни к ведомствам относят органы управления, находящиеся в подчинении министерств. Другие включают в это понятие ведомства, составляющие аппарат главы государства, премьер-министра, правительства, а, также межминистерские советы и комитеты (в нашем учебнике эти органы были выделены в самостоятельную группу; о них шла речь в разделе, посвященном аппарату правительства).

Неоднозначно решается и вопрос о соотношении понятий «ведомство» и «министерство».

Наиболее, распространенной является позиция, в соответствии с которой ведомство создается в той области, которая не охвачена министерским управлением.

Встречается и иная точка зрения, сторонники которой исходят из того, понятие «ведомство» является родовым и включает как сами министерства, так и другие ведомства, не имеющие статуса министерства. В этом случае министерство рассматривается как такое ведомство, во главе которого стоит министр, являющийся членом правительства.²⁹

Отдельные ведомства могут создаваться путем отпочкования от министерств. Одни ведомства, выделяясь из состава последнего. Другие же получают значительную автономию и становятся независимыми административными управлениями, пополняя число органов децентрализованной публичной администрации.³⁰

²⁸ *Шталина М.А. Административное право в странах Латинской Америки. М., 1994. С. 52*

²⁹ См., например: *Кино Лазаров. Административное право. София, 2000. С. 48.*

³⁰ Подобная практика вызывает на Западе ожесточенные дискуссии, смысл которых раскрывается на примере британской практики Николаса Оуэна в статье преподавателя политологии в Круинз колледже Оксфордского университета. В ней он, в частности пишет: «Если такие управления занимаются несложными и незначительными делами, их статус обычно не вызывает возражений. Но в настоящее время появились управления, которые не просто выдают паспорта или водительские права, а руководят исправительными учреждениями Соединенного Королевства и выплачивают социальные пособия... Правительство утверждает, что министры по-прежнему отвечают за всю работу своих ведомств, включая и ту, что выполняется независимыми управлениями. Но так как министры отошли от решения рутинных вопросов и их вмешательство в деятельность управлений носит нерегулярный характер, на практике их ответственность не велика. К тому же, иногда членам парламента довольно сложно получить ответ на интересующие их вопросы от директоров управлений». (Понять британские государственные институты. Б/м., 2000. С. 43).

Классифицировать ведомства крайне сложно по причине их значительного числа и большого количества переданных им функций.

Увеличение ведомств, с одной стороны, содействует усилению специализации государственного регулирования общественных отношений, обеспечению лучшей межведомственной координации путем установления горизонтальных связей между существующими министерствами и ведомствами: однако, с другой стороны, это негативно сказывается на управляемости системы центральных органов исполнительной власти.

Так, например, в настоящее время в ФРГ на федеральном уровне действуют следующие ведомства: федеральное ведомство по охране Основного закона; федеральное финансовое ведомство; федеральное ведомство по грузовым перевозкам; федеральное ведомство здравоохранения; федеральное ведомство по обеспечению безопасности полетов; федеральное статистическое ведомство; федеральное ведомство для ремесленного хозяйства; федеральное ведомство по охране от радиации, федеральное ведомство страхования, федеральное ведомство управления; федеральное ведомство картелей; федеральное ведомство гражданской обороны; федеральное ведомство по окружающей среде; федеральное верховное морское ведомство и др.

Крупнейшими центральными ведомствами в Великобритании являются Центральное ведомство информации, Департамент по юридическим вопросам, Управление таможенных и акцизных сборов, Управление государственных доходов, Департамент по гарантиям экспортных кредитов, Управление по делам библиотек и искусству и др. Ведомство возглавляет профессиональный чиновник высшего ранга, который, как правило, не является министром. В отдельных случаях руководителям ведомств может присваиваться ранг министра. Руководители ведомств, не действующие на правах министра, могут присутствовать на заседаниях правительства по приглашению и с правом совещательного голоса.

В некоторых государствах создаются так называемые правительственные ведомства, руководители которых, не будучи министрами, входят в состав правительства. Так, например, в Польше Малая Конституция в статье 53, посвященной составу Совета министров, устанавливает, что в него наряду с председателем Совета министров, вице-председателем и министрами входят также и руководители определенных законом комиссий и комитетов, осуществляющих функции высших органов государственной администрации, назначенные в порядке, предусмотренном для формирования правительства. В частности, к числу таких органов относится образованный в соответствии с Законом 12 января 1991 года Комитет научных исследований, определенный в статье 1 Закона как «высший орган государственной администрации по вопросам научной и научно-технической политики государства»³¹ Председатель этого комитета назначается и освобождается от должности Сеймом (парламентом), по предложению председателя Совета министров. Другие ведомства, созданные в Польше (Антимонопольное управление, Управление охраны государства, Управление физической культуры и туризма), не являются правительственными: их руководители не входят в состав правительства; они назначаются и освобождаются от должности непосредственно председателем Совета министров.

Вопросы образования новых ведомств, их компетенции и структуры в зависимости от национального законодательства могут регулироваться:

- а) приказами министра соответствующей отрасли;
- б) решениями правительства;
- в) специальными законами (в Германии, например, ведомства создаются специальными законами в качестве самостоятельных высших учреждений при соответствующем федеральном министерстве).

³¹ Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. М., 1994.

Применительно к ведомствам, входящим в состав централизованной публичной администрации, может быть применена одна из двух основных моделей административного подчинения:

- 1) ведомство подчиняется министру, руководящему соответствующей сферой управления. В этом случае руководитель ведомства может иметь ранг заместителя министра;
- 2) ведомство выводится из административного подчинения министру и напрямую подчиняется правительству. При таком варианте, если руководитель ведомства не имеет ранга министра на одного из членов правительства может быть возложено общее руководство работой данного ведомства.

В первом случае министр осуществляет руководство отраслью в полном объеме, а во втором случае он руководит только министерством, при этом различные ведомства (агентства, бюро, управления и др.) считаются независимыми от министерства и подчинены непосредственно правительству.