

Научная статья



УДК 342.5

DOI 10.17150/1819-0928.2022.23(3).293-301

EDN LEIWDE

Функциональная децентрализация государственного управления: опыт Франции и отечественная действительность

Иван Борисович Чагин*Иркутский государственный университет, Иркутск, Россия
vanyachagin@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9055-9654>***Владислав Викторович Яковлев***Иркутский государственный университет, Иркутск, Россия
vladvu@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-6817-3982>*

АННОТАЦИЯ

В настоящей статье проводится анализ функциональной децентрализации государственного управления в России и Франции. Рассматривается опыт Франции в организации государственного управления посредством института независимых административных органов. Основываясь на принципе исторического подхода, динамика развития независимых административных органов во Франции исследуется с 1978 года. Выделяются два исторических периода в их становлении. Такой методологический подход позволил авторам выявить основные причины появления указанных учреждений в институциональном ландшафте государственного управления Франции: объективная необходимость децентрализации и деконцентрации государственного управления в наиболее чувствительных для прав и свобод человека и гражданина сферах; необходимость повышения эффективности и результативности государственного управления; обеспечение профессионализма государственного управления в отдельных отраслях экономики и т. д. Исследуя современное состояние правового положения независимых административных органов во Франции, авторы отмечают неоднородность полномочий независимых административных органов. В этой связи выделяются два подхода. При первом подходе независимые административные органы наделяются исключительно контрольными и квазюрисдикционными полномочиями, для второго характерно наделение независимых административных органов полномочиями «законодательного» характера (они могут устанавливать правила поведения), исполнительного (они самостоятельно контролируют применение этих правил) и квазюрисдикционного (они разрешают любые споры, которые могут возникнуть в связи с применением этих правил). В заключении статьи указывается на преимущество наличия независимых административных органов в институциональном ландшафте государственного управления, связанного со степенью их автономии, которая обеспечивается за счет наличия организационных и финансовых гарантий независимости со стороны государства, что, как следствие, позволяет обеспечить определенный баланс между институтами государства и гражданского общества.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственное управление, децентрализация государственного управления, независимые административные органы, организационная структура управления

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование проведено при финансовой поддержке молодых ученых Иркутского государственного университета. Грант № 091-22-335 «Независимые административные органы в институциональном ландшафте государственного управления».

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Чагин И.Б., Яковлев В.В. Функциональная децентрализация государственного управления: опыт Франции и отечественная действительность // Академический юридический журнал. 2022. Т. 23, № 3. С. 293–301. DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(3).293-301. EDN: LEIWDE.

Original article

Functional decentralization of public administration: France experience and domestic reality

Ivan B. Chagin*Irkutsk State University, Irkutsk, Russia**vanyachagin@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9055-9654>***Vladislav V. Yakovlev***Irkutsk State University, Irkutsk, Russia**vladvy@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-6817-3982>*

ABSTRACT

This article analyzes the functional decentralization of public administration in Russia and France. The experience of France in the organization of public administration through the institution of independent administrative bodies is considered. Based on the principle of the historical approach, the dynamics of the development of independent administrative bodies in France since 1978 is examined. There are two historical periods in the formation of independent administrative bodies in France. Applied methodological approach allowed the authors to identify the main reasons for the emergence of these institutions in the institutional landscape of public administration in France: the objective need for decentralization and deconcentration of public administration in the most sensitive areas for human and civil rights and freedoms; the need to improve the efficiency and effectiveness of public administration; ensuring the professionalism of public administration in certain sectors of the economy and so on. Exploring the current state of the legal status of independent administrative bodies in France, the powers' heterogeneity of independent administrative bodies is noted. In this connection the authors distinguish two approaches. The first approach vests independent administrative bodies with exclusively control and quasi-jurisdictional powers. The second approach is characterized by vesting independent administrative bodies with powers of «legislative» nature (they can establish rules of conduct), executive (they independently control the application of these rules) and quasi-jurisdictional (they resolve any disputes that may arise in connection with the application of these rules). In conclusion, the authors point out the advantage of having independent administrative bodies in the institutional landscape of public administration, associated with the degree of their autonomy, which is ensured by the presence of organizational and financial guarantees of independence from the state, which as a result provides a certain balance between the institutions of the state and civil society.

KEYWORDS

public administration, decentralization of public administration, independent administrative bodies, organizational structure of governance

ACKNOWLEDGMENTS

The research was carried out with the financial support of the grant of the Irkutsk State University for young scientists No. 091-22-335 "Independent administrative bodies in the institutional landscape of public administration".

FOR CITATION

Chagin I.B., Yakovlev V.V. Functional decentralization of public administration: France experience and domestic reality. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*. 2022;23(3):293–301. (In Russian). DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(3).293-301. EDN: LEIWDE.

Введение

Исследование институциональных проблем государственного управления — тема, которая остается актуальной на протяжении длительного периода времени развития человеческого общества. Актуальной и многогранной. Одна из ее граней — вопрос об учреждении в государственном аппарате институтов, обеспечивающих эффективность управленческих воздействий.

В качестве решения этого вопроса как в теории, так и на практике предлагаются и апробируются разные подходы. Один из таких подходов

связан с созданием в институциональном ландшафте государственного управления независимых от исполнительной власти органов. Например, во Франции они именуются независимыми административными органами.

Концепция нового публичного менеджмента, как подчеркивает И.Н. Трофимова, предусматривает децентрализацию управления [1, с. 35]. Еще Б.Н. Чичерин отмечал, что децентрализацию государственного управления можно рассматривать как передачу полномочий, процесс перераспределения власти, определенную по-

литику, совокупность политических стратегий, принцип организации и функционирования публичного управления, метод публичного управления [2, с. 419].

С.Н. Махина определяет децентрализацию как передачу определенного объема властных полномочий компетентным субъектам управленческого воздействия иным структурным единицам, наделенным необходимыми правами, обязанностями и ресурсами [3, с. 6].

Децентрализованный подход в рамках организации публичной власти находит свое применение во все большем количестве стран мира. Согласно Сводному Отчету по оценке предоставленной помощи, проведенной экспертной группой Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР), в 63 из 75 развивающихся стран, в которых проводились исследования, были предприняты попытки децентрализации путем внедрения различных ее форм в 1997 году [4, с. 78].

Следует согласиться с авторами научно-практического пособия «Децентрализованные органы и учреждения в системе исполнительной власти зарубежных государств» в том, что правовое положение децентрализованных органов специфично в каждой стране, и, кроме того, каждое государство отличается разнообразием вариантов их статуса [5, с. 13]. Своя специфика в вопросах децентрализации присуща и Франции.

Несмотря на различие в правовом положении децентрализованных органов, можно выделить и некоторые общие черты, характерные для всех независимых ведомств. Например, Р.Т. Мухаев к таким признакам относит административную и финансовую автономию, наличие специальной компетенции, наличие исполнительно-распорядительных полномочий по отношению к частным лицам [6, с. 178].

В отечественной правовой литературе вопросы, посвященные децентрализации государственного управления, являются малоизученными. Между тем данная тема представляет существенный интерес для отечественной правовой науки, так как она позволяет взглянуть под другим углом зрения на решение проблем, связанных с повышением эффективности и результативности государственного управления.

Настоящая статья состоит из трех частей. Часть I содержит описание истории зарождения и развития независимых административных органов во Франции. В указанной части предпринимается попытка поиска и типологизации основных причин появления данных

органов в институциональном ландшафте государственного управления Франции. Часть II посвящена исследованию правового статуса независимых административных органов во Франции. В этой связи анализируются функции, задачи и полномочия данных органов и их взаимодействие с иными государственными органами Французского государства, рассматривается вопрос обеспечения гарантий независимости данных органов. В III части описан отечественный опыт функциональной децентрализации государственного управления.

1. История становления и развития независимых административных органов во Франции

Анализ истории государственного управления во Франции позволяет выделить два периода в становлении и развитии независимых административных органов:

1) 1978–2016 годы. Для данного периода характерно отсутствие законодательного регулирования правового статуса независимых административных органов;

2) 2017 год — по настоящее время (2022 год). Указанный период берет свое начало с даты принятия Парламентом Закона Республики Франция № 2017-55 от 20 января 2017 года «Об общем статусе независимых административных органов и независимых государственных органов»¹ (далее — Закон 2017 года, Закон). С момента принятия Закона 2017 года независимые административные органы во Франции были разделены на два вида: а) независимые государственные органы (API); б) независимые административные органы (AAI).

Год, с которого во Франции начинают отсчитывать историю становления независимых административных органов, — 1977-й, ноябрь. Именно в этот период, как отмечает Патрис Желлар, происходило обсуждение законопроекта об информатике и свободе, в соответствии с которым была создана Национальная комиссия по информатике и свободам (далее — CNIL)². Данный орган был создан в результате принятия

¹ LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000033897475/#LEGIARTI000039183396> (дата обращения: 10.07.2022).

² Rapport de l'office parlementaire d'évaluation de la législation n° 404 (2005-2006) de M. Patrice GÉLARD, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, déposé le 15 juin 2006. URL: <https://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-11.pdf> (дата обращения: 10.07.2022).

поправки к законопроекту, которая предлагала рассматривать CNIL в качестве независимого административного органа. Поправку внесла комиссия по законодательству Сената, в то время как Национальное собрание предлагало передать Национальную комиссию по информатике и свободам в ведение Министерства юстиции.

Словосочетание «независимый административный орган» встречается вновь во Франции в 1984 году, когда Конституционный совет определил высший орган аудиовизуальных коммуникаций в качестве независимого административного органа. В частности, Конституционный совет в своем решении указал следующее: «...Назначение независимого от правительства административного органа для осуществления такого важного права на свободу общения, как разрешение на использование услуг радио-телевидения, доступных для общественности в кабельной сети, является основной гарантией осуществления публичной свободы...»³.

В период с 1985-го по 2000 год статус независимых административных органов был присвоен еще ряду учреждений, созданных для решения разного рода проблем. Например, национальная комиссия по контролю за прослушиванием телефонных переговоров (CNCIS), наделенная компетенцией в вопросах прослушивания телефонных разговоров и квалифицированная как независимый административный орган, была создана в соответствии со статьей 13 Закона № 91-646 от 10 июля 1991 года о тайне переписки, передаваемой средствами связи, только после того, как Франция была осуждена Европейским судом по правам человека в решении по делу Крюслен против Франции от 24 апреля 1990 года⁴. Указанная комиссия переименована в 2015 году в национальную комиссию по контролю методов разведки. В 1989 году была создана Национальная комиссия по борьбе с допингом, этой комиссии также был присвоен статус независимого административного органа.

В совершенно иной сфере та же квалификация независимого административного органа была сохранена при создании Органа по контролю за шумом в аэропортах (ACNUSA) в соответ-

ствии с Законом № 99-588 от 12 июля 1999 года⁵. В области социального посредничества был создан Комитет национальной безопасности по вопросам этики. В соответствии со статьей 1 закона № 2000-494 от 6 июня 2000 года комитет рассматривался в качестве независимого административного органа, в юрисдикцию которого входило расследование нарушений этики, совершенных лицами, осуществляющими охранную деятельность на территории государства Франции⁶.

В 2001 году Государственный совет Франции подготовил публичный доклад о независимых административных органах во Франции, согласно которому по состоянию на 2001 год во Франции существовало от 25 до 35 независимых административных органов⁷.

Конституционный совет Франции в 2001 году указывал на неоднородность правового положения независимых административных органов. Так, с одной стороны, они обладают более или менее властными полномочиями в области регулирования и контроля, а с другой, их влияние основывается на авторитете, без наличия каких-либо реальных властных полномочий. В указанном случае акцент ставится на значении внеправовых функций независимого административного органа.

При этом стоит обратить внимание на то, что в первый исторический период становления независимых административных органов сложно уловить логику французского законодателя в части присвоения статуса независимого административного органа какому-либо учреждению. Так, он не квалифицировал в качестве независимых административных органов учреждения, созданные в тот же период, и которые имеют общие черты с независимыми административными органами, такие как Комиссия по страховому контролю (Закон № 89-1014 от 31 декабря 1989 года)⁸, Национальная комиссия по торго-

⁵ Loi n° 99-588 du 12 juillet 1999 portant création de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000396398/> (дата обращения: 10.07.2022).

⁶ Loi n°2000-494 du 6 juin 2000 portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000400186/> (дата обращения: 10.07.2022).

⁷ Rapport public 2001 Jurisprudence et avis de 2000 Les autorités administratives indépendantes. URL: <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/014000275.pdf> (дата обращения: 10.07.2022).

⁸ Loi n° 89-1014 du 31 décembre 1989 portant adaptation du code des assurances à l'ouverture du marché européen. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000707718/> (дата обращения: 10.07.2022).

³ Décision n° 84-173 DC du 26 juillet 1984, loi relative à l'exploitation des services de radio-télévision mis à la disposition du public sur un réseau câblé. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/cons/id/CONSTEXT000017667691/> (дата обращения: 10.07.2022).

⁴ «Крюслен (Kruslin) против Франции» : Постановление ЕСПЧ от 24 апр.1990 г. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=7136#wVXPCAThje5YITUB> (дата обращения: 10.07.2022).

му оборудованию (Закон № 93-122 от 29 января 1993 года)⁹.

Второй этап развития независимых административных органов связан с принятием в 2017 году Закона, регулирующего их правовой статус.

Принятию Закона 2017 года предшествовали серьезные дебаты как на политической, так и на научной арене Франции. Не все политики и ученые позитивно оценивали опыт функционирования независимых административных органов и их место в системе разделения властей. В частности, озвучивались аргументы о создании проблем в отношении принципа разделения властей, так как независимые административные органы обладают полномочиями «законодательного» характера (они могут устанавливать правила поведения), исполнительного (они самостоятельно контролируют применение этих правил) и квазиюрисдикционного (они разрешают любые споры, которые могут возникнуть в связи с применением этих правил). Их оппоненты заявляли о том, что государственному аппарату должны быть присущи элементы гибкости. Деконцентрация государственной власти путем создания независимых органов, ответственных за выполнение конкретных задач, является естественным ходом развития демократического государства. С одной стороны, подчеркивалось нарушение, созданное независимыми административными властями во французской правовой традиции, связанной со строгой концепцией мысли Монтескье и разделением властей. С другой, отмечалось, что автономия независимых административных органов носит лишь относительный характер, поскольку эти органы в принципе могут быть упразднены в любое время.

Дальнейший ход развития исторических событий во Франции демонстрирует решительность французского законодателя в вопросе определения правового статуса независимых административных органов.

Анализ истории становления и развития независимых административных органов во Франции позволяет сделать несколько выводов относительно детерминант появления данных органов во Франции.

1. Часть независимых административных органов во Франции были созданы в качестве конкретного ответа со стороны государства на воз-

никший кризис в управлении определенными сферами общественных отношений.

2. Второй причиной возникновения независимых административных органов во Франции следует назвать обращение Франции к опыту зарубежных государств. Например, при создании комиссии фондовой биржи (COV) французский законодатель прямо ссылаясь на американский опыт создания комиссии по ценным бумагам и биржам Штатов.

3. Подвергающаяся сомнению беспристрастность государственного вмешательства. Как отметил экс-министр внутренних дел Жан-Пьер Шевенман в ходе обсуждения в первом чтении законопроекта о создании Высшего совета по этике безопасности, «...цель, которую преследуют органы государственной власти при создании независимого административного органа, теперь ясна: они ожидают от этих институтов выполнение своих задач так, как это делали бы магистраты, то есть «беспристрастно, объективно и независимо». Это как если бы само появление независимой административной власти в данной сфере придавало ей своего рода «легитимность от рождения»¹⁰.

4. Необходимость децентрализации и децентрализации государственной власти как способ повышения эффективности регулирования в наиболее чувствительных к осуществлению прав и свобод сферах. К одной из привлекательных черт системы регулирования независимыми административными органами относят повышение эффективности регулирования, обеспечивающим его взаимодействие между нормативными положениями и фактически складывающимися отношениями на постоянной основе. Это означает, что независимый административный орган имеет возможность оперативно изменять применяемое им правило, чтобы лучше отслеживать эволюцию поведения в той или иной области или изобретательность субъектов правоотношений, что, как следствие, также направлено на предотвращение девиантного поведения.

5. Необходимость придания государственному управлению оперативности и гибкости в принятии решений. Предполагается, что модель независимой административной власти обладает большей эффективностью по отношению и к традиционным способам функционирования исполнительной власти, и к реакции, которая

⁹ Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. — URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000711604> (дата обращения: 10.07.2022).

¹⁰ Rapport n° 332 (2015-2016) de M. Jacques MÉZARD, fait au nom de la commission des lois, déposé le 27 janvier 2016. URL: <http://www.senat.fr/rap/115-332/115-332.html> (дата обращения: 10.07.2022).

может показаться слишком медленной со стороны власти судебной. Автономия, предоставленная независимым административным органам, позволяет принимать решения быстрее, чем при централизации государственного управления. Независимые административные органы фактически свободны от целого ряда ограничений, которые тяготеют над традиционными методами выработки административных решений. Независимые административные органы имеют огромное преимущество, заключающееся в том, что они могут принимать решения, как только чувствуют себя достаточно информированными, независимо от любых соображений, экзогенных для сектора, за который отвечают, и таким образом обеспечивают непрерывность регулирования. Более того, упрощенные правила работы позволяют независимым административным органам разрешать споры и налагать любые санкции быстрее, чем судам, перегруженным делами и подверженным многочисленным ограничениям процедурного характера. Эта способность к быстрому реагированию на быстро меняющиеся проблемы, требующие безотлагательного принятия решений, объясняет причины, по которым независимым административным властям были предоставлены полномочия по регулированию.

6. Еще одна причина для создания независимых административных органов — необходимость обеспечения профессионализма в технических вопросах для повышения доверия к органам управления со стороны экономических субъектов. Это обоснование существования, например, Комиссии фондовой биржи (COB), Совета по финансовым рынкам (CMF) и Комитета кредитных учреждений и инвестиционных компаний (CECEI). В таких технических областях, как финансы, фондовый рынок или банковское дело, участие профессионалов в институциональном ландшафте государственного управления позволяет гарантировать органу, принимающему решения, полную информацию о тонкостях принимаемых мер, а также обеспечения должной адаптации этих мер к реалиям на местах и гибкой реакции на изменения на рынке.

II. Правовой статус независимых административных органов во Франции

Закон 2017 года направлен на решение проблемы, связанной с неопределенностью и неоднозначностью правового статуса независимых административных органов. Согласно данному Закону в число независимых административных

органов по состоянию на апрель 2022 года входят 24 органа. Например, к ним относятся: орган по контролю за шумом в аэропорту; орган по регулированию электронных коммуникаций и постов; орган по регулированию онлайн-игр; комиссия по доступу к административным документам; национальная комиссия по публичным дебатам; высший орган здравоохранения; высший совет по оценке исследований и высшего образования; высший орган по обеспечению прозрачности общественной жизни. В перечень независимых государственных органов во Франции по состоянию на май 2022 года входят: Французское антидопинговое агентство (AFLD); Управление финансовых рынков (AMF); Высший совет аудиовизуальных материалов (CSA); Высший орган здравоохранения (HAS); Высший орган по распространению произведений и защите прав в Интернете (HADOPI); Транспортный регулирующий орган (ART); Высший совет аудиторов (H3C); Национальный энергетический посредник.

Закон 2017 года не устанавливает четких критериев для понимания отличий в правовом положении независимых административных органов (AAI) и независимых государственных органов (API). Однако демаркационную линию в их правовом статусе позволяет провести содержание статьи 2 Закона 2017 года, в которой указывается на то, что независимые государственные органы обладают правосубъектностью, а также положения статей 18–20, устанавливающие гарантии финансовой самостоятельности независимых государственных органов¹¹.

Стоит также обратить внимание на неоднородное правовое положение независимых административных органов в части наделения их полномочиями, в частности, в законодательстве Франции можно проследить два подхода.

Первый подход заключается в том, что независимый административный орган выступает в качестве посредника между властью, устанавливающей правила, и всеми иными субъектами правоотношений, это выражается в контроле за соблюдением нормативных правовых предписаний и привлечении к ответственности за их нарушение. В этом случае именно государство несет основную ответственность за определение пра-

¹¹ LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000033898616/> (дата обращения: 10.07.2022).

вил, контроль за соблюдением которых возлагается на независимый административный орган.

Второй подход является более широким. Для него характерно предоставление независимым административным органам не только полномочий по контролю за соблюдением нормативных правовых предписаний, но и полномочий по созданию норм права. При этом независимый административный орган наделяется фактически всеми полномочиями, необходимыми ему для выполнения поставленных перед ним задач, а именно квазизаконодательными, квазиисполнительными и квазюрисдикционными полномочиями по разрешению споров. Этот подход в большей мере характерен для независимых административных органов, регулирующих финансовый рынок.

Закон 2017 года можно охарактеризовать в качестве рамочного. Любой независимый административный орган или независимый государственный орган учреждается отдельным законом, который устанавливает правила, касающиеся состава и полномочий, а также основные принципы организации и функционирования независимых административных органов и независимых государственных органов, которые могут обратиться за консультацией к другому органу по любому вопросу, входящему в компетенцию этого органа.

Любой независимый административный орган или независимый государственный орган может нанимать гражданских и военных чиновников, должностных лиц парламентских ассамблей, нанимать сотрудников по контракту.

Любой независимый административный орган или независимый государственный орган ежегодно до 1 июня направляет правительству и парламенту отчет о ходе работы, в котором сообщается об осуществлении своих функций. Отчет публикуется. По просьбе соответствующих постоянных комиссий Национального собрания и Сената любой независимый административный орган или независимый государственный орган ежегодно отчитывается перед ними о своей деятельности.

III. Децентрализации государственного управления в Российской Федерации

Проблема децентрализации государственного управления является актуальной и для Российской Федерации. И хотя в нашей стране пока нет системного подхода к решению этого вопроса, есть смысл отметить наличие отдельных институтов, которые по своей характеристике

в некоторых аспектах правового положения схожи с независимыми административными органами, например, уполномоченные по правам, отдельные некоммерческие организации (РАА, РУСАДА, РФС, РСА и др.). Некоторые отечественные ученые также относят к прототипу независимых административных органов саморегулируемые организации [7, с. 138].

По нашему мнению, ближе всех по статусу к независимым административным органам власти в Российской Федерации находится Уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг. Это обусловливается несколькими обстоятельствами. Во-первых, наличием квазюрисдикционных полномочий. В соответствии с федеральным законодательством Уполномоченный разрешает споры между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями; при удовлетворении требований потребителя финансовых услуг ему может выдаваться удостоверение, являющееся исполнительным документом по смыслу действующего российского законодательства. Во-вторых, в действующем законодательстве предусматриваются финансовые гарантии независимости, в частности, фонд финансирования деятельности Уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг формируется в том числе за счет взносов финансовых организаций, размер которых зависит от количества обращений в отношении финансовой организации. Вместе с тем, в отличие от независимого административного органа и Уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг, фактически отсутствуют исполнительно-распорядительные полномочия.

Анализ действующего отечественного законодательства позволяет утверждать, что в Российской Федерации в институциональном ландшафте государственного управления отсутствуют как на федеральном, так и на региональном уровне органы или учреждения, правовой статус которых был бы аналогичен правовому статусу независимых административных органов во Франции. Указанное обстоятельство не детерминировано положениями Конституции Российской Федерации, более того, по нашему мнению, нормы Основного закона в Российской Федерации, наоборот, позволяют встраивать в систему государственного управления органы или учреждения, схожие статусом с независимыми административными органами, при установлении определенных гарантий. Однако появление таких органов в отечественной управленческой действительности является вопросом дискуссионным.

Как отмечает М.Г. Мегрелидзе, «оптимальная мера соотношения централизации и децентрализации определяется законодательно исходя из исторических условий и потребностей системы государственного воздействия не те или иные социальные процессы» [8, с. 33].

Соглашаясь с указанной позицией, отметим, что категория «потребность государственного воздействия» является достаточно абстрактной, а критерии потребности государственного воздействия могут подвергаться манипуляциям. Институт независимых административных органов во Франции демонстрирует нам наличие определенных сфер общественных отношений, управление которыми требует наличия независимого от государства органа или учреждения, наделенного властными полномочиями. Это, с одной стороны, позволяет минимизировать дефекты государственного управления, а с другой, устанавливает дополнительные организационные гарантии для реализации прав и свобод человека и гражданина. В этой связи следует согласиться с И.Н. Барциц в том, что новая управленческая ситуация и парадигма управления обуславливают необходимость глубокой концептуальной разработки новых организационных принципов структурирования: дополнение принципов организации единого управляющего центра принципами децентрализации [9, с. 330].

Выводы

Следует отметить, что опыт Франции примечателен особенностью подхода к организации государственного управления в отдельных сферах правового регулирования, так как в качестве органа управления может выступать независимый административный орган, обладающий определенной степенью автономии, которая обеспечивается за счет наличия организационных и финансовых гарантий независимости со стороны государства, что, как следствие, позволяет обе-

спечить определенный баланс между институтами государства и гражданского общества.

Независимые административные органы стали неотъемлемой частью институционального ландшафта Франции, их существование по-прежнему ставит вопрос об их совместимости с французским представлением о государстве, созданном национальной историей.

В качестве одной из основных причин их появления следует назвать симптом недоверия французского гражданского общества к государственным органам. Стоит обратить внимание на то, что несмотря на принятие Закона 2017 года правовое положение независимых административных органов в системе государственного управления является неоднородным. Это также подтверждается их делением на независимые административные и независимые государственные органы. Некоторые из указанных органов по своему правовому положению в системе государственного управления могут даже казаться «государством в государстве». Именно поэтому независимые административные органы предстают не только как символ размежевания государственности, но и как выражение воли государства обеспечить реальность правовых гарантий через органы, выходящие за рамки центральной исполнительной власти. В таком контексте управление, реализуемое независимыми административными органами, знаменует собой стремление к достижению реальных результатов.

Независимые административные органы представляют новую концепцию организации и осуществления власти в государстве. Между тем возникают новые закономерные вопросы, требующие дальнейшей дискуссии. Например, всегда ли указанный тип управления является оправданным? Возможно и необходимо ли распространять опыт французского институционального ландшафта государственного управления на отечественную действительность?

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Трофимова И.Н. Децентрализация государственного управления и особенности центр-локальных отношений в европейских странах / И.Н. Трофимова. — EDN PXVVVN // Сравнительная политика. — 2011. — № 4. — С. 35–44.
2. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки : ч. 1 : Общее государственное право / Б.Н. Чичерина. — Москва : Типо-лит. т-ва И.Н. Кушнерев и К.°, 1894. — 481 с.
3. Махина С.Н. Административная децентрализация в Российской Федерации: концепция и правовое содержание : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / С.Н. Махина. — Воронеж, 2006. — 42 с.
4. Колесник С.А. Децентрализация государственной власти: зарубежный опыт / С.А. Колесник. — EDN XRUVWH // Юридическая наука. — 2018. — № 2. — С. 75–81.
5. Децентрализованные органы и учреждения в системе исполнительной власти зарубежных государств : науч.-практ. пособие / Н.М. Касаткина, Ф.А. Лещенков, А.Н. Пилипенко [и др.] ; отв. ред. А.Н. Пилипенко. — Москва : ИНФРА-М, 2018. — 208 с.

6. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления : учебник : в 2 т. / Р.Т. Мухаев. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юрайт, 2019. — Т. 1. — 299 с.
7. Талапина Э.В. Административное право Франции сегодня / Э.В. Талапина. — EDN XSGTVZ // Ежегодник сравнительного правоведения. — 2005. — 136–151 с.
8. Мегрелидзе М.Г. О соотношении централизации и децентрализации в государственном управлении / М.Г. Мегрелидзе. — EDN KCKUNJ // Закон и право. — 2008. — № 9. — С. 32–33.
9. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления : в 2 т. / И.Н. Барциц. — Москва : Изд-во РАГС, 2019. — Т. 1. — 512 с.

REFERENCES

1. Trofimova I.N. Decentralization of public administration and peculiarities of center-local relations in European countries. *Sravnitel'naya politika = Comparative Politics Russia*, 2011, no. 4, pp. 35–44. (In Russian). EDN: PXVVVN.
2. Chicherin B.N. *State Science Course*. Moscow, I.N. Kushnerev i K. ° Publ., 1894. Pt. 1. 481 p.
3. Mahina S.N. *Administrative decentralization in the Russian Federation: concept and legal content. Doct. Diss. Thesis*. Voronezh, 2006. 42 p.
4. Kolesnik S.A. Decentralization of the State: Foreign Experience. *Juridicheskaja nauka = Legal Science*, 2018, no. 2, pp. 75–81. (In Russian). EDN: XRUVWH.
5. Kasatkina N.M., Leshhenkov F.A., Pilipenko A.N. [et al.] ; Pilipenko A.N. (ed.). *Decentralized bodies and institutions in the system of executive power of foreign countries*. Moscow, INFRA-M Publ., 2018. 208 p.
6. Muhaev R.T. *System of state and municipal administration*. 3rd ed. Moscow, Jurajt Publ., 2019. Vol. 1. 299 p.
7. Talapina Je.V. *Administrative law of France today. Comparative Law Yearbook*, 2005, pp. 136–151. (In Russian). EDN: XSGTVZ
8. Megreldze M.G. On the ratio of centralization and decentralization in public administration. *Zakon i pravo = Law and Right*, 2005, pp. no. 9, pp. 32–33. (In Russian). EDN: KCKUNJ.
9. Barcic I.N. *System of state and municipal government*. Moscow, Russian Academy of Public Administration under the President of the Russian Federation, Publ., 2019. Vol. 1. 299 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Иван Борисович Чагин — преподаватель кафедры административного и финансового права Юридического института. Иркутский государственный университет. 664082, Россия, Иркутск, ул. Улан-Баторская, 10; Resercher ID: AAQ-6595-2020.

Владислав Викторович Яковлев — кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Юридического института. Иркутский государственный университет. 664082, Россия, Иркутск, ул. Улан-Баторская, 10.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Ivan B. Chagin — Lecture, Department of Administrative and Financial law, Law Institute. Irkutsk State University. 10, Ulan Batorskaya st., Irkutsk, Russia, 664082; Resercher ID: AAQ-6595-2020.

Vladislav V. Yakovlev — PhD in Law, Associate Professor, Department of Administrative and Financial Law, Law Institute. Irkutsk State University. 10, Ulan Batorskaya st., Irkutsk, Russia, 664082.

Поступила в редакцию / Received 30.06.2022

Доработана после рецензирования / Revised 05.09.2022

Принята к публикации / Accepted 09.09.2022