

Научная статья

Научная специальность

5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2024.1.51>

ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: РЕЛЕВАНТНОСТЬ ЗАИМСТВОВАНИЯ ОПЫТА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

© **Чагин И. Б., Макиева Т. Г., 2024**

Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Проводится сравнительно-правовой анализ элементов правового положения российской Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и французской Национальной комиссии по информатике и свободам (Commission nationale de l'informatique et des libertés; далее – CNIL) с целью восполнения дефицита научного внимания к проблеме функциональной децентрализации государственного управления. Предложено определение функциональной децентрализации государственного управления. Отмечается противоречие коммодификации услуг, предоставляемых CNIL, его демократической сущности. Особое внимание уделяется возможности наделения органов независимой административной власти нормотворческими полномочиями. Утверждается, что особенности кадрового потенциала CNIL следует объяснять с точки зрения интенции государства. Подчеркивается, что санкции, налагаемые CNIL, не имеют силы *res judicata*, в связи с чем указывается на несостоятельность теории юрисдикционного иммунитета независимой власти. С позиции соотношения автономии и автаркии обосновывается закономерная невозможность абсолютной независимости комментируемого феномена деэтизации. Выявлено, что структурным недостатком концепции функциональной децентрализации государственного управления является возможность гипертрофированности представлений о степени автономии независимых административных органов. Утверждается, что субстанциональной чертой функциональной децентрализации государственного управления следует считать прямую связь между субъектом управления и управляемым объектом. Установлено, что внедрению института независимой власти в систему государственного управления должен предшествовать учет необходимых факторов. Отмечается дефицит теоретических исследований функциональной децентрализации в правовой литературе Российской Федерации, в связи с чем сделан вывод о том, что в настоящее время развитие обсуждаемой концепции в масштабах отечественного институционального ландшафта возможно только на уровне теории.

Ключевые слова: децентрализация, независимые административные органы, CNIL, Роскомнадзор, государственное управление.

FUNCTIONAL DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION: THE RELEVANCE OF BORROWING THE EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES

© **Chagin I. B., Makieva T. G., 2024**

Irkutsk State University, Irkutsk, Russian Federation

The paper undertakes a comparative legal analysis of the legal status elements of the Russian Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media and the French National Commission on Informatics and Liberty (Commission nationale de l'informatique et des libertés; hereinafter – CNIL, Commission). The purpose is to activate the deficient researchers' attention to the problem of functional decentralization of public administration. The authors propose a definition of functional decentralization of public administration. The paper notes the contradiction between the commodification of services provided by CNIL and its democratic nature. Particular attention is paid to the possibility of vesting independent administrative authorities with legislative powers. It is argued that the peculiarities of CNIL's human resource capacity should be explained through intentionality of the state. It is emphasised that the sanctions imposed by CNIL do not have the force of *res judicata*, which entails the authors' conclusion on untenability of the theory proclaiming jurisdictional immunity of independent authority. The explicable impossibility of absolute independence of the commented de-etatisation phenomenon is substantiated in terms of correlation of autonomy and autarky. It has been revealed that a possibility of hypertrophied conceptualisation of autonomy of independent administrative bodies serves to be a structural drawback of the concept of functional decentralization of public administration. It is asserted that the direct linkage between the subject of governance and the

managed object should be considered as a substantive feature of functional decentralization of public administration. It has been established that the introduction of the institute of independent authority in the public administration system should be preceded by consideration of relevant factors. The paper notes the deficit of theoretical studies on functional decentralization in the legal literature of the Russian Federation. The ensuing conclusion is that the development of the discussed concept within the framework of the Russian institutional landscape is possible at present only at the theoretical level.

Keywords: decentralization; independent administrative bodies; CNIL; Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media, public administration.

Введение

Актуальность проблемы функциональной децентрализации в масштабе российского институционального ландшафта прежде всего обусловлена тем, что отечественная правовая литература отдает предпочтение исследованию вопросов децентрализации территориальной. В то время как размышления на тему интеграции независимых органов в систему государственного управления на сегодняшний день остаются частичными и фрагментарными. Отчасти по этой причине доктрина испытывает затруднения в вопросе определения сущности комментируемого феномена. Под функциональной децентрализацией государственного управления предлагается понимать делегирование государством определенного объема властных полномочий, осуществление которых обеспечено финансовыми, материальными, кадровыми и иными ресурсами, субъектам, организационно обособленным от системы иерархического подчинения исполнительной власти, при условии наличия гарантий предоставления государству достоверного и полного представления о проводимых воздействиях управленческого характера и об исполнении иных обязательств. Следует выразить солидарность с Р. И. Ерманкуловой в том, что «децентрализация полномочий и ресурсов может внести существенный вклад в повышение эффективности всего процесса управления, а также значительно усилить его демократическую составляющую» [2, с. 40]. В настоящее время организацию системы государственного управления в Российской Федерации в большей мере характеризуют тенденции централизма. В этой связи интересно мнение В. Я. Любашица, который указывает, что «тенденции, наблюдаемые в развитых странах в области государственного управления, свидетельствуют о том, что потенциал эффективности направлен не на повышение роли и значения государственной власти в жизни общества (централизации), а на ее снижение и сокращение прежних функций» [3, с. 11]. Институт независимой администрации обрел место в системе государственного управ-

ления ряда стран, например Великобритании, США, Нидерландов, Греции, Германии, Бельгии, Норвегии, Испании. По этой причине уместно не согласиться с тем мнением, что «независимая административная власть интересует только профессоров права и наивных» [5, с. 286]. Распространение опыта внедрения рассматриваемого феномена деэтизации происходит за счет процесса существенной адаптации в геополитических реалиях конкретного государства, вследствие чего очевидно отсутствие эталонной концепции независимой власти.

Интерес к теме функциональной децентрализации в масштабах российского институционального ландшафта в значительной степени детерминирован поиском вариантов решения существующих в системе государственного управления проблем, в основе которых во многом лежит недостаточно высокий уровень эффективности реализации государственными органами своих функций.

В этой связи представляется логичным проанализировать, в чем состоит субстанциональное различие государственных органов и независимой административной власти, основываясь на нормах, регламентирующих правовое положение российской Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее – Роскомнадзор, Служба) и французской Национальной комиссии по информатике и свободам (Commission nationale de l'informatique et des libertés; далее – CNIL, Комиссия).

Правовая релевантность исследования обосновывается солидарностью с точкой зрения о том, что нормы Конституции РФ позволяют встраивать в систему государственного управления органы и учреждения, схожие статусом с независимыми административными органами, при условии определенных гарантий [4, с. 299].

Материалы и методы исследования

Исследование носит сравнительно-правовой характер, что само собой предопределило обращение к авторитетным французским научным

платформам HAL и Cairn.info. Приоритетное значение имели научные работы, написанные в 2017–2023 гг. Выбор обозначенного периода обусловлен принятием важного для французского правового порядка Закона № 2017-55 от 20 января 2017 г. «Об общем статусе независимых административных органов и независимых государственных органов» (далее – Закон № 2017-55)¹.

Эмпирическую базу исследования составили нормативные правовые акты законодательства России и Франции, основываясь на которых, методом системного анализа, сопровождаемым сравнительно-правовым методом, были изучены положения, регламентирующие деятельность Роскомнадзора и CNIL, выявлены принципиальные сходства и различия их правового статуса.

Результаты исследования

Роскомнадзор осуществляет функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, функции по организации деятельности радиочастотной службы. Служба также осуществляет контроль и надзор за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства и является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по защите прав субъектов персональных данных². В сравнении со своим российским эквивалентом, CNIL обладает куда менее широкой областью регулирующего воздействия – она ограничивается осуществлением контрольных и надзорных полномочий за соблюдением Закона о защите персональных данных³. В этой связи примечательным является факт функционирования во Франции других независимых органов, так же как и CNIL, смежных по компетенции с Роскомнадзором. К ним относятся регулирующий орган по аудиовизуальным и цифровым коммуникациям (Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, ARCOM) и регулирующий орган по электронным коммуникациям, почте и распространению

пресс (Autorité de Régulation des Communications Électroniques, des Postes et de la Distribution de la Presse, ARCEP). Такая концепция построения системы независимой администрации была обоснована в докладе парламентского управления⁴ еще в далеком 2006 г. неразрывной связью между независимыми административными органами и отраслевым регулированием, идея которой состоит в необходимости управления сектором, границы которого очерчены максимально узко. Подход справедливо представляется наиболее прагматичным за счет способности субъекта управления сконцентрировать имеющиеся у него финансовые, кадровые, информационные и иные ресурсы в узкой области в осуществление цели достижения максимально высокой степени эффективности выполнения возложенных на него задач. К этому наблюдению следует добавить возможность взимания надзорными органами платы за оказываемые услуги. Следуя императивам своего положения, Роскомнадзор не вправе оказывать возмездные услуги в регулируемой сфере, за исключением случаев, установленных соответствующими нормативными правовыми актами. Нормы Общего регламента Европейского союза по защите данных⁵ (General Data Protection Regulation, GDPR; далее – Общий регламент) не составляют в этом вопросе существенного отличия, предоставляя CNIL возможность требования уплаты разумного сбора в случаях явной необоснованности, чрезмерности или повторяющегося характера запросов. Стоит отметить, что наличие возможности оказания услуг возмездного характера подвергается легкому скепсису со стороны некоторых представителей научного сообщества [7, с. 2]. Думается, это связано с убеждением в том, что коммодификация услуг не вписывается в контекст формулы функционирования независимых от исполнительной власти органов, внедрение которых в институциональный ландшафт продиктовано intérêt général (всеобщим интересом).

В вопросе масштабов регулирующего воздействия независимых административных ор-

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: 10.09.2023).

² О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (вместе с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций): постановление Правительства РФ от 16 марта 2009 г. № 228 (ред. от 30.03.2023) // КонсультантПлюс: справочная правовая система.

³ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006068624/> (дата обращения: 10.09.2023).

⁴ 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/r05-404-1.html> (дата обращения: 10.09.2023).

⁵ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679> (дата обращения: 10.09.2023).

ганов во Франции исследователями отмечается неоднородность их полномочий, в связи с чем выделяется два подхода. В соответствии с первым независимые административные органы наделяются контрольными и квазюрисдикционными полномочиями, для второго же подхода свойственно наделение независимых административных органов полномочиями квазизаконодательного характера, исполнительного (самостоятельный контроль за соблюдением устанавливаемых ими правил поведения) и квазюрисдикционного (разрешение споров, возникающих на почве применения этих правил) [4, с. 298]. CNIL обладает всеми полномочиями, выделяемыми вторым подходом.

Так, и Роскомнадзор, и CNIL вправе в установленной сфере ведения издавать акты, имеющие нормативный характер. Однако в практических реалиях своим правом куда более активно пользуется российский регулирующий орган, нормативные акты которого принимаются в форме приказов. В свою очередь, CNIL делает упор на разработку и принятие актов так называемого мягкого права, т. е. актов, носящих рекомендательный характер. В частности, к таким относятся репозитории, представляющие собой справочные системы, которые позволяют организации приводить в соответствие с требованиями обработку персональных данных на локальном уровне. Репозитории выполняют функцию замены индивидуальных разрешений, упрощенных стандартов и пакетов соответствия и, что особенно подчеркивается самой Комиссией, не носят обязательный характер¹.

Наличие у независимого административного органа полномочий квазизаконодательного характера является достаточно редким явлением для Франции. В основном независимые органы, обладающие такими полномочиями, осуществляют регулирование в сфере экономики, телекоммуникаций, энергетики. Помимо CNIL, соответствующими возможностями обладает, например, упомянутый выше регулирующий орган по аудиовизуальным и цифровым коммуникациям (ARCOM). Такой избирательный подход государства в вопросе наделения независимых административных органов способностью устанавливать правила поведения в делегированном секторе, думается, связан с имплицитными опасениями нарушения баланса в соотношении объемов централизации и децентрализации. Некоторыми авторами с известной

¹ Les autres référentiels. URL : <https://www.cnil.fr/fr/autres-referentiels> (дата обращения: 17.09.2023).

долей условности подчеркивается, что именно на этапе передачи «законодательных» полномочий начинается процесс дерегулирования, что подвергает сомнению историческую и юридическую монополию государства на принятие нормативных правовых актов [1, с. 162]. Вероятно, именно в этой связи Конституционным советом Франции было указано, что акты всех парагосударственных органов должны подвергаться тщательному контролю со стороны правительства². Помимо этого, Конституционный совет напомнил законодателю, что подобные органы могут осуществлять свои полномочия по принятию нормативных актов исключительно в порядке иерархической подчиненности норм. Иными словами, они могут издавать акты, имеющие нормативный характер, основываясь на законах и подзаконных актах общего характера, а законодатель ни под каким предлогом не вправе подчинять подзаконные акты министров нормативным актам, принятым органами независимой власти. Очевидно, наличие у некоторых независимых органов полномочий нормотворческого характера не является дефектом усмотрения. Можно предположить, что такой утилитарный подход связан с потребностью органа оперативно адаптировать принимаемые им нормы к социальной действительности, которой, как известно, имманентна мутабельность.

Роскомнадзор является главным распорядителем и получателем средств федерального бюджета, выделяемых на содержание Службы и реализацию функций, возложенных на нее. Что касается CNIL, членство Франции в Европейском союзе обязывает государство обеспечить надзорному органу полную оснащенность людскими, техническими и финансовыми ресурсами³. В этой связи Этическая хартия, закрепляющая правила этики, применимые к членам и агентам Комиссии⁴, обязывает орган осуществлять рациональное управление государственными средствами. Лаконично говоря, и Роскомнадзор, и CNIL реализуют свои функции за счет средств, выделяемых из бюджета государства.

² Постановление Конституционного совета Франции от 18 сент. 1986 г. № 86-217 DC // Сайт конституционного совета Франции. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1986/86217DC.htm> (дата обращения: 18.09.2023).

³ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679> (дата обращения: 11.09.2023).

⁴ Charte de déontologie, 29 juillet 2021. URL: <https://www.cnil.fr/fr/charte-de-deontologie> (дата обращения: 18.09.2023)

Асимметрия источника финансирования CNIL и представлений о его абсолютной независимости, дополняемая фактом создания независимого административного органа решением государства, явилась почвой для фрагментарных дискуссий о демократической сущности комментируемого административного явления [5, с. 287]. Тем не менее, несмотря на идентичность традиции финансового обеспечения, Комиссия имеет некоторые нормативно закрепленные гарантии даже в рамках вопроса ее финансирования. Так, Общий регламент обязывает каждое государство-члена осуществлять финансовый контроль за деятельностью надзорного органа способами, исключающими создание угроз его независимости.

Структура центрального аппарата Роскомнадзора включает руководителя Службы, его заместителей, помощников, или советников, руководителя и структурные подразделения по основным направлениям деятельности – управления, в которых, соответственно, образуются отделы. Следует особенно отметить, что в штатное расписание управлений включаются должности федеральной государственной гражданской службы категорий «руководители», «специалисты» и «обеспечивающие специалисты». Руководитель Службы, как и его заместители, назначается на должность и освобождается от нее Правительством по представлению министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций. В свою очередь, Комиссия состоит из 18 членов, 12 из которых избираются или назначаются судами или ассамблеями, членами или бывшими членами которых они являются. Порядок назначения на должность руководства следующий: президент CNIL назначается указом Президента Франции из числа его членов, однако заместителей президента CNIL Комиссия избирает самостоятельно из числа ее членов. Отдельное положение в штате занимают агенты, которых в настоящее время насчитывается около двухсот семидесяти человек. Агенты CNIL являются контрактными агентами государства. Услуги Комиссии организованы по пяти направлениям, в связи с чем организационная структура включает дирекции и службы, соответственно входящие в дирекции.

Помимо этого, в структуру независимого административного органа входит так называемое ограниченное формирование, которое состоит из 5 членов и президента, отличного от президента CNIL. Формирование может налагать различные санкции на контролеров дан-

ных, которые не соблюдают закон. Результаты репрессивной активности ограниченного формирования не имеют силы *res judicata* и в случае их обжалования подлежат рассмотрению непосредственно судом, минуя вышестоящие административные инстанции, что обусловлено отсутствием подчинения CNIL административной иерархии. Таким образом, гипотеза о юрисдикционном иммунитете независимых административных органов, когда-то выдвинутая в доктрине, не обрела места в реальности.

Кадровый состав Комиссии отличается пестротой. В обязательном порядке в него включены: 4 парламентария (2 депутата, 2 сенатора); 2 члена экономического, социального и экологического совета; 6 представителей высших структур (по 2 представителя от Государственного совета, Счетной палаты и Кассационного суда); 5 лиц, обладающие квалификацией в соответствующей области и назначаемые на должность председателем Национального собрания (1 личность), в Совете министров (3 личности), председателем Сената (1 личность). Срок полномочий членов Комиссии составляет 5 лет. Для парламентариев – срок, равный их выборному мандату. Кроме того, обязательное участие в деятельности Комиссии принимает президент Комиссии по доступу к административным документам (*La Commission d'accès aux documents administratifs, CADA*). Наличие среди членов CNIL лиц, обладающих квалификацией в области цифровых технологий, следует обосновывать с позиции интенции государства обеспечить эффективное осуществление независимым административным органом его консультативно-нормативной миссии. В рамках этой деятельности CNIL ищет и предлагает решения, позволяющие государственным и частным организациям преследовать свои законные цели в строгом соответствии с правами и свободами граждан. Консультирование государственных органов является одной из основных функций CNIL, предусмотренных Законом о защите данных 1978 г.¹ Он консультирует правительство, которое должно запрашивать его мнение по тем или иным проектам нормативных правовых актов. Заключение, вынесенное CNIL, может повлечь за собой внесение изменений с учетом замечаний, сделанных в ходе обсуждения, однако орган-инициатор запроса не обязан существенным образом менять текст

¹ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006068624/> (дата обращения: 10.09.2023).

проекта. По этой причине CNIL выносит заключение в форме реформированного изначально-го текста проекта, который может отличаться от окончательно принятого парламентом. Размышляя над степенью консультативного значения Комиссии, справедливо отметить, что только в 2022 г. независимый административный орган представил около 93 заключений по проектам соответствующих актов¹.

В отличие от CNIL кадровый потенциал Роскомнадзора не предполагает обязательного и постоянного наличия в штате Службы квалифицированных в соответствующей области лиц, однако орган вправе привлекать научные и иные организации, ученых и специалистов с целью детальной разработки вопросов, отнесенных к его компетенции.

Обязательства Роскомнадзора и CNIL, вытекающие из критерия подотчетности, контрастируют друг с другом достаточно радикально. Роскомнадзор находится в ведении Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ. Планирование работы Службы по основным направлениям ее деятельности осуществляется на основе таких актов, как, например, Послание Президента Федеральному Собранию, Бюджетное послание Президента Федеральному Собранию, Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства. Служба организует свою работу в соответствии с ежегодным планом и прогнозными показателями деятельности, утверждаемыми министром. Административные регламенты исполнения государственных функций также утверждаются Министерством по представлению Службы. По поручениям Правительства и Министерства руководитель Роскомнадзора в порядке, устанавливаемом Правительством и Министерством, утверждает планы мероприятий по отдельным вопросам. Отчеты о выполнении планов мероприятий по отдельным вопросам являются составной частью отчета о деятельности Службы.

В отличие от отечественного надзорного органа, независимость CNIL особо подчеркивается в каждом акте, регламентирующем правовое положение Комиссии. Так, например, в соответствии с Законом № 2017-55 при осуществлении своих полномочий члены независимых административных органов и независимых государственных органов не должны получать или запрашивать инструкции от какого-либо

органа. Общий регламент гласит, что при осуществлении своих обязанностей и полномочий надзорный орган должен оставаться свободным от внешнего влияния, прямого или косвенного, и не должен запрашивать и получать инструкции от какого-либо лица. Если обобщить, то государственные органы, руководители государственных или частных компаний, различных групп, владельцы или пользователи файлов обработки или личных данных не могут препятствовать деятельности CNIL и, кроме того, должны принимать необходимые меры для облегчения осуществления ее задачи.

Несмотря на широкую автономию в сфере выполнения своих полномочий, CNIL все еще остается элементом государства, что оправдывает осуществляемый над Комиссией контроль *a posteriori*, в рамках которого она, как и любой независимый административный орган Франции, каждый год до 1 июня представляет правительству и парламенту отчет о своей деятельности, содержащий информацию об осуществлении своих задач и расходовании ресурсов. Помимо этого, по требованию компетентных комиссий Национального собрания и сената любой независимый административный орган должен ежегодно предоставлять отчет о результатах осуществляемой им деятельности.

Закономерную невозможность абсолютной независимости комментируемой административной аномалии справедливо обосновывать с точки зрения логического прогнозирования последствий смешивания автономии и автаркии. В отличие от первого, второе предполагает крайнюю степень обособленности от системы, в сущностном понимании *imperium in imperio*. Кризис доверия части населения к государственным институтам допускает инвертирование представлений о независимой административной власти как о социально детерминированном продукте в явление антигосударственного характера. Думается, возможность подобной гипертрофированности представлений о степени автономности независимого административного органа является структурным недостатком всей концепции функциональной децентрализации, так как подвергает систему государственного управления рискам дестабилизации. Генеральной клаузулой в концептуальной переключке оппозиции и независимой власти следует считать тот факт, что последняя в собственной легитимности является результатом выбора государства. Несомненно, механизм независимых от исполнительной власти органов далек от традиционных меха-

¹ Les avis de la CNIL. URL : <https://www.cnil.fr/fr/fonctionnement/les-avis-de-la-cnil> (дата обращения: 19.09.2023).

низмов совершенствования функционирования системы государственного управления. Тем не менее стремление контроля государства в делегированном секторе к минимуму не предусматривает для независимых административных органов возможности действовать *ultra vires*.

Обсуждения и заключения

Сравнительно-правовой анализ элементов правового положения российского органа исполнительной власти и французского независимого административного органа позволил прийти к выводу о том, что предпочтение должно отдаваться такой концепции управления, которая предполагает наибольшую приближенность к управляемому объекту и ориентирована в первую очередь на примат его интересов, что обеспечивается, например, изолированностью сектора регулирования от влияния издержек подчинения органа управления системе иерархии и независимостью в принятии решений в рамках делегированных полномочий. В этой связи субстанциональной чертой функциональной децентрализации следует считать прямую связь между субъектом управления и управляемыми объектами. Естественно, при наличии гарантий, исключающих всякую возможность эксцессов независимой власти. Такие гарантии для Франции обеспечены на двойном уровне рамочности законов, регламентирующих деятельность CNIL как независимого административного органа. Первый уровень – национальный (Закон № 2017-55 об общем статусе независимых административных органов и независимых государственных органов), второй уровень – наднациональный (Общий регламент, регулирующий правовой статус непосредственно CNIL и иных органов государств – членов Европейского союза, осуществляющих тождественные функции).

На наш взгляд, цель государственного масштаба имеет две стадии, взаимосвязанные между собой: на первой стадии осуществляются теоретическое обоснование, планирование, разработка модели нововведения; на второй – действия, направленные на практическое осуществление заданной цели. Синтетическое единство творческого и реализационного аспекта является надежным индикатором для оценки перспективы и последствий интеграции. В этой связи необходимо отметить, что внедрению подобных парагосударственных органов в институциональный ландшафт должен предшествовать учет необходимых политических, экономических, социально-культурных, юридических, ор-

ганизационных и иных факторов государства. В частности, существование института независимой администрации во многом сосредоточено на социально-культурных элементах, к которым следует отнести, например, уровень доверия населения к власти, представления о роли истеблишмента в направлении государственной политики, исторические особенности общественного развития в масштабах страны, степень прогрессивности отношения граждан к преобразованиям и т. д. Не углубляясь в сингулярность феминистской мысли во Франции, принципиальность государства в комментируемом вопросе стоит проиллюстрировать на примере особенностей формирования кадрового состава CNIL. Так, из двух членов Комиссии, обладающих квалификацией в области цифровых технологий и назначаемых председателем Национального собрания и председателем Сената, как минимум один из них должен быть женщиной. Причем членом, сменяющим мужчину, является женщина, а членом, сменяющим женщину, – мужчина. Кроме того, два члена, назначаемые одним и тем же органом власти, должны быть соответственно женщиной и мужчиной.

CNIL является одним из первых независимых административных органов Франции, появившись задолго до принятия Закона № 2017-55, регулирующего правовое положение независимых административных и независимых государственных органов. В связи с этим у представителей политического и научного сообщества страны было достаточно времени для анализа последствий интеграции обсуждаемого феномена деэтактизации в систему управления. И в случае, если идея его внедрения была детерминирована повышением эффективности управления, думается, принятие Закона № 2017-55 подтверждает социальную обоснованность функционирования этого явления.

Основываясь на опыте Франции, необходимо обозначить, что степень импорта не должна и не может быть абсолютной. Построение французской концепции независимой администрации, с учетом ее гетерогенной модели в аспекте деления на независимые административные органы и независимые государственные органы, осуществлялось в совершенно ином политическом и административном контексте. Помимо первоначальной амбивалентности отношения населения к подобному нововведению, дискуссии о юридической природе комментируемого административного явления продолжаются до сих пор. Более того, акклиматизация концепции

сопровождалась спорами и выражением открытого скептицизма относительно новой траектории во французской системе государственного управления [6, с. 6].

Принимая решение о заимствовании независимой администрации, Российской Федерации, как и любому государству, следует учесть, что функциональная децентрализация – это долгосрочный процесс, требующий автономного творческого подхода в разработке концепции, органически сочетающейся с исторической, правовой и политической ортодоксальностью. Как уже было отмечено, Россия имеет благоприятный правовой климат для интеграции независимых административных органов ввиду отсутствия конституционного запрета на встраивание подобных институтов в систему государственного управления, однако внедрение любого административного явления предварительно нуждается в глубоком его изучении с теоретической стороны, которое на сегодняшний день в отечественной литературе отсутствует. В этой связи мы убеждены, что развитие концепции независимой администрации в масштабе отечественного институционального ландшафта в настоящее время возможно только на уровне теории.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Беше-Головко К. Административные квазисудебные органы: инструмент независимости правосудия от государства? // Lex Russica (Русский закон). 2019. № 9(154). С. 158-167. DOI 10.17803/1729-5920.2019.154.9.158-167
2. Ерманкулова Р. И., Альмухамбетова Б. Ж., Дандаева Б. М. Формы и методы децентрализации системы государственного управления // Научные вести. 2020. № 3(20). С. 39–44.
3. Любашин В. Я. Исследование государственной (политической) власти: опыт использования системно-структурного метода // Северо-Кавказский юридический вестник. 2014. № 1. С. 7–18.
4. 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
5. Autin Jean-Louis. Autorités administratives indépendantes, démocratie et État de droit // Droit et société. 2016. N 2 (93). P. 285–295. DOI 10.3917/drs.093.0285
6. Jacques Chevallier. Les autorités administratives indépendantes : un produit d'importation? // Néolibéralisme et américanisation du droit. 2019. URL: <https://hal.science/hal-02937030> (дата обращения: 15.09.2023)
7. Thomas Perroud. Essai sur les caractères néolibéraux du droit administratif contemporain // Mélanges en l'honneur de Serge Regourd. 2018. URL: <https://hal.science/hal-01879741> (дата обращения: 15.09.2023)

REFERENCES

1. Beshe-Golovko K. Administrativnye kvazisudebnye organy: instrument nezavisimosti pravosudiya ot gosudarstva [Administrative quasi-judicial bodies: a tool for the independence of justice

from the State?]. *Russkii zakon* [Lex Russica], 2019, no. 9 (154), pp. 158-167. DOI 10.17803/1729-5920.2019.154.9.158-167. (in Russian)

2. Ermankulova R.I., Almukhambetova B.Zh., Dandaeva B.M. Formy i metody detsentralizatsii sistemy gosudarstvennogo upravleniya [Forms and methods of decentralization of the public administration system]. *Nauchnye vesti* [Scientific news], 2020, no. 3 (20), pp. 39-44. (in Russian)

3. Lyubashits V.Ya. Issledovanie gosudarstvennoi (politicheskoi) vlasti: opyt ispol'zovaniya sistem no-strukturnogo metoda [Research of state (political) power: experience of using the no-structural method systems]. *Severo-Kavkazskii yuridicheskii vestnik* [North Caucasian Legal Bulletin], 2014, no. 1, pp. 7-18. (in Russian)

4. Chagin I.B., Yakovlev V.V. Funktsional'naya detsentralizatsiya gosudarstvennogo upravleniya: opyt Frantsii i otechestvennaya deistvitelnost' [Functional decentralization of public administration: French experience and domestic reality]. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal* [Academic Law Journal], 2022, vol. 23, no. 3, pp. 293-301. DOI 10.17150/1819-0928.2022.23(3).293-301 (in Russian)

5. Autin Jean-Louis. Autorités administratives indépendantes, démocratie et État de droit. *Droit et société*, 2016, no. 2 (93), p. 285-295. DOI 10.3917/drs.093.0285

6. Jacques Chevallier. Les autorités administratives indépendantes : un produit d'importation ? *Néolibéralisme et américanisation du droit*, 2019, 978-2-84934-412-5. fhal-02937030f. URL: <https://hal.science/hal-02937030> (accessed: 15 September 2023)

7. Thomas Perroud. Essai sur les caractères néolibéraux du droit administratif contemporain. *Mélanges en l'honneur de Serge Regourd*, 2018, fhal-01879741f. URL: <https://hal.science/hal-01879741> (accessed: 15 September 2023)

Статья поступила в редакцию 25.10.2023; одобрена после рецензирования 15.01.2024; принята к публикации 09.02.2024

Received on 25.10.2023; approved on 15.01.2024; accepted for publication on 09.02.2024

Чагин Иван Борисович – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного и финансового права, Юридический институт, Иркутский государственный университет (Россия, 664003, г. Иркутск, ул. Карла Маркса, 1), ORCID: 0000-0002-9055-9654, RSCI AuthorID: 916844, e-mail: vanyachagin@yandex.ru

Chagin Ivan Borisovich – Candidate of Juridical Sciences, Chief Lecturer, Department of Administrative and Financial law, Law Institute, Irkutsk State University (1, Karl Marx st., Irkutsk, 664003, Russian Federation), ORCID: 0000-0002-9055-9654, RSCI AuthorID: 916844, e-mail: vanyachagin@yandex.ru

Макиева Тамара Гочевна – студент, Юридический институт, Иркутский государственный университет (Россия, 664003, г. Иркутск, ул. Карла Маркса, 1), ORCID: 0009-0003-1470-5677, RSCI AuthorID: 1231567, e-mail: toma.makieva@bk.ru

Makieva Tamara Gochevna – Student, Irkutsk State University (1, Karl Marx st., Irkutsk, 664003, Russian Federation), ORCID: 0009-0003-1470-5677, RSCI Author ID: 1231567, e-mail: toma.makieva@bk.ru

Вклад авторов статьи

Чагин Иван Борисович – концепция исследования (формирование идеи, формулировка ключевых целей и задач), редактирование статьи, написание текста, утверждение окончательного варианта статьи.

Макиева Тамара Гочевна – сбор и обработка материала, работа с нормативными актами и методическими материалами, написание текста статьи.