



Децентрализованные органы и учреждения в системе исполнительной власти зарубежных государств

Научно-практическое пособие

*Ответственный редактор
кандидат юридических наук А. Н. Пилипенко*



НОРМА
ИНФРА-М
Москва, 2018

УДК 342.95
ББК 67.401(3)
Д39



*Издание одобрено секцией публичного права ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

А. А. Демин, Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, кандидат юридических наук;

С. В. Шульга, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Д39 **Децентрализованные органы и учреждения в системе исполнительной власти зарубежных государств** : научно-практическое пособие / Н. М. Касаткина, Ф. А. Лещенков, А. Н. Пилипенко и др. ; отв. ред. А. Н. Пилипенко. — М. : ИГиСП : Норма : ИНФРА-М, 2018. — 208 с.

ISBN 978-5-91768-907-4 (Норма)
ISBN 978-5-16-013774-2 (ИНФРА-М, print)
ISBN 978-5-16-106447-4 (ИНФРА-М, online)

Представлен сравнительно-правовой анализ зарубежного опыта правового регулирования функциональной децентрализации, широко внедряемой во многих зарубежных государствах в качестве современного метода публичного управления. Исследованы законодательные акты в указанной сфере и практика их реализации в Великобритании, США, Канаде, Польше, Франции, ФРГ — государствах, где действует развитое законодательство и накоплен значительный опыт по реформированию органов исполнительной власти.

Рассмотрены основные этапы развития функциональных децентрализованных органов и учреждений указанных стран, их виды, структура и компетенция, особенности современной организации и основные направления деятельности, дана оценка позитивных и негативных тенденций их развития.

Для должностных лиц и сотрудников аппарата законодательных и исполнительных органов государственной власти, а также научных и педагогических кадров, студентов и аспирантов, изучающих актуальные проблемы конституционного и административного права, вопросы оптимизации государственного управления.

УДК 342.95
ББК 67.401(3)

ISBN 978-5-91768-907-4 (Норма)
ISBN 978-5-16-013774-2 (ИНФРА-М, print)
ISBN 978-5-16-106447-4 (ИНФРА-М, online)

© Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве
Российской Федерации, 2018

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

Decentralized Bodies and Institutions in Executive Branch of Government of Foreign Countries

Scientific and Practical Guide

Managing editor
PhD in Law A. N. Pilipenko



NORMA
INFRA-M
Moscow, 2018

*Approved at the Section of the Scientific Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

A. A. Demin, Moscow State University after M. V. Lomonosov, PhD in Law;

S. V. Shulga, The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, PhD in Law.

Decentralized Bodies and Institutions in Executive Branch of Government of Foreign Countries : Scientific and Practical Guide / N. M. Kasatkina, F. A. Leschenkov, A. N. Pilipenko, etc.; Managing Editor A. N. Pilipenko. — M. : ILCL : Norma : INFRA-M, 2018. — 208 p.

The purpose of this scientific and practical guide is to make a comparative legal analysis of foreign functional decentralization regulation widely introduced as a method of public administration in many foreign countries. Legislative acts and practice of their application in Great Britain, USA, Canada, Poland, France, Germany are examined. These countries are chosen due to their developed legislation and significant experience in reforming of public administration bodies.

The authors reviewed and appreciated main stages of functional decentralized bodies and institutions development in the countries mentioned, as well as their types, structure and scope of competence, features of modern organization and activities, positive and negative development trends.

This scientific and practical guide can be useful in practical activities and daily work of legislative and public administration bodies officials and staff. It can be also interesting for scientific and pedagogical staff, students and postgraduate students studying modern issues of constitutional and administrative law as well as optimization of public administration.

Коллектив авторов:

Н. М. Касаткина, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник — гл. 6, 7;

Ф. А. Лещенков, научный сотрудник — гл. 2;

А. Н. Пилипенко, кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник — введение, гл. 4;

И. Г. Тимошенко, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник — гл. 5;

Н. Ю. Трещетникова, старший научный сотрудник — гл. 3;

М. А. Штатина, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Российского университета дружбы народов — гл. 1.

Ответственный редактор — кандидат юридических наук, доцент **А. Н. Пилипенко**.

Collective of authors:

N. M. Kasatkina, PhD in Law, Leading Research Worker — ch. 6, 7;
F. A. Leschenkov, Research Worker — ch. 2;
A. N. Pilipenko, PhD in Law, Leading Research Worker, Associate Professor — introduction, ch. 4;
I. G. Timoshenko, PhD in Law, Leading Research Worker — ch. 5;
N. Y. Treschetenkova, Leading Research Worker — ch. 3;
M. A. Shtatina, PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Chair of administrative and Financial Law, Peoples' Friendship University of Russia — ch. 1.

Managing editor — PhD in Law, Associate Professor **A. N. Pilipenko**.

Оглавление

Коллектив авторов	7
Collective of authors	8
Contents	11
Введение	13
Глава 1. Децентрализованная администрация в зарубежных государствах. Общее и особенное	16
§ 1. Функциональная децентрализация как метод публичного управления	16
§ 2. Возникновение и развитие функциональных децентрализованных органов и учреждений	24
§ 3. Виды функциональных децентрализованных органов и учреждений	36
§ 4. Компетенция и правовой статус функциональных децентрализованных органов и учреждений	44
§ 5. Особенности организации и деятельности функциональных децентрализованных органов и учреждений	47
§ 6. Контроль за функциональными децентрализованными органами и учреждениями	53
Глава 2. Германия	60
§ 1. Теоретические и исторические основы децентрализации в ФРГ	60
§ 2. Система децентрализованных органов управления федерального уровня	64
§ 3. Федеральные учреждения и корпорации публично-правового характера	67
§ 4. Децентрализованные органы на уровне федеральных земель	71
Глава 3. Польская Республика	77
§ 1. Возникновение и развитие децентрализованных органов и учреждений	81

§ 2. Основы правового статуса децентрализованных органов и учреждений	83
§ 3. Основные виды децентрализованных органов и учреждений	88
§ 4. Контроль деятельности децентрализованных органов и учреждений	111
Глава 4. Французская Республика	113
§ 1. Публичные учреждения	113
§ 2. Публичные службы	117
§ 3. Независимые административные органы	133
Глава 5. Великобритания	143
§ 1. Общие вопросы правового статуса, классификация и виды децентрализованных органов и учреждений	143
§ 2. Публичные корпорации	145
§ 3. Исполнительные агентства	151
§ 4. Внедепартаментские публичные органы	158
§ 5. Регуляторы	162
Глава 6. Соединенные Штаты Америки	175
§ 1. Образование децентрализованных органов	175
§ 2. Независимые агентства	176
§ 3. Правительственные корпорации	191
Глава 7. Канада	197
§ 1. Образование децентрализованных органов	197
§ 2. Королевские корпорации	198
§ 3. Департаментские корпорации и агентства, осуществляющие специальные операции	205

Contents

Collective of authors	8
Introduction	13
Chapter 1. Decentralized administration in foreign countries.	
General and special issues	16
§ 1. Functional decentralization as a method of public administration	16
§ 2. Emerging and development of functional decentralized bodies and institutions	24
§ 3. Types of functional decentralized bodies and institutions	36
§ 4. Legal status and scope of competence of functional decentralized bodies and institutions	44
§ 5. Special features of organization and activities of functional decentralized bodies and institutions	47
§ 6. Control over functional decentralized bodies and institutions	53
Chapter 2. Germany	60
§ 1. Conceptual and historic grounds of decentralization in FRG	60
§ 2. System of federal decentralized public administration bodies	64
§ 3. Federal institutions and public corporations	67
§ 4. Decentralized states bodies	71
Chapter 3. Republic of Poland	77
§ 1. Emerging and development of decentralized bodies and institutions	81
§ 2. Key features of legal status of decentralized bodies and institutions	83
§ 3. Basic types of decentralized bodies and institutions	88
§ 4. Control of activities of decentralized bodies and institutions	111
Chapter 4. French Republic	113
§ 1. Public institutions	113
§ 2. Public services	117
§ 3. Independent public administration bodies	133

Chapter 5. Great Britain	143
§ 1. General issues of legal status, classification and types of decentralized bodies and institutions	143
§ 2. Public corporations	145
§ 3. Executive agencies	151
§ 4. Non-departmental public bodies	158
§ 5. Regulators	162
Chapter 6. United States of America	175
§ 1. Creation of decentralized bodies	175
§ 2. Independent agencies	176
§ 3. Government corporations	191
Chapter 7. Canada	197
§ 1. Formation of decentralized bodies	197
§ 2. Royal corporations	198
§ 3. Departmental corporations and agencies, exercising special functions	205

Введение

Усложнение управленческих процессов привело к созданию децентрализованных органов и учреждений в системе исполнительной власти зарубежных государств, призванных обеспечить ее эффективность в новых исторических реалиях. В результате наряду с правительственными министерствами и ведомствами функционирует множество относительно самостоятельных, пользующихся административной и финансовой автономией государственных учреждений. Эти децентрализованные учреждения приобретают все большее распространение и влияние, поскольку они выполняют задачи, которые не способна реализовать централизованная государственная администрация в силу их обширности и разнообразия.

В процессе проведения административных реформ конца XX в. наметилась кардинальная тенденция: включение децентрализованных учреждений в министерскую систему на правах самостоятельных ведомств, заменяющих собой существовавший ранее нижний уровень отраслевого управления. Весьма показательна в этом отношении структурная перестройка государственного управления, проведенная в 1990-х гг. в Великобритании.

Правовое положение децентрализованных органов специфично в каждой стране, и, кроме того, каждое государство отличается разнообразием вариантов их статуса. Принадлежность к правовой семье вносит свои коррективы в их правовое положение, что обусловило изложение материала в предлагаемом издании: страны континентального (романо-германского) права (Германия, Польша, Франция) и страны общего права (Великобритания, США, Канада).

Правовой режим каждого конкретного автономного учреждения фиксируется обычно в специальном акте о создании нового децентрализованного учреждения. Вместе с тем в работе отмечаются общие черты, характерные для всех децентрализованных ведомств.

Во-первых, *их автономность*. Они изъяты из непосредственного подчинения правительства, министерств, осуществляющих лишь общий контроль над их деятельностью. Автономность выражается в их административной и финансовой самостоятельности.

Они самостоятельно определяют свою внутреннюю организацию, создают необходимые службы, самостоятельно подбирают кадры.

Децентрализованные учреждения обладают также финансовой автономией. Они имеют собственное имущество и свой бюджет, отделенные от имущества и бюджетов центральной и местной администрации. При этом степень финансовой самостоятельности децентрализованных учреждений может быть различной. Автономные структуры, которые получают средства от центральных властей, более жестко контролируются государственными финансовыми органами.

Во-вторых, децентрализованные учреждения наделяются *специальной компетенцией*. Они выполняют только те функции, которые прямо указаны в учредительном акте.

В-третьих, децентрализованные учреждения являются *субъектами публичного права*. Они вправе принимать акты управления. Однако в вопросах внутреннего управления и во взаимоотношениях с третьими лицами они могут выступать как *субъекты частного права*.

Децентрализованные органы не включаются в иерархическую административную структуру, но они *находятся в ведении* центральной или местной публичной администрации, либо главы правительства (например, премьер-министра, как французская Национальная комиссия по информатике и свободам), либо отраслевого министра (так, министр экономики и финансов Франции контролирует деятельность Совета по конкуренции), либо местных органов самоуправления.

Центральные независимые административные учреждения образуются, как правило, высшими органами государственной власти: главой государства, парламентом или правительством. Реже полномочия по созданию децентрализованных учреждений предоставляются министерствам или центральным ведомствам. Местные функциональные децентрализованные учреждения обычно образуются соответствующим местным советом. Иногда децентрализованные ведомства могут образовываться на основе договора или соглашения между административными органами и профессиональными организациями.

Применительно к сферам деятельности можно выделить три вида независимых административных учреждений: функционирующие 1) в хозяйственно-экономической, 2) социально-культурной и 3) административно-политической областях. Законодательство обычно не столько предоставляет автономным ведомствам конкретные полномочия, сколько предписывает им выполнять определенную функцию (например, контролировать использование электроэнергии всеми предприятиями, организациями и частными лицами).

В настоящее время большие надежды возлагаются на *региональные* децентрализованные учреждения. В частности, успешен опыт их работы в развивающихся странах. Так, в Венесуэле Корпорация развития региона Зулиана координирует работу центральных и местных органов по составлению регионального бюджета, финансирует их и осуществляет материальную поддержку при создании новых и уже действующих предприятий, обеспечивая рациональное использование региональных ресурсов, а также оказывает техническую помощь в экономическом развитии региона, стимулирует кооперацию различных секторов частной экономики.

Обобщая все известные формы контроля, можно выделить парламентский, административный, финансовый и судебный контроль за децентрализованными учреждениями. Как правило, централизованная администрация более жестко контролирует независимые ведомства, выполняющие социальные функции. Степень самостоятельности у торгово-промышленных учреждений значительно выше. Наиболее автономны в западных странах ведомства, координирующие работу средств массовой информации.

Использование формы функциональных децентрализованных учреждений по праву рассматривается в современной административно-правовой науке как одно из крупнейших организационных достижений XX в.

Настоящее научно-практическое пособие рекомендуется преподавателям и студентам юридических вузов и факультетов в рамках изучения курса административного права.

Глава 1. Децентрализованная администрация в зарубежных государствах. Общее и особенное

Кардинальные изменения общественной жизни, вызванные научными достижениями, прежде всего в области информационно-коммуникационных технологий, приводят к возникновению новых методов управления процессами общественного развития, видоизменяют роль государства, выдвигают на первый план новых активных субъектов. Многие зарубежные государства переходят от жестких методов вмешательства в социально-экономические сферы жизнедеятельности общества к гибким методам управления, устанавливающим новые формы отношений с бизнесом и наукой. В результате пересматривается и видоизменяется конфигурация организации и деятельности публичной администрации, на первый план выходит и все более значимые роли начинает играть функциональная децентрализация.

Следует учитывать, что управление делами общества в зарубежных странах не отождествляется с государственным управлением, а представляет собой публичное управление — систему взаимодействующих структур, методов и механизмов не только государственного, но также муниципального, общественного и бизнес-управления. В связи с этим функциональная децентрализация затрагивает не только государственный аппарат, но также аппарат муниципального управления, общественные организации и бизнес-структуры.

§ 1. Функциональная децентрализация как метод публичного управления

Термин «децентрализация» стал широко применяться в научной литературе с первой половины XIX в., с появлением национальных государств в Европе. Первоначально он использовался при описании взаимоотношений центральных и территориальных органов управления для противопоставления их отношениям централизации. Со второй половины XIX в. этот термин стал обозначать также особый метод распределения функций между органами и учреждениями одной управленческой сферы¹. В настоящее время существуют, по меньшей

¹ См., например: *Чичерин Б. Н.* Курс государственной науки. Общее государственное право. СПб., 1894.

мере, две основные формы централизации — территориальная и функциональная.

Децентрализация определяется зарубежными и российскими учеными как передача полномочий, процесс перераспределения власти, определенная политика, совокупность политических стратегий, принцип организации и функционирования публичного управления, метод публичного управления¹. Различные подходы к определению децентрализации свидетельствуют о многогранности этого явления и возможности его использования в разных условиях, с разными целями и разными субъектами. Ученые стремятся раскрыть содержание этого понятия либо показать место децентрализации в управленческих системах. С учетом целей, предмета и особенностей данного исследования целесообразно рассматривать децентрализацию прежде всего *как метод публичного управления*.

Наука государственного управления и административное право в зарубежных странах уделяют большое внимание изучению методов управления и одним из центральных вопросов считают исследование дихотомии децентрализации и централизации². Оба эти метода касаются распределения функций и полномочий, вертикальных взаимосвязей между управленческими структурами. Но если централизация выстраивает иерархию руководителей и подчиненных, то децентрализация закрепляет относительную независимость управленческих структур.

Централизация предполагает точное определение вышестоящих и нижестоящих звеньев управленческой системы; подчинение нижестоящих структур вышестоящим, которые оставляют за собой право рассматривать и окончательно решать любые вопросы в пределах не только собственной компетенции, но и компетенции подчиненных им структур. Руководящие органы наделяются всей полнотой власти во вверенной им системе управления: они вправе давать обязательные для исполнения распоряжения подчиненным, осуществлять контроль за законностью, целесообразностью, своевременностью и эффективностью исполнения решений, требовать устранения недостат-

¹ Подробнее об этом см.: *Понкин И. В.* Общая теория публичного управления. Правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления: лекционный курс. М., 2016. С. 93—101.

² См.: *Корсби П.* Определение понятия «централизация», или децентрализация против централизации // Актуальные проблемы развития федерализма в России. М., 2006; *Тихомиров Ю. А.* Централизация и децентрализация: динамика соотношения // Журнал российского права. 2007. № 2.

Научное издание

**Децентрализованные органы и учреждения
в системе исполнительной власти зарубежных государств**

Научно-практическое пособие

Издание не подлежит маркировке
в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1 ФЗ № 436-ФЗ

ООО «Юридическое издательство Норма»
101990, Москва, Колпачный пер., 9а
Тел./факс: (495) 621-62-95. E-mail: norma@norma-verlag.com
Internet: www.norma-verlag.com

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

Корректор *Е. В. Плеханова*
Художник *С. С. Водчиц*
Верстка: *В. М. Родин*

Подписано в печать 20.12.17
Формат 60×90/16. Бумага офсетная
Гарнитура «Ньютон». Печать цифровая
Усл. печ. л. 13,00. Уч.-изд. л. 11,33
Тираж 500 экз. Заказ №

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

По вопросам приобретения книг обращайтесь:

Отдел продаж «ИНФРА-М» (оптовая продажа)
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru

Отдел «Книга — почтой»
Тел.: (495) 280-15-96 (доб. 246)
