Конституция и административно-силовые органы Франции

Конституционное развитие Франции имеет длительную историю. Франция стала третьей страной в мире и второй в Европе, создав в 1791 г. писаную Конституцию; она была принята 3 сентября этого года. Первой страной, выработавшей свой Основной закон, были США. Это они сделали в 1787 г., а затем Польша - 3 мая 1791 г., принявшая свой акт несколькими месяцами раньше, чем это сделало французское Учредительное собрание. Правда, польский акт не действовал. Нельзя при этом упускать из виду, что идеи, содержавшиеся в актах США и Польши, были, несомненно, заимствованы из трудов французских ученых, и прежде всего у Ж.-Ж.Руссо (1712-1778) и Ш.-Л.Монтескье (1689-1755).

До Конституции 1791 г. была принята Декларация прав человека и гражданина 1789 г., составляющая и поныне часть действующей Конституции. Но Декларация хотя и урегулировала важнейшую часть конституционной материи - права и свободы, однако не затронула организации публичной власти, ограничившись провозглашением принципа разделения властей и самого понятия "конституция". Согласно ст. 16 этого акта "всякое общество, в котором не обеспечено пользование правами и не проведено разделение властей, не имеет Конституции".

Вместе с тем можно предположить, что Франция держит в Европе рекорд по числу разработанных и действовавших в ней конституций со времени Великой французской революции конца XVIII в. Действующая Конституция Франции 1958 г., являющаяся 17-й в истории страны (включая действовавшие акты и разработанные, но не вступившие в силу с 1789 г.), оформила 22-й по счету политический режим\*(1).

Рождение ныне действующей Конституции связано с политическим кризисом в стране в результате путча в Алжире в мае 1958 г. и возврата к власти генерала Ш. де Голля (1890-1970). В условиях острейшего политического кризиса большинство членов Национального собрания по призыву Президента IV Республики Р.Коти (1882-1962) и под угрозой собственной отставки предложил назначить главой Правительства находившегося на покое Ш. де Голля. Последний получил 2 июня 1958 г. всю полноту власти. По требованию Ш. де Голля Собрание поручило ему произвести пересмотр Конституции. Это было сделано в отступление от нормы ст. 90 действовавшей Конституции 1946 г. Однако Национальное собрание не дало генералу Ш. де Голлю полный карт-бланш по установлению нового правопорядка. В Конституционном законе от 3 июня 1958 г. были указаны пять базовых условий новой Конституции, на которых должна была основываться новая Конституция.

Во время дискуссии в Национальном собрании Ш. де Голль согласился на установление парламентского режима и на разделение функций главы государства и главы Правительства. Формальным условием создания новой Конституции было требование к Правительству проводить консультации с Конституционным консультативным комитетом, на две трети состоявшим из парламентариев (1/3 - от Национального собрания и 1/3 - от Совета Республики - верхней палаты Парламента) и на треть - из членов Правительства. После подготовки проект должен был быть передан на референдум.

Проект Конституции, подготовленный Правительством, должен был получить заключение Государственного совета и быть переданным на референдум. При принятии проект должен был быть промульгирован Президентом. Важным обстоятельством являлось и то, что генерал Ш. де Голль получал право в течение четырехмесячного срока управлять страной путем издания ордонансов, в которых должны были содержаться "положения, необходимые для жизни нации". Этот переходный период закончился в полночь 4 февраля 1959 г. За это время Правительство издало 296 ордонансов, многие из которых могли быть востребованы только в будущем. В результате такой делегации была создана нормативная база нового конституционного режима.

Таким образом, процедуру создания Конституции нельзя назвать демократичной. Основной закон разрабатывался главным образом экспертами, в большинстве своем выходцами из Государственного совета, которые учли недостатки функционирования IV Республики. Конституция была довольно-таки плохо принята специалистами конституционного права. Она рассматривалась как акт, принятый в силу сложившихся обстоятельств. Тем не менее Конституция уже более сорока лет остается Основным законом страны и после Основного закона III Республики имеет самый длительный срок существования.

Избранная процедура в определенной мере пресекла существовавшую во французской конституционной истории традицию разработки подобного рода актов избранными народом учредительными собраниями.

В основу документа легли конституционные воззрения Ш. де Голля, высказанные им главным образом в речи в Байе (Bayeux) 16 июня 1946 г. Этими идеями были необходимость сильного главы государства, который бы обладал значительными полномочиями и "свободой рук" в кризисных ситуациях и возможностью непосредственно назначать главу Правительства без влияния Парламента. Ш. де Голль был сторонником двухпалатной системы; вторая палата должна была улучшать деятельность Парламента. В ней должны были заседать представители экономических, семейных интересов, т.е. этот орган должен был иметь корпоративную направленность (эту идею Ш. де Голль попытается осуществить в 1969 г. путем ликвидации Сената и учреждения второй палаты на указанных основах). Наконец, третьей идеей, пронизывавшей речь Ш. де Голля, было его глубокое недовольство политическими партиями, которые, по его мнению, привели к краху III Республики. Основной постулат названной речи - восстановление власти государства.

Акт 1958 г. - средний по объему документ среди аналогичных в конституционной истории страны; он меньше, чем Основной закон 1946 г. (106 статей) или Конституция 1848 г. (116 статей), но больше актов 1852 г. (58 статей) или 1830 г. (70 статей). Первая статья Конституции 1958 г. не входит ни в один раздел, а помещена в преамбуле. Данное обстоятельство может расцениваться как признание юридической силы преамбулы.

Материальный состав действующего Основного закона весьма непрост. Прежде всего, в него входят три акта - собственно сама Конституция 1958 г., Декларация прав человека и гражданина 1789 г. и преамбула Конституции 1946 г. Это следует из первой части преамбулы Конституции 1958 г. Эти два акта означают включение в конституционный текст норм о правах и свободах и обеспечение преемственности этого института. Конституционный совет - высший орган конституционной юстиции страны - в своих решениях неоднократно указывал на Декларацию 1789 г. и преамбулу Конституции 1946 г. (впервые соответственно в 1974 и 1975 гг.) как на составные части действующей Конституции и включил их в тот блок законов, соответствие которому он проверяет.

В настоящее время в науке французского конституционного права и судебной практике общепризнанно существование "конституционного блока" ("bloc de constitutionnalitй). Это выражение означает, что Конституция не ограничивается лишь пронумерованными в акте статьями, но также включает акты, упомянутые в ее преамбуле, а именно Декларацию прав человека и гражданина 1789 г. и преамбулу Конституции 1946 г. Эти два акта составляют второй элемент конституционного блока. Третий элемент - "основные принципы, признанные законами Республики", к которым отсылает преамбула Конституции 1946 г. На эти принципы ссылается Конституционный совет в своих решениях при осуществлении конституционного контроля в отношении органических законов, регламентов палат Парламента, простых законов и международных договоров. Например, Закон от 1 июля 1901 г. о свободе ассоциаций не становится конституционным на основании указанной выше формулы, но принцип свободы ассоциаций таковым является. На существование такого принципа указал Конституционный совет в решении от 16 июля 1971 г. Названные принципы содержатся, как следует из формулировки преамбулы Конституции 1946 г., в законах первых трех Республик: Первой, существовавшей с 22 сентября 1792 г. по 18 мая 1804 г.; Второй - с 28 февраля 1848 г. по 7 ноября 1852 г.; Третьей - с 4 сентября 1870 г. по 16 июня 1940 г. Кроме того, принципы, имеющие конституционное значение, могут содержаться в законах, принимаемых в V Республике. Признание таких принципов зависит не только от законодателя, но и от Конституционного совета, являющегося истолкователем и интерпретатором норм Основного закона в случаях, когда он рассматривает вопросы о соответствии Основному закону.

Хотя Конституция 1958 г. в ст. 55 установила, что международные договоры или соглашения, должным образом ратифицированные или одобренные, имеют силу, превышающую силу законов, с момента опубликования, эти договоры и соглашения не включаются в конституционный блок. На это указал Конституционный совет в решении от 15 января 1975 г.; соблюдение этой названной статьи должно осуществляться не в рамках конституционности, а в рамках конвенционности.

Конституция установила основные характеристики государства: "Франция является неделимой, светской, демократической и социальной Республикой" (ст. 2). Идеологическое значение такого провозглашения, определяющего социальный характер учрежденного государственного строя, очевидно; в тексте найдется немного норм, расшифровывающих эти эпитеты. Основной закон закрепил республиканскую форму правления, имеющую смешанный характер, поскольку в ней наблюдаются формальные черты президентской республики (глава государства избирается без участия Парламента, Правительство назначается им же) и парламентарной республики (Правительство несет ответственность перед нижней палатой Парламента). Интересен тот факт, что в Конституцию 1958 г. не была включена норма Основного закона 1946 г. (ст. 44): "Члены семейств, царствовавших во Франции, не могут быть избраны на должность Президента Республики"; это положение перешло в Конституцию 1946 г. из Конституционного закона III Pеспублики от 25 февраля 1875 г. после пересмотра последнего 14 августа 1884 г. Впрочем, республиканская форма правления не может быть поколеблена, поскольку ст. 89 действующего Основного закона гласит, что она "не может быть предметом пересмотра".

Неделимый характер французского государства определен ст. 53 Конституции, в которой указано: "Никакая уступка, никакой обмен, никакое присоединение территории не являются действительными без согласия заинтересованного населения". Данная норма различно интерпретируется французскими учеными, но большинство из них сходится на том, что речь может идти даже о выходе из состава страны какого-либо департамента или территории.

Косвенное указание на такую возможность дает и место этой статьи в Конституции, которая помещена в разделе VI "О международных договорах и соглашениях". В случае отделения какой-либо территории она могла бы обрести статус государства только после подписания соответствующего договора о выходе из Франции. Впрочем, порядок реализации этой нормы по инициативе "снизу" не определен ни в Конституции, ни в каком-либо ином законодательном акте. В настоящее время неделимая Франция включает 96 департаментов в метрополии; новая статья 72-3, включенная в текст в результате пересмотра в начале 2003 г., перечислила все другие территории, входящие в состав страны: Гваделупа, Гвиана, Мартиника, Реюньон, Майотт, Сен-Пьер и Микелон, острова Валлис и Футюна, Новая Каледония, а также Австралийские и Антарктические земли.

Термин "светская республика" означает, что государство признает все вероисповедания и провозглашает свободу совести. Впервые этот принцип был закреплен во Франции Законом от 9 декабря 1905 г. В то же время нельзя утверждать, что государство сохраняет нейтралитет по отношению к религии. Например, в исторических провинциях Эльзасе и Лотарингии Церковь имеет конкордатный режим; здесь применяются положения Уголовного кодекса к священнослужителям, совершающим обряд бракосочетания до гражданской регистрации брака. Кроме того, в соответствии с Законом М.Дебре от 31 декабря 1989 г. (назван по имени его инициатора) религиозное обучение предлагается всем детям в государственных школах, если родители не требуют иного, и государство принимает меры для предоставления такого образования. Государство оказывает финансовую помощь частным школам, в подавляющем большинстве являющимся конфессиональными, поддерживаемыми Католической церковью.

Наконец, демократический характер Республики говорит о существовании в стране одноименного политического режима. В качестве принципа французского государства в Конституции применена формула А.Линкольна (1809-1865) "Правление народа, по воле народа и для народа". Способами реализации этого принципа являются всеобщее голосование, прямое или косвенное, но всегда равное и тайное (ст. 3), возможность существования политических партий и группировок (ст. 4). Кроме того, в качестве государственных символов Конституция установила цвета национального флага - синий, белый, красный, национальный гимн - "Марсельеза"; в начальной части Конституции закреплен и очень редко встречаемый в зарубежном законодательстве девиз государства, а именно "Свобода, Равенство, Братство". В 1992 г. в эту же часть Основного закона была включена норма о том, что "французский язык является языком Республики". С этого же 1992 г. Конституция включила норму о том, что "Республика участвует в Европейских сообществах и в Европейском союзе, образованных государствами, вошедшими в них свободно для совместного осуществления определенной компетенции на основании международных договоров, которые эти государства выработали" (ст. 88-1). Эта норма говорит о том, что Франция по определенным вопросам экономического и социального устройства уступила ряд своих суверенных прав Европейским сообществам, а по ряду политических аспектов согласилась на проведение совместной политики в рамках Европейского союза.

Основными линиями, характерными чертами Конституции 1958 г. стали две: концентрация политической власти в руках исполнительных органов и ослабление Парламента. Французская центральная исполнительная власть имеет "двухголовую" структуру: она включает Президента Республики и Премьер-министра. Президент, обладающий собственными важнейшими полномочиями, осуществляемыми без контрасигнации членами Правительства (прежде всего, право роспуска Национального собрания, право введения чрезвычайного положения), должен вырабатывать наиболее общие направления деятельности государства. На Премьер-министра, назначаемого Президентом, возложена обязанность представлять и проводить в жизнь иные акты исполнительной власти. Он должен осуществлять политику, исходя из общих ориентаций Президента. Правительство несет политическую ответственность перед Национальным собранием.

Сосредоточение власти в руках главы государства и Правительства - одно из проявлений конституционно закрепленной авторитарной тенденции во французском государственном механизме, которая всегда была ему присуща. Избираемый помимо Парламента путем всеобщего и прямого голосования Президент находится на вершине иерархии органов государственной власти. Хотя формально-юридические полномочия Президента оставались неизменными за все время существования V Республики, поправка, установившая ныне действующий порядок замещения поста главы государства (ранее он избирался коллегией выборщиков), укрепила и без того его господствующее положение.

Конституцией 1958 г. статус Парламента был сильно новеллирован. Прежде всего, он потерял монополию на издание законов. Исполнительной власти предоставлена возможность принимать законы через "голову" Парламента - путем одобрения на референдуме, и кроме того, сам Парламент может законодательствовать только по очерченному ст. 34 кругу вопросов. Вопросы, не входящие в перечень, установленный этой статьей, отнесены к сфере регламентарной, т.е. правительственной, власти.

Еще одна черта - учреждение конституционного контроля в форме и объеме, ранее никогда не существовавших во Франции, привело к утрате "суверенности" Парламента в законодательной сфере. Теперь акты Парламента иногда в обязательном порядке (органические законы и регламенты палат), иногда в факультативном порядке (простые законы) могут быть рассмотрены с точки зрения соответствия Конституции.

Конституция 1958 г. - первая в истории страны, закрепившая существование политических партий. Специальная ст. 4 установила: "Политические партии и группировки содействуют выражению мнений голосованием. Они создаются и осуществляют свою деятельность свободно. Они должны уважать принципы национального суверенитета и демократии". Роль политических партий в данной формулировке представлена весьма ограниченно. Они лишь должны "содействовать выражению мнений голосованием". Впрочем, специального закона о партиях в последующие десятилетия не было принято (в конце 80-х - начале 90-х гг. введены в силу только нормы о финансировании партий). Таким образом, эти важнейшие структурные элементы политической системы действуют на основе Закона об ассоциациях 1901 г. (образование, деятельность и другие аспекты). Поправка, принятая Конгрессом 8 июля 1999 г., ввела в ст. 4 Конституции принцип, согласно которому политические партии должны содействовать проведению в жизнь принципа, закрепленного в последнем абзаце ст. 3 (он введен этой же поправкой), т.е. равного доступа женщин и мужчин к получению выборных мандатов и выборных должностей.

Конституция 1958 г. установила иерархию юридических норм, действующих в стране. Наверху пирамиды находится Конституция, ниже - органические законы (новая категория, впервые введенная в правовую систему), еще ниже - обычные законы. Несколько особняком стоят законы, принимаемые на референдуме, международные договоры и соглашения, должным образом ратифицированные Францией.

Конституция 1958 г. в гораздо большей мере, чем любая из ее предшественниц, стала содержать нормы об одном из институтов непосредственной демократии, а именно о референдуме. В IV Республике референдум мог проводиться только для пересмотра Конституции. В Основном законе 1958 г. в наиболее "чистом" виде предусмотрели эту процедуру ст. 11 и 89, хотя косвенное указание на референдум содержится и в ст. 53. Статья 11 предоставляет право проведения референдума Президенту страны по определенному кругу вопросов, а ст. 89 - при изменении Конституции.

Конституция 1958 г. разрешила проблему соотношения внутреннего законодательства и международно-правовых норм. В ст. 55 она определила: "Международные договоры или соглашения, должным образом ратифицированные или одобренные, имеют силу, превышающую силу законов, с момента опубликования, при условии применения каждого соглашения или договора другой стороной". Есть, однако, основания утверждать, что этот примат вообще не распространяется на конституционные нормы. Так, согласно ст. 54 в случае установления Конституционным советом по запросу Президента Республики, Премьер-министра, председателя одной из палат Парламента или 60 депутатов или 60 сенаторов противоречия какого-либо международного обязательства Конституции разрешение на ратификацию или одобрение такого соглашения может состояться только после пересмотра Конституции. Такой случай, правда пока единственный, уже имел место. Запрошенный Президентом Республики о соответствии Конституции Договора о Европейском союзе 1992 г. Конституционный совет в решении N 92-308 от 5 апреля 1992 г. объявил о противоречии Конституции следующих положений:

- участие "европейских граждан" (т.е. граждан других государств-членов Европейских сообществ) в муниципальных выборах начиная с 1995 г.;

- определение политики в выдаче виз, начиная с 1996 г., квалифицированным большинством членов Европейского совета;

- введение единой денежной единицы вместо французского франка.

В результате ратификация Маастрихтских соглашений могла быть проведена только после изменения Конституции. Как следствие этого решения Правительство внесло в Парламент проект пересмотра, который и был одобрен 25 июня 1992 г. В Конституцию пришлось вносить поправки и в связи с подписанием Францией 2 октября 1997 г. Амстердамского договора, углубившего интеграционные связи в Европейском союзе. Это было сделано поправкой, принятой 25 января 1999 г. Были изменены ст. 88-2 и 88-4 Конституции. В Конституцию была добавлена норма (ст. 88-4) о контроле Парламента за актами, издаваемыми Европейскими сообществами и Европейским союзом.

Конституция 1958 г. по способу изменения является "особо жесткой", поскольку для ее пересмотра требуется проведение двух "этапов": принятие поправок и их ратификация. Проект пересмотра согласно ст. 89 должен быть одобрен палатами Парламента в идентичной редакции. При этой процедуре и Национальное собрание, и Сенат находятся в равных условиях. После принятия поправок требуется их обязательная ратификация, которая может быть осуществлена двумя способами: либо на референдуме (основная процедура), либо в Конгрессе - на совместном заседании парламентских Палат большинством в 3/5 голосов. Право выбрать способ ратификации принадлежит Президенту Республики. Однако для ратификации в Конгрессе требуется, чтобы автором пересмотра выступало Правительство, а не члены Парламента. Процедура ратификации в Конгрессе первоначально была предусмотрена для внесения в нее незначительных поправок, когда проведение референдума нецелесообразно. Парадоксальным, однако, является то, что с 1958 г. практика ратификации в Конгрессе стала основной процедурой, в то время как по смыслу абз. 2 и 3 ст. 89 Конституции нормой должен быть референдум.

Предпоследняя по времени поправка изменила лишь одну цифру в ст. 6. Согласно Конституционному закону N 2000-964 от 2 октября 2000 г. Президент будет избираться на 5, а не на 7 лет, как это было прежде. Однако такая вроде бы мелочная операция с конституционным текстом означает крутое изменение французской республиканской традиции и направлена на "сглаживание" отношений между Президентом и Национальным собранием. Семилетний срок полномочий главы государства был установлен Национальным собранием 20 ноября 1873 г. Как известно, в начальный период III Республики были очень сильны позиции монархистов и семилетний срок полномочий Президента в определенной мере должен был служить средством сохранения республиканского строя. Кстати, республиканская форма правления была установлена на заседании Национального собрания 30 июня 1875 г. всего перевесом в один голос, когда оно приняло поправку А.Валлона, предусматривавшую порядок избрания Президента Республики; на этом же заседании были отвергнуты все попытки восстановить монархию, даже на временной основе. С тех пор семилетний срок полномочий главы государства сохранялся на протяжении всего существования III, IV и V Республики. Лишь после выборов в 2002 г. он будет пятилетним. Цель реформы - уменьшить периоды "сосуществования" "разноцветных" по политическим взглядам Президента Республики и Национального собрания. Поскольку эти два органа избираются раздельно, то возможность такого сосуществования была заложена в конституционный текст изначально.

В практике V Республики известны три таких периода. Первый - в 1986-1988 гг., когда Премьер-министром был Ж.Ширак, образовавший Правительство из членов Объединения в поддержку Республики и Союза за французскую демократию, а Президентом страны был Ф.Миттеран (1916-1996). Второе "сосуществование" имело место в 1993-1995 гг., когда социалист Ф.Миттеран должен был "сосуществовать" с самой крупной фракцией в Национальном собрании во главе с Ж.Шираком. С согласия Ж.Ширака Премьер-министром был назначен Э.Балладюр; в Правительстве в наибольшем числе были представлены члены Объединения в поддержку Республики. Третье "сосуществование" продолжалось до мая 2002 г. Лидер правых Ж.Ширак был вынужден назначить Премьер-министром социалиста Л.Жоспена.

Наконец, в результате последнего конституционного пересмотра в конце 2002 г. были проведены масштабные изменения положений о территориальной организации страны, главным образом тех ее частей, которые находятся "за морем". Помимо того, что эти территории Франции обрели новый статус, новые конституционные нормы расширили участие заморского населения в управлении государственными делами (предусмотрены многочисленные "консультации" с населением соответствующего территориального коллектива) и введены нормы об использовании этими коллективами своих финансовых и других ресурсов. Последним пересмотром были уточнены и сроки проведения второго тура выборов Президента Республики (ст. 7).

Защита конституции. Венцом судебной организации во Франции является контроль за конституционностью законов. Конституционный совет (КС), регулятор деятельности властей – может объявить закон неконституционным, коль скоро законодатель вышел за рамки, определенные для закона. КС играет ныне руководящую роль во французской юридической архитектуре.

Второй абзац 62 статьи Конституции 1958г. признал его судебный характер в том смысле, что решения Совета по ряду обжалований становятся «обязательными для государственной власти и для всех административных и судебных властей».

КС состоит из девяти членов, назначаемых сроком на 9 лет (без права возобновления мандата) президентом Республики (3 человека), председателем Сената (3 человека) и председателем Национального собрания (3 человека). Каждые 3 года треть членов КС обновляется. Назначение председателя КС – прерогатива президента Республики. Кроме того, являются пожизненными членами Совета бывшие президенты Республики при условии, если они не выполняют несовместимых с этой должностью функций в правительстве, парламенте или в Экономическом и социальном совете.

В статье 61 Конституции предусматривается, что обычные (ординарные) законы могут быть подвергнуты контролю со стороны КС, тогда как органические законы, то есть те, которые находятся между Конституцией и ординарным законом в иерархии законодательных документов и регламентов (первый абзац ст. 46 Конституции), подлежат такому контролю автоматически.

Статья 54 предусматривает сверх того возможность КС принимать решения о правильности международных обязательств с точки зрения Конституции, а именно, подлежит ли он апробированию и ратификации в парламенте.

Закон, одобренный референдумом, в итоге не может быть объектом конституционного контроля.

Что касается органических законов, то КС собирается автоматически, когда премьер-министр передает ему такой закон. Обнародование органического закона может иметь место только после того, как КС заявит, что содержащиеся в нем положения соответствуют Конституции.

Для рассмотрения ординарных законов КС может быть созван по инициативе пяти властных органов: президента Республики, премьер-министра, председателя Сената, председателя Национального собрания, а также после пересмотра Конституции в 1974 году, 60 депутатов или 60 сенаторов. Такой созыв должен состояться до обнародования закона.

Наконец, премьер-министр может, опираясь на третий абзац 61 статьи Конституции, созвать КС с просьбой высказаться в срочном порядке по поводу закона, соответствие которого Конституции должно быть признано в срочном порядке.

КС наделен многочисленными и разнообразными правомочиями. Созванный по инициативе президента Республики или премьер-министра КС может или даже должен, в зависимости от случая, дать свою оценку того, что касается: организации референдума; приведения в действие чрезвычайных полномочий, определенных статьей 16-й Конституции (внешняя угроза и так далее); контроля за условиями избираемости в ходе местных и общенациональных выборов. Он может также приходить к необходимости рассмотрения решения административного трибунала, в котором кандидат объявляется избранным в итоге местных выборов и, возможно, аннулировать такое решение по причине его обжалования. Он может также аннулировать результаты выборов, если кандидат, объявленный избранным, будет определен как не избранный.

Контроль за несовместимостью с парламентским мандатом и некоторыми другими функциями также относится к правомочию Конституционного Совета, а также спорные вопросы, возникающие в ходе президентских и парламентских выборов.

Парламентская служба по оценке законодательства была создана в соответствии с законом об ее учреждении 14 июня 1996 г.

Необходимость формирования указанной службы была обусловлена в первую очередь тем фактом, что во французской юридической системе сложилась ситуация «законодательной инфляции», когда даже специалисты с большим трудом могут ориентироваться в огромной бумажной массе имеющихся и принимаемых нормативных актов. Подобное положение, по оценкам французских экспертов, начинает уже серьезно угрожать нормальному функционированию правового государства.

Еще в 1994 г. в докладе советника Счетной палаты Ж. Плока (» Государство во Франции») отмечалось, что сейчас в стране существует около 8 тыс. действующих законов и более 10 тыс. декретов (указов). Кроме того в год к ним добавляется в среднем 10 тыс. инструкций и 20 тыс. распоряжений Комиссии Евросоюза. За последние 30 лет число законов выросло на 35%, декретов – на 20%, а объем каждого нормативного акта увеличился более чем вдвое. Эти цифры продолжают непрерывно расти, что во многом объясняется стремлением парламентариев «отметиться» перед своими избирателями малозначительными, а то и просто ненужными законодательными предположениями.

Одним из обязательств президента Франции Ж. Ширака в период его превыборной кампании являлось значительное упрощение законодательства с тем, чтобы сделать его более доступным для граждан, а следовательно более эффективным. После избрания главой государства Ж. Ширак не забыл это обещание, т. к. его значимость диктовалась очевидными фактами. Поэтому на Парламентскую службу по оценке законодательства была возложена задача анализа и отбора излишних нормативных актов с целью их последующей отмены. Этот анализ проводится не только по самим текстам, но и по итогам их практической реализации.

Служба сформирована на паритетных началах из 20 сенаторов и депутатов. Ее возглавляют поочередно председатели комиссий по законодательству обеих палат парламента, каждый из которых занимает этот пост в течение двух лет. У председателя имеются четыре заместителя – два сенатора и два депутата (поровну от парламентских большинства и оппозиции). Служба работает в тесном контакте с министерством юстиции, которое обязано предоставлять ей как необходимую документацию, так и экспертную помощь.

Госсовет. Организация Госсовета строго иерархическая. В основе, в самом ее низу – аудиторы первого и второго класса, которые сотрудничают с докладчиками в Госсовете по подготовке дел к рассмотрению. Выше находятся госсоветники обычной службы, еще выше – двенадцать госсоветников чрезвычайной службы. В определенных случаях премьер-министр, министр юстиции (хранитель печати) и другие министры присутствуют на общем собрании (Генеральной ассамблее) Госсовета с правом решающего голоса. Каждое подразделение Госсовета имеет своего председателя. Персонал Госсовета составляет примерно 260 человек.

Четыре административные секции (финансовая, внутренних дел, общественных работ, социальных вопросов) высказывают свои соображения по документам, которые должны быть приняты исполнительной властью. Их функции имеют чисто консультативный характер. К тому же существует секция по докладам и исследованиям, которая ежегодно подготавливает секретный доклад президенту Республики, касающийся изменения регламентных и законодательных документов.

Госсовет – высший административный суд; он принимает решения, которые обладают силой приговора и которые не подлежат никакому обжалованию. Только сам Госсовет может отказаться от своего решения.

Госсовет выполняет и функции суда по первой и последней инстанции, и функции апелляционного суда по некоторым приговорам и решениям, и функции кассационного суда. В качестве кассационного суда Госсовет выступает по последней инстанции в отношении решений административных апелляционных судов.

Специализированнные юрисдикции, связанные с Госсоветом путем подачи кассационного обжалования: это – Счетная палата, которая помимо своих административных функций, держащих под контролем компетентных распорядителей кредитов в целях аннулирования или приведения в порядок кредитов и расходов в финансовой системе, имеет также и судебные полномочия по проверке и контролю счетов госпредприятий. Она собирается по долгу службы при отсутствии каких-то протестов и принимает решения в соответствии с правилом двойного приговора.

Это – Суд по бюджетной и финансовой дисциплине, имеет миссию наказывать за ошибки управленческого характера, допущенные государственными агентами. Он может выносить судебные приговоры, которые могут быть подвергнуты кассационному обжалованию.

Наконец, дисциплинарные юрисдикции различных профессиональных организаций, коллегий и корпораций, а также департаментские советы, ученые (академические) советы, решения которых могут быть кассированы Госсоветом. Это же касается и Контрольной банковской комиссии.

Трибунал по конфликтам. Дуализм судебной системы, вызвавший к жизни порядок разделения административных и судебных властей, порождает конфликты между юрисдикциями по вопросу о компетенции. Законом от 1872 года был образован Трибунал по конфликтам. Он работает в Пале-Рояле в Париже, в том же помещении, что и Государственный совет.

Основная идея организации и функционирования Трибунала по конфликтам состоит в паритетности юрисдикции, т. е. когда судебная власть и административная власть равноправны.

Трибунал по конфликтам состоит из девяти официальных членов (председателя и восьми советников) и двух дополнительных членов. Председательствует в нем министр юстиции (хранитель печати). Три советника назначаются Кассационным судом, три других – Государственным советом. Такие назначения бывают раз в три года. Эти шесть советников назначают остающихся магистратов. Трибунал по конфликтам включает и прокурорских работников, представленных двумя правительственными комиссарами.

Решение Трибунала по конфликтам обжалованию не подлежит.

Трибунал по конфликтам имеет компетенцию по полномочиям; он разрешает путем принятия решения, имеющего юридическую силу, конфликт, возникший между двумя судебными системами.

Есть ограниченные узкие конфликты, когда несколько юрисдикций считают или склоняются к тому, что именно в их компетенции рассматривать тяжбу. Конфликт должен в обязательном порядке противопоставлять юрисдикцию административной системы и юрисдикцию общей судебной системы.

Административной властью, компетентной заявить о наличии конфликта, является префект департамента, на территории которого находится суд или трибунал, рассматривающий дело (спор, конфликт).

Суды

Французское государство имеет две отличающиеся друг от друга судебные системы. Речь идет об общих и об административных судах.

Разделение судебной и административной власти проистекает из принципа разделения властей. Создание административных судов, независимых от системы общих судов, опирается по существу на две идеи: администрация должна иметь свой суд; судить по административной линии – значит и управлять.

Система судов общей юрисдикции строится во Франции вокруг положения о двустепенности: кроме имеющихся исключений, приговор, вынесенный судебным органом по первой инстанции, может стать объектом обжалования в апелляционной инстанции; некоторые наименее важные дела рассматриваются, однако, по последней инстанции и могут быть только объектом кассационного обжалования, которому подлежат лишь правовые аспекты при рассмотрении дела в Кассационном суде – высшей юрисдикции французской судебной системы.

Тяжбы гражданского и торгового (коммерческого) содержания, цена которых не превышает 13 тыс. фр., рассматриваются по последней инстанции.

В уголовных делах нарушения от первого до третьего класса (максимальный штраф – 1300 фр.) относятся к компетенции полицейского трибунала и рассматриваются по последней инстанции.

Внутри системы общих судов существует обычай различать: юрисдикцию гражданскую, торговую (коммерческую) и по социальным вопросам, на которую возложена миссия рассматривать тяжбы, относящиеся к частным интересам; юрисдикцию репрессивную, или уголовную, роль которой состоит в ликвидации преступлений путем наказания.

Совокупность этих юрисдикций подчинена контролю со стороны Кассационного суда.

Сначала – юрисдикции первого уровня или, как их называют, первой инстанции, которые самыми первыми принимают к производству дела по тяжбам и, вслед за этим - юрисдикции второго уровня, к которым апеллируют; это – апелляционные суды.

Юрисдикции первого уровня включают, с одной стороны, юрисдикцию общего права, компетентную рассматривать все тяжбы (настолько долго, – чтобы особый закон не лишил их компетенции рассматривать эти тяжбы) и, с другой стороны, - исключительные юрисдикции, компетентные по одному или нескольким направлениям, которые отведены им специально соответствующим документом.

Юрисдикция общего права – это трибунал высокой инстанции (ТГИ). Существует 175 трибуналов высокой инстанци в метрополии (один или несколько в департаменте) и шести заморских департаментах Франции.

Указанная юрисдикция разбирает, в принципе, все иски гражданского характера, цена которых превышает 30 тыс. фр. Разбирать иски меньшей цены компетентен трибунал инстанции (малой инстанции).

ТГИ выполняет также функции, определенные для коммерческого (торгового) трибунала, в тех округах, где указанного трибунала нет. ТГИ состоит из профессиональных магистратов; принимает решения коллегиально, в составе 3-х судей однако, некоторые дела могут рассматриваться и единоличным судьей; состоит из одной или нескольких палат в зависимости от своей значимости (в Марселе – 11 палат, в Лионе – 10, в Париже – 31 палата); палаты, в принципе, возглавляются вице-председателями суда.

В каждом ТГИ есть прокурор (и его помощники), которого часто называют «парке», и в функции которого входит представлять государство в трибунале. При рассмотрении гражданских дел прокурор играет обязательную роль в некоторых случаях (например, по делам о гражданском состоянии, о дееспособности).

Торговый (коммерческий) трибунал. Во Франции есть 228 таких судов. Они занимаются разбирательством конфликтов между коммерсантами или членами торговых компаний, споров относительно торговых актов, а также процедурами судебного урегулирования или ликвидации собственности, когда должник является коммерсантом. Трибунал принимает решения: по последней инстанции по тяжбам цена которых не превышает 13 тыс. фр.; по первой инстанции по тяжбам с большей ценой. Трибунал составляется только из коммерсантов. Он включает председателя и двух замов. Судьи торгового трибунала выбираются из среды коммерсантов путем двустепенных выборов (коллегия выборщиков составляется из лиц, предварительно выбранных коммерсантами). Первый мандат – продолжительностью два года, второй – четыре года и не свыше трех выборных компаний. Если судья имел мандат в течение 14 лет, он после этого не может быть избранным в течение одного года.

Торговый трибунал может состоять из нескольких палат. Его председатель, избранный общим собранием трибунала, обладает компетенцией выносить единоличное срочное решение.

Прокуратура имеет право принимать участие в заседаниях торгового трибунала и вмешиваться в ход разбирательства. Ее присутствие обеспечивается специальным помощником прокурора по экономическим и финансовым вопросам. В вопросах судебного урегулирования или ликвидации собственности дело должно быть передано прокуратуре, если речь идет о компании, капитал которой по меньшей мере составляет 300 тыс. фр., или когда определенные санкции могут быть определены против общественных руководителей (уголовная ответственность, личное банкротство и т. д.).

Совет прюдомов. Во Франции существует 281 совет прюдомов. Основная миссия советов прюдомов состоит в урегулировании путем примирения и вынесения приговора - в случае неудачи попытки примирения – споров и конфликтов, которые возникают по поводу индивидуальных трудовых контрактов, заключенных между предпринимателями и наемными рабочими (наем, премии, лицензирование) или между наемными рабочими по трудовым вопросам (акции, предпринятые небастующими против бастующих).

Эта компетенция является исключительной, независимо от цены иска. Напротив, коллективные же конфликты относятся к компетенции судов общего права. Совет прюдомов выносит решение: по последней инстанции по каждому исковому требованию, цена которого не превышает 18. 200 фр.; по первой инстанции – по искам, цена которых превышает указанную сумму.

Этот паритетный орган не включает профессиональных судей. Он организуется наполовину из представителей предпринимателей, наполовину из представителей наемных работников, которых избирают из своей среды с мандатом на пять лет. Эти советники-прюдомы наряду с выполнением выборной функции продолжают заниматься своими профессиональными делами.

Должности председателя и вице-председателя подлежат ежегодно ротации в соответствии с группой, которую они представляют. Напрмер, если в этом году председательствует представитель предпринимателей, а его заместитель – представитель наемных работников, то на следующий год председательствует уже представитель наемных работников, а его заместитель – представитель предпринимателей.

Советники-прюдомы подразделены на пять автономных секций: кадровую, промышленную, торговую и торгового обслуживания, сельскохозяйственную и прочей деятельности. Каждая секция в рамках одного совета прюдомов представляет собою автономную юрисдикцию, со своим председателем и заместителем председателя.

В каждой секции имеется бюро по примирению, в которое входят советник-предприниматель и советник из наемных работников. Подразделение по решениям (бюро по решениям) состоит из двух советников-предпринимателей и двух советников-наемных работников. Они принимают решение, когда срывается попытка примирения. Подразделение по срочным решениям, общее для всех секций, состоит из одного советника-предпринимателя и одного советника-наемного работника. Это подразделение назначается сроком на один год общим собранием совета прюдомов.

В случае, когда голоса при рассмотрении жалобы разделяются поровну, подразделение по решениям (или подразделение по срочным решениям) собирается под председательством магистрата трибунала инстанции (судья, включенный в состав заседания для ликвидации равенства голосов при вынесении судебного постановления), чтобы вновь рассмотреть дело.

Юрисдикция второй ступени – апелляционный суд. В метрополии существует 30 таких судов, компетенция каждого из них распространяется на два или несколько департаментов.

Апелляционный суд осуществляет контроль по существу дела и по его правовым аспектам за решениями, вынесенными по первой инстанции юрисдикциями первой ступени, которые обжалованы в апелляционном порядке.

Апелляционный суд состоит только из профессиональных судей. Его возглавляет первый председатель, который обладает и собственными судебными полномочиями. В суд входят советники. Судебные подразделения этого органа называются палатами, каждая – из трех судей; возглавляет работу палаты «председатель палаты» .

Представители прокуратуры (генеральный прокурор, генеральный адвокат, генеральные помощники прокурора) присутствуют на слушании гражданских дел в апелляционном суде.

Уголовные суды общего права. Уголовные преступления подразделяются на три класса: нарушение (случай, наказуемый тюремным заключением сроком менее 2 месяцев, или штрафом до 10 тыс. фр.); деликт, уголовный проступок (наказуемый тюремным заключением более 2 месяцев или штрафом более 10 тыс. фр.); преступление (наказуемое тюремным заключением с каторжными работами или пожизненным тюремным заключением).

За редким исключением, обычно не проводится расследований по нарушениям. Расследование обязательно при случаях преступлений и возможно – в случае деликта.

Судья по расследованию собирает досье. В этих целях ему предоставлено право на получение весьма широкой информации, которая облегчает выработку объективной оценки дела. Судья по расследованию единолично решает вопрос о предварительном заключении.

Палата по обвинению – это специальное подразделение апелляционного суда, состоящее из трех советников, из которых один руководит ее работой и имеет ранг председателя палаты.

Она осуществляет судебный контроль по второй инстанции за актами расследования и решениями судей по расследованию (временное освобождение из-под стражи, ордонанс об отсутствии весомого обвинения, решение о направлении дела в суд и т. д.).

Палата принимает дело к рассмотрению сугубо по своему собственному решению. Исключение составляют преступления, по которым закон требует проводить судебное расследование на двух уровнях.

Полицейский трибунал. Он выносит приговоры по нарушениям, т. е. по такого рода случаям, которые наказываются максимально двумя месяцами тюремного заключения или штрафом в 10 тыс. фр. Существует пять видов нарушений, из которых пятый - самое тяжкое нарушение. Полицейский трибунал выносит приговор по последней инстанции в отношении первого, второго и третьего видов, тогда как четвертый и пятый вновь могут быть обжалованы в апелляционной палате по исправительным делам, специализированной палате апелляционного суда.

Полицейский трибунал выступает в составе единоличного судьи, который, в принципе, является судьей трибунала инстанции. Прокуратура представлена в нем прокурором Республики или одним из его помощников – для нарушений пятого класса, и комиссаром полиции – для других нарушений (первого – четвертого классов).

Для наиболее простых нарушений существует письменная процедура (уголовный ордонанс) с возможностью возражения перед трибуналом.

Исправительный трибунал. Он занимается рассмотрением деликтов, т. е. таких видов правонарушений, которые наказываются тюремным заключением сроком от 2 месяцев до пяти лет или штрафом свыше 10 тыс. фр. Его приговоры в особом случае могут быть обжалованы в апелляционной палате по исправительным делам.

Исправительный трибунал на практике является палатой трибунала высокой инстанции (ТГИ). В принципе, его приговоры выносятся коллегиально, т. е. в составе трех профессиональных судей. Некоторые деликты, совершение которых слабо оспаривается, могут быть объектом разбирательства и решения единоличного судьи. Это в особенности касается немедленной выплаты возмещения по очевидным деликтам.

Прокуратура постоянно представлена в этой юрисдикции прокурором Республики или одним из его помощников.

Суд присяжных. Этот суд занимается разбирательством преступлений, т. е. таких нарушений, которые караются каторжными работами или уголовным тюремным заключением (лишением свободы сроком более чем на пять лет). Он выносит приговор по первой и последней инстанции, который может быть обжалован исключительно только в кассационном порядке. Такие обжалования и рассматривает уголовная палата Кассационного суда.

Суд присяжных все время работает под председательством магистрата апелляционного суда, которому помогают два магистрата на уровне полномочий апелляционного суда. Вместе с ними заседает девять заседателей, которых избирают по жребию из населения.

Кассационный суд – высшее учреждение судебной системы. Основная идея, лежавшая в законе о его создании от 1 декабря 1790 года, заключалась в заботе об унифицированном толковании правовых положений и установок.

Кассационный суд находится в Париже, и его компетенция распространяется на всю территорию страны. Он состоит из пяти палат по гражданским делам (включая палаты по торговым и социальным вопросам) и одной палаты по уголовным делам.

Численный состав Кассационного суда определяется декретом. В соответствии с последним по времени принятия (1981 год) декретом Кассационный суд состоит из: 1 Первого председателя; 6 председателей палат; 84 советников; 1 Генерального прокурора; 1 первого генерального адвоката; 19 генеральных адвокатов.

В рамках своих судебных полномочий Кассационный суд не принимает решений по фактической стороне дела, но оценивает правомочность, законность вынесенного по последней инстанции решения юрисдикции первого уровня (ступени) и приговоров апелляционных судов.

Когда Кассационный суд принимает решение о кассации считая, что решение или приговор содержат незаконные моменты, дело, в принципе, возвращается для пересмотра или для вынесения нового решения в судебный орган того же уровня, что и тот, решение которого было кассировано.

Административная юрисдикция. Административный суд является судом общего права административной сферы деятельности. Однако он судит одновременно и административную деятельность частных лиц, когда эти лица исполняют функции в государственном аппарате и обладают вследствие этого прерогативами государственной власти.

Напротив, тяжбы между частными лицами не относятся к административной компетенции, за исключением предусмотренных законом случаев, в частности, конфликтов между подрядчиками общественных работ и третьими лицами: это касается эксплуатации концессий по добыче ископаемых, прав на культовую собственность; сюда же относятся и тяжбы между Французским банком и его агентами.

Некоторые виды административной службы не относятся к компетенции административных судов. Это, например, деятельность иностранной организации, деятельность, связанная с исполнением законодательной функции, судебной функции и правительственных актов.

Иногда и административная деятельность подлежит судебному рассмотрению. Например, при частном управлении некоторыми госслужбами или операциями, либо при нарушении прав и свобод, защиту которых необходимо гарантировать (гражданское состояние и дееспособность, отчуждение и насильственное действие), либо при разногласиях (косвенный налог, дорожно-транспортное происшествие, патент на изобретение, соцобеспечение, ущерб государственному обучению, ответственность по энергетическим делам, ответственность за почтовую связь, конкуренция).

Каждый из 26 административных трибуналов собственно во Франции возглавляет председатель, которому в наиболее крупных трибуналах помогают один или более заместителей председателя. Наконец, в каждый трибунал входят один или несколько правительственных комиссаров, которые назначаются на каждый юридический год декретом президента Республики и задача которых состоит в том, чтобы высказывать свою точку зрения по тем решениям, которые принимаются по подведомственным юрисдикции тяжбам. Заключение правительственного комиссара приобщается к документам дела.

Административные трибуналы являются судами общего права по административным конфликтам. Компетенция принимать судебное решение принадлежит им в той мере, как она не отводится специальным документом к другой административной юрисдикции. Тяжбы, которыми они занимаются, подразделяются на обжалования по поводу превышения власти и на вопросы широкой юрисдикции, на толкование и применение законности и на репрессивные вопросы.

Административные трибуналы имеют ограниченную территориальную компетенцию. После 1 января 1989 г. создано пять административных апелляционных судов: в Бордо, Лионе, Нанси, Нанте и Париже. Территориальная компетенция каждого из них настолько широка, чтобы в совокупности они охватывали всю территорию страны. Могут рассматриваться в порядке апелляционного обжалования решения по градостроительству, а также и некоторые жалобы о превышении власти в фискальных вопросах.

Силовики

Прокуратура. Должностные лица прокуратуры (магистраты) представлены как при уголовных, так и гражданских судах. Военной юрисдикции во Франции не существует с 1982 года. При аппеляционных судах имеются магистраты, которым поручено вести дела военных, но они являются гражданскими лицами и по своему статусу ничем не отличаются от остальных прокуроров.

Органы прокурорского надзора представляют собой иерархическую структуру, которая в то же время достаточно децентрализована.

Так, при каждом суде «большой инстанции» существует прокуратура, возглавляемая прокурором Республики, которому помогают один или несколько сотрудников, которые также являются должностными лицами прокуратуры. В крупных судах прокурору Республики помогают один или несколько заместителей. Прокурор Республики несет ответственность за осуществление прокурорского надзора в соответствующем суде.

Прокуратура при каждом апелляционном суде, во Франции их насчитывается 33, называется генеральной прокуратурой, ее возглавляет высокопоставленное в судебной иерархии должностное лицо в ранге генерального прокурора. Ему подчиняются заместители генерального прокурора и помощники (substituts) генерального прокурора. Кроме них, в крупных судах есть также первый заместитель генерального прокурора и первый помощник генерального прокурора.

Генеральный прокурор является главой прокуратуры при апелляционном суде; он также возглавляет прокурорский надзор на территории судебного округа этого же суда, что означает, что он является вышестоящим начальником всех прокуроров Республики и их сотрудников в судах «большой инстанции», расположенных в территориальном округе этого суда.

Также существует генеральная прокуратура при Кассационном суде, возглавляемая генеральным прокурором при Кассационном суде, которому помогают заместители генерального прокурора. Несмотря на то, что генеральный прокурор возглавляет прокуратуру при Кассационном суде, в сферу его прямого подчинения не входят генеральные прокуроры при апелляционных судах, которые подчиняются непосредственно министру юстиции.

Прокуроры наравне с судьями являются полноправными членами судебного корпуса. В Уставе магистратуры подчеркивается, что во «время прохождения службы любое должностное лицо судебного ведомства может быть назначено на должность судьи или на должность прокурора» .

С этой целью все будущие судейские, во Франции это слушатели Национальной школы магистратуры, получают одинаковое образование и по окончании Школы могут выбирать между назначением на должность судьи или прокурора. В дальнейшем, во время прохождения службы, они могут попеременно занимать эти должности.

Статья 35 УПК определяет компетенцию генерального прокурора при апелляционном суде следующим образом: уполномочен следить за соблюдением уголовного законодательства на всей территории судебного округа; ему подчиняются все должностные лица прокуратуры и подконтрольны офицеры и агенты судебной полиции на территории судебного округа данного апелляционного суда; он также имеет право напрямую задействовать полицейские силы.

Что касается прокурора Республики, то на уровне каждого суда большой инстанции он принимает жалобы и декларации о совершении правонарушений и определяет, какой дать им ход (статья 40 УПК).

При этом необходимо учитывать, что системой уголовного судопроизводства во Франции узаконено понятие уместности судебного преследования и у прокуратуры есть возможность или возбудить дело, или не дать ему ход, в противоположность системам, основанным на принципе легальности судебного преследования и делающим это преследование обязательным. Однако прокуратура в любой момент может пересмотреть решение о закрытии дела, при условии, что не истек срок давности.

Что касается взаимодействия органов прокурорского надзора и исполнительной власти, то министр юстиции, согласно закону, уполномочен заявлять генеральному прокурору об известных ему нарушениях уголовного законодательства и предписывать ему возбудить дело, либо обеспечить возбуждение дела, либо передать дело в компетентный судебный орган. Вместе с тем, закон не разрешает министру юстиции накладывать запрет на возбуждение дела: он может обязать прокуратуру начать судебное преследование, но не может запретить ей осуществлять эту прерогативу. Однако на практике прокуроры, учитывая мнение министра юстиции, «по своему выбору» могут не возбуждать нежелательные дела.

Вследствие подчиненности прокуратуры, у министерства юстиции есть возможность, хотя законом это специально не оговаривается, направлять должностным лицам органов прокурорского надзора циркулярные письма об общих направлениях проведения политики в той или иной конкретной области уголовного права.

Личное оружие. Законодательная регламентация обращения, т. е. приобретения, ношения, хранения, пе-ревозки и использования гражданского и служебного оружия во Франции основывается на ряде нормативных актов, а также соответствующих директивах по этим вопросам Евросоюза.

В соответствии с указанной правовой базой общие контрольные функции за обращением оружия возложены на Генеральную инспекцию министерства обороны Франции, а порядок регистрации оружия по категориям и выдача соответствующих разрешений – на местные префектуры, комиссариаты полиции и бригады жандармерии. После вступления в силу декрета от 6 мая 1995 г. ранее существовавший на протяжении нескольких десятилетий заявительный порядок приобретения оружия (декларирование) фактически был упразднен. Были введены жесткие разрешительные нормы, предусматривающие необходимость получения обязательного предварительного разрешения на такую покупку от правоохранительных инстанций.

Декрет разграничил оружие с учетом технических характеристик по категориям, при этом полностью запретив оборот среди частных лиц всех видов автоматического огнестрельного оружия. Было введено запрещение на ношение любых видов личного оружия т. н. «ближнего боя» (пистолеты, револьверы и т. д.), а также боевого холодного оружия (запрещены также к ношению арбалеты, кастеты, ряд видов холодного оружия восточных единоборств). Полностью запрещены к использованию зажигательные, разрывные и бронебойные боеприпасы. В целях обеспечения общественной безопасности все разрешенное огнестрельное оружие при транспортировке должно находиться только в разобранном виде или со специальными предохранительными замками.

Особым пунктом введен запрет на приобретение, передачу, сбыт, хранение, перевозку или ношение оружия несовершеннолетними (во Франции – лица 21 года), включая газовое и пневматическое и даже т. н. «близкую имитацию» огнестрельного оружия.

Вместе с тем ныне действующие правовые нормы в отношении стрелкового оружия не распространяются на охотничьи и спортивные организации, деятельность которых во Франции и так строго регламентирована, а оружейные и прочие арсеналы и ранее находились под соответствующим контролем.

Декрет не затрагивает также «профессиональные» категории, имеющие право на ношение личного оружия (полиция, жандармерия, военнослужащие и т. п.). Но вышеуказанные лица обладают этим правом только на период выполнения служебных обязанностей, т. к. вопреки широко распространенному мнению во Франции практически отсутствует такое понятие, как «разрешение на ношение личного оружия» без учета крайне редких, исключительных случаев.

При наличии у населения на руках нескольких десятков миллионов единиц стрелкового оружия (только охотничьих ружей зарегистрировано 2 млн. ед.), которое хотя и не находит практического использования в криминальной сфере, – законодательство пришло в конечном итоге к осознанию необходимости жесткой регламентации оборота и использования этого оружия.

Жандармерия. Национальная жандармерия (НЖ) Франции как военизированное полицейское подразделение была создана в 1536 году, свое современное название получила в 1791 году. Структурно Генеральное Управление НЖ входит в состав Министерства обороны и является одним из видов ВС Франции наряду с сухопутными, военно-морскими и военно-воздушными силами. Вместе с тем в своей повседневной работе НЖ также подчиняется МВД (на местах – префекту) и Минюсту. Подразделения НЖ присутствуют на 95% территории Франции.

Основными подразделениями НЖ является департаментская Жандармерия, в задачу которой входит обеспечение общественной безопасности, выполнение военных и административных функций и проведение уголовных расследований, а также мобильная Жандармерия, которая в основном призвана поддерживать порядок во время крупных манифестаций и общественных беспорядков.

Департаментская Жандармерия состоит из 3637 территориальных бригад, расположенных на всей территории Франции из расчета одна бригада на один кантон. Бригада – это базовое подразделение Ж. Помимо этого, в департаментской Ж. есть подразделения, занимающиеся сыскной работой (как правило, это расследование особо тяжких и сложных преступлений), группы наблюдения и вмешательства Ж., которые действуют обычно в наиболее криминогенных точках, а также подразделения дорожной, горной и воздушной жандармерии.

Мобильная Жандармерия состоит из 128 эскадронов. Призванная поддерживать общественный порядок и безопасность, она является основным резервом правительства. Действуя как в самой Франции, так и в заморских департаментах и территориях, она часто используется для поддержки департаментской Ж. В рамках мобильной Ж. действуют 3 специальных элитных подразделения. Первым является группа вмешательства НЖ, которая борется с терроризмом, с актами бандитизма, освобождает заложников, подавляет бунты в местах заключения и т. д. Вторым является парашютный эскадрон вмешательства НЖ – антитеррористическое подразделение, используется для борьбы с бандитизмом и для поддержания общественной безопасности в случаях возникновения массовых беспорядков. Третьим является группа обеспечения безопасности Президента Республики.

Эти три специальных подразделения взаимодействуют с аналогичными подразделениями из других стран в рамках договоров о сотрудничестве.

Всего в НЖ служат 97 769 человек. Из них в Департаментской Жандармерии – 51 113 кадровых военных и 7 775 призывников, а в Мобильной Жандармерии – 16 760 кадровых военных и 253 призывника. Таким образом подавляющее большинство жандармов являются кадровыми военными, которые поступают на службу офицерами или унтер-офицерами. Особо отличившиеся унтер-офицеры впоследствии становятся офицерами.

В НЖ служат около 3 000 офицеров, 79 411 унтер-офицеров, 1 235 административных работников, 13 255 вспомогательных жандармов (проходящих действительную воинскую службу), 1 529 человек гражданского персонала. В распоряжении НЖ имеется 4 250 казарм для проживания личного состава.

Девушки также могут поступать по собственному желанию на действительную воинскую службу в качестве вспомогательных жандармов. Они занимаются исключительно административной и канцелярской работой в штабах и центральных учреждениях жандармерии.

НЖ имеет 5 основных функций: административной полиции (обеспечение общественной безопасности, безопасности на дорогах и т. д. (52,35%); уголовной полиции (36,14%); военные функции (5,74%); помощь различным министерствам (3,53%); перевозка заключенных и констатация несчастных случаев (2,24%).

Службы НЖ работают в тесном контакте с населением. 40% их деятельности приходится на защиту граждан и их собственности.

Около 90% убийств и 60% вооруженных грабежей раскрываются подразделениями НЖ. В 1987 году был создан Институт криминалистики НЖ.

В мирное время военные функции НЖ сводятся к защите стратегически важных объектов. НЖ осуществляет контроль за хранением ядерного оружия и его перевозкой, в случае необходимости участвует в мобилизационных мероприятиях, сопровождает французские войска, расположенные заграницей или участвующие в операциях вне территории Франции (полевая Жандармерия), а также по просьбе ООН принимает участие в миротворческих операциях.

В случае начала войны личный состав НЖ может быть удвоен путем мобилизации резервистов. В настоящее время НЖ является одной из самых эффективных служб правоохранительной системы Франции, которая занимается практически всем комплексом проблем, связанных с обеспечением национальной безопасности. Сегодня ставится вопрос о более эффективном распределении личного состава НЖ в зависимости от сложности криминогенной обстановки в том или ином департаменте Франции.

Научно-техническая полиция. Организационно входит в качестве подуправления в центральную дирекцию уголовной полиции, занимает центр площадью в 7000 кв. м. расположившийся в Экюйи под Лионом.

Было принято решение о массовой подготовке кадров (порядка 2000 специалистов) и направлении их для работы в комиссариаты полиции на местах, для чего центр полностью оборудован учебными манекенами и техникой, используемой при криминалистическом анализе места происшествия. Именно он осуществляет задачи по подготовке специалистов, координации работы с региональными центрами научной и технической полиции, а также по централизации различных баз данных. В числе прочих в нем размещаются следующие службы:

Лаборатория анализа и обработки сигнала считается сегодня мировым лидером по исследованию индивидуальных голосовых особенностей. В лаборатории собраны специалисты по акустике, информатике и прикладной математике.

Автоматизированная картотека дактилоскопических отпечатков – её база данных содержит сведения более чем о 800 000 человек и продолжает регулярно пополняться полицией и жандармерией. Поставлена цель предоставить возможность доступа в неё всем региональным подразделениям, чтобы использовать все её данные при разработке подавляющего большинства правонарушений. Полиция получает безотказный инструмент идентификации личности: в 1996 году зарегистрировано свыше 22 400 случаев присвоения чужой личности и 2 356 идентификаций следов отпечатков пальцев. Около 2 млн. дактилоскопических карточек ручной картотеки, собираемой с 1945 года, переносится в информационную систему на электронные носители.

Отдел анализа и опознания шрифтов – система содержит 5 тыс. регулярно обновляемых характеристик шрифтов, полученных у производителей пишущих машинок, и используется при анализе документов. Коэффициент идентификации с её помощью близок к 80%. В 1996 году с помощью системы PARC было проанализировано 146 дел как по терроризму, так и общих уголовных, а также связанных с индентификацией анонимных посланий.

С открытием Лионского национального центра научно-техническая полиция МВД Франции получила самое современное оснащение и квалифицированных специалистов и после многолетнего отставания от соседних европейских стран имеет потенциал, чтобы выйти на самые передовые позиции.

Легионеры. Иностранный легион в течение последних 150 лет являлся единственным полностью профессиональным подразделением сухопутных сил Франции. Однако в связи с проводимой ныне реформой в вооруженных силах страны, в результате которой к 2002 году все французские вооруженные силы должны стать профессиональными, эта особенность Иностранного легиона теряет свою исключительность.

Выступая в июне 1998 г. в Лилле на 25 конгрессе Федерации ветеранов Иностранного легиона, командующий легионом дивизионный генерал Кристиан Пикмаль высказал по этому поводу свое беспокойство. Несмотря на то, что Легион по-прежнему является ценным и необходимым средством в руках политических сил страны в силу своей постоянной готовности и профессионализма, он будет сокращен к 2002 году на 800 человек, что составляет 10% личного состава. Сегодня в Легионе служит 8.600 человек.

Одновременно с этим Легион должен будет сократить свое представительство в заморских департаментах и территориях, например уменьшить наполовину свой контингент в Полинезии, где он обеспечивает безопасность мест проведения ядерных испытаний.

Реформа подталкивает командование Легиона к набору гражданских лиц, увеличению процента командного звена, создав дополнительно 300 должностей младшего офицерского состава. Это достаточно сложно, так как Легион сам готовит младший состав и набирает его не из военных школ, а из своих рядов. Тем более, что две трети состава Легиона являются иностранцами, представляющими около 138 народностей и национальностей. На сегодняшний день каждые 2 легионера из 5 являются гражданами стран Восточной Европы. До этого в основном это были выходцы из Азии или Африки. Сейчас здесь много россиян, представителей стран СНГ. Общее число зачисленных в Легион россиян установить сложно, многие приезжают под вымышленными именами и с краденными документами. Называются разные данные, например, до 100 человек.

Контракт заключается, как правило, на 5 лет. По истечении 10 месяцев он может быть прерван как новобранцем, так и командованием. После 5 лет успешной службы иностранец может получить французское гражданство. Рядовой Легиона получает в месяц во Франции эквивалент во франках равный одной тысяче американских долларов, за операции за рубежом до 4 тыс. долл.

Проблем с набором у Легиона нет, конкурс составляет 8 человек на одно место. Однако в связи с тем, что, согласно реформе, в будущей профессиональной армии любое подразделение должно находиться в постоянной готовности к немедленной переброске в горячие точки, то, по мнению К.Пикмаля, эти изменения ставят под сомнение специфику Легиона, который с момента своего создания в 1831 г. участвовал в сотнях различных боевых операциях за границами Франции. Только с 1990 г. Легион провел десятки операций за рубежом, в частности, в республиках бывшей Югославии, Персидском заливе, Кампучии, а также в Руанде, Сомали, Чаде, Габоне и Конго.

Ветераны считают, что в этих условиях, чтобы Легиону выжить, ему остается одно – быть самым эффективным.