

И. А. Андреева*

ГЕНЕЗИС, СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЖАНДАРМЕРИИ ФРАНЦИИ

Рассматривается трансформация маршальского суда в профессиональную военизированную полицейскую организацию в период Старого режима. Решающее влияние на ее развитие оказала Великая французская революция, когда маршальский суд, который ассоциировался с королевской властью, был преобразован в Национальную жандармерию, ставшую постепенно инструментом укрепления закона в общественной жизни Франции.

Ключевые слова: полицейская система Франции, маршальский суд, жандармерия, милитаризация, полицейская деятельность

The author considers the transformation of the «Marechaussee» to a professional police organization which was a military body during the Old regime. Great French Revolution had the most decisive influence on it. The «Marechaussee», which was associated with the king, was transformed into the «Gendarmerie nationale», which gradually became an instrument of law consolidation in the life of French society.

Key words: French police system, the «Marechaussee», the gendarmery, the militarization, the policing

В последние десятилетия в связи с поиском эффективных моделей полицейской деятельности, вызванным ростом преступности и увеличением запросов общества в сфере обеспечения безопасности, вопросы функционирования полицейских органов оказались в центре внимания как зарубежных, так и отечественных ученых. При этом если проблемы современного организационно-правового развития зарубежных полицейских структур в российской юридической науке изучаются широко, то исторические аспекты редко становятся предметом специального исследования. Вместе с тем обращение к истории полиции выступает важным условием понимания ее развития, так как позволяет выявить ее особую природу, а значит, определить направления изменений этого института в дальнейшем.

Традиционно российские ученые связывают истоки Национальной жандармерии, важнейшего элемента полицейской системы Франции, с Рыцарской королевской гвардией XIII в. и дворянской тяжелой конницей середины XV в. Французские исследователи не меньшее значение придают изучению ее «правоохранительных начал»¹ — Королевской военной полиции «Марешоссе», или маршальского суда. Его история начинается в XIII в., когда у командующего армией — маршала — появились помощники (прево маршалов) для осуществления функций полиции в армии, обеспечения расследования преступлений и правосудия. Прево имели в своем распоряжении сержантов; объединенные в небольшие подразделения, они рассредоточивались по армейским корпусам. Изначально маршальский суд представлял собой централизованную и мобильную военную полицию. На рубеже XV—XVI вв. институт претерпел серьезные изменения, а его юрисдикция была распространена и на гражданское население. С 1474 г. прево маршалов разрешалось назначать заместителя (лейтенанта прево). Практика получила настолько широкое распространение, что лейтенанты, осуществляя функции прево почти во всех провинциях, даже «при-

* Андреева Ирина Анатольевна — кандидат исторических наук, докторант факультета подготовки научно-педагогических кадров Омской академии МВД России (Омск). E-mail: irinandreeva3812@rambler.ru.

своими» себе их наименование. Постепенно маршалский суд превратился в совокупность небольших и довольно автономных региональных подразделений², утратив единство, иерархичность, мобильность. Важное изменение было введено Франциском I (1515–1547), предписавшим маршалскому суду бороться с бродяжничеством и мародерством. В связи с этим увеличилось число подразделений суда, находящихся в непосредственном распоряжении центральной власти³.

Маршалский суд появился в период Средневековья, но только в Новое время, когда он превратился в военизированную государственную организацию, предназначенную для обеспечения общественной безопасности внутри королевства, был институционализирован его двойственный характер. Сыграв значительную роль в «отвоевывании» королевской монополии на легитимное применение силы внутри страны, он также представлял власть короля на определенной территории посредством исполнения правосудия⁴.

В XVII–XVIII вв. монархия, сохранив основное предназначение маршалских судов, приспособливает их к новым задачам охраны общественного порядка. В первой половине XVII в., в период серьезных конфликтов между центральной властью, местной знатью и народом по поводу налоговой политики, выливавшихся в волнения и мятежи в провинциях и городах, проявилась неспособность местной полиции им противодействовать. Меры по усилению маршалского суда (увеличение численности, укрепление внутреннего единства) также не имели успеха. И хотя военное решение проблем влекло большие издержки для государства, в подавлении массовых беспорядков армейские подразделения, особенно специализированные – центральные подразделения маршалского суда, региональные отряды стрелков и всадников при королевских интендантах, показывали бóльшую эффективность, чем полицейские структуры⁵. Это стало одним из важных факторов милитаризации маршалского суда в дальнейшем.

В конце XVII в. были предприняты несколько неудачных попыток превращения маршалского суда в более действенный инструмент борьбы с народными волнениями, например были упразднены его малочисленные подразделения. К 1700 г. маршалский суд, согласно Н. Дионэ, находился в кризисе, поскольку все должности, военные и гражданские, во Франции того периода продавались, а в управлении подразделениями царил хаос⁶. Радикальная реорганизация института была произведена военным министром К. Ле Бланком в 1720 г.⁷ В ходе реформы все подразделения «Марешоссе» были упразднены, вместо них вводилась единообразная структура: в провинциях создавались роты (всего 30 рот, 80 прежних маршалских судов соответствовали приблизительно трем новым ротам), которые в свою очередь делились на бригады (всего 560). Сеть бригад, по 5 человек в каждой, обязанных осуществлять ежедневные объезды подведомственного участка, охватила полицейской службой всю территорию страны. Управление штатом рот, распределение бригад находились в ведении центральной власти, корпус подчинялся государственному военному секретарю. Продажа неофицерских должностей была отменена, постепенно был укреплен принцип назначения и на офицерские должности. Прево-генералы наделялись широкой дисциплинарной и оперативной компетенцией. Центральные роты, переданные королевскому прево, были сохранены. В конечном счете введение системы территориальных бригад изменило положение солдат маршалского суда, которые из членов свиты судьи превратились в полицейских чиновников⁸. Эти изменения стали началом становления уникальной профессиональной государственной полицейской организации, которая была военным учреждением и выполняла полицейские и судебные функции. Ни одно другое европейское государство не располагало такой полицейской силой в XVIII в.

В дальнейшем были приняты меры, соответствующие той же логике профессионализации и территориализации деятельности, на которой основывалась реформа 1720 г.: был увеличен штат, более точно определены отношения с интендантами, губернатора-

ми и военачальниками, введены требования при приеме на службу (обязательный военный опыт), милитаризовано несение службы (с 1769 г. введена форма, воинская дисциплина, проживание в казарме), регламентированы условия карьеры, уточнены вопросы подчиненности⁹. Милитаризация может быть объяснена тем, что следование военной модели было гарантией эффективного подавления волнений и беспорядков.

Законом от 16 февраля 1791 г. депутаты Национальной ассамблеи Франции создали взамен упраздненного маршальского суда новый институт — Национальную жандармерию, которой было поручено восстановить порядок в революционной Франции¹⁰. К этому времени насчитывалось 800 офицеров, назначаемых военным министром, и 6500 унтер-офицеров¹¹. Жандармерия унаследовала структуру, принципы функционирования и задачи маршальского суда. Наименование «национальная» было призвано продемонстрировать ее важнейшую роль в становлении нового политического и общественного порядка. Если всадник маршальского суда находился на службе короля, хотя и бывшего воплощением государства, то жандарм Республики служил закону. Именно жандармы были отождествлены с той государственной силой, действующей в общих интересах, о которой шла речь в ст. 12 Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г.: «Для гарантии прав человека и гражданина необходима государственная сила; она создается в интересах всех, а не для личной пользы тех, кому она вверена»¹². С 1791 г. учреждаются знаки корпуса (трехцветная кокарда, пуговицы с надписью «Сила закона», эмблема в форме плода граната белого цвета вместо белого аксельбанта и цветка лилии), символизирующие его новое предназначение¹³.

Подобно молодой Французской Республике, провозглашенной Конвентом 21 сентября 1792 г., в первое десятилетие своего существования жандармерия переживала период нестабильности, что отрицательно сказывалось на эффективности ее деятельности. Материальные трудности усугублялись тяжелыми условиями несения службы. В 1792 г. Франция вступила в длительную полосу войн, практиковались постоянные «изъятия» жандармов территориальных подразделений для усиления действующей армии. Совет старейшин, констатировав, что «Национальная жандармерия в современном состоянии не может выполнять свои задачи»¹⁴, решил ее реформировать. Закон от 17 апреля 1798 г. комплексно регламентировал службу жандармов. В преамбуле обращалось особое внимание на ее традиционные функции поддержания порядка в сельской местности и на дорогах. Она могла выполнять задачи как административной полиции (предупреждение правонарушений посредством осуществления общего надзора, борьба с бродяжничеством, незаконными мигрантами, сопровождение, конвоирование, поддержание порядка на ярмарках, праздниках и различных собраниях), так и судебной полиции (фиксация преступлений и правонарушений, составление протоколов, рассмотрение заявлений по факту преступлений, сбор доказательств, арест преступников)¹⁵. Закон определил, что Национальная жандармерия находилась в тройном подчинении: Министерству юстиции по вопросам осуществления функций судебной полиции, Военному министерству по вопросам содержания и дисциплины и Министерству внутренних дел по делам общей полиции¹⁶. Это положение зависимости от различных инстанций воспроизводилось на уровне низового звена — бригады: жандармы были обязаны реагировать на запросы административных, судебных и военных властей, предусмотренные законом¹⁷. Реформа 1797—1798 гг. имела в целом положительное значение для развития корпуса. Закон подтвердил элитный характер жандармерии, настоятельно указывая на критерии отбора кандидатов на должность жандармов, которые были идентичны тем, что существовали при приеме на военную службу (возраст не менее 25 лет, наличие военного опыта, умение читать и писать¹⁸).

Определенные меры, особенно важные для формирования корпоративного духа и профессиональной идентичности жандармерии, были предприняты Наполеоном Бонапартом. 29 марта 1800 г. на впервые введенный пост генерального инспектора жандар-

мерии был назначен генерал Э. Раде (Radet), а 3 декабря 1801 г. первый консул учредил пост первого генерального инспектора Национальной жандармерии, на который он назначил дивизионного генерала А.-Ж. Монси (Monsey), впоследствии маршала. У него была собственная штаб-квартира в составе двух генеральных инспекторов (бригадные генералы Э. Раде и Л. Вирион). Монси добился больших результатов в централизации управления корпусом и укреплении его боевого духа¹⁹.

Неоднократные политические перевороты, начиная с 1789 г., дестабилизировали кадровый корпус. В период Реставрации была упразднена генеральная инспекция Национальной жандармерии. Руководство ею было поручено Департаменту жандармерии и военной полиции Военного министерства, с 1832 г. функции управления корпусом выполняло Бюро жандармерии, с 1855 г. – Управление кавалерией. В целом Бурбоны с недоверием относились к институтам, хорошо служившим императору, удивительно, что именно в это время был издан третий по значению для институционального развития Национальной жандармерии органический закон – Ордонанс от 29 октября 1820 г. Новая власть стремилась подчеркнуть свою приверженность монархическим традициям, поэтому, не упоминая о Законе 1798 г., она отсылала к Ордонансу 1778 г. и Закону 1791 г., санкционированному Людовиком XVI²⁰. Численность жандармов была сокращена с 20 000 до 15 000 человек²¹. Корпус состоял из элитной жандармерии, 24 легионов службы в департаментах и морских округах, специальной жандармерии на службе города Парижа²².

Ордонанс 1820 г.²³ был объемнее Закона 1798 г. (320 статей против 236), источниками его стали Ордонанс 1778 г., Закон 1798 г., Уголовно-процессуальный кодекс 1809 г. и Уголовный кодекс 1810 г. В тексте был вновь подтвержден военный характер королевской жандармерии. Назначение или продвижение по службе было определено в ведение Военного министерства, решения, касающиеся офицеров, скреплялись подписью монарха (это правило закрепилось с введением нового органического закона – Декрета 1854 г.). Сохраняя межведомственное подчинение жандармерии, Ордонанс признавал ряд преимуществ за Военным министерством.

Процесс регламентирования профессиональной деятельности жандарма протекал одновременно с утверждением в правовой идеологии французского общества идеи открытости, или большей видимости, деятельности государственных институтов по мере закрепления теории и практики правового государства. Рождались новые представления о профессиональной этике государственных служащих. По крайней мере, теоретически администрация должна была оставаться в стороне от политической борьбы и избирательных кампаний. Жандармерия, прямой наследник института, рожденного абсолютной монархией, благодаря глубокому проникновению в ее этос принципов профессиональной культуры военных достаточно легко адаптировалась к требованию политического нейтралитета. Служение общим интересам, воплощенным в законе, коррелировало с открытостью государственной службы. В связи с этим жандармы должны были носить форму при исполнении служебных функций без каких-либо исключений, а также обязательно протоколировать все совершаемые ими действия. Это положение было закреплено и Декретом от 1 марта 1854 г. в ст. 119: «Ни в коем случае, ни напрямую, ни косвенно, жандармерии не должны поручаться задачи тайного характера, нарушающие ее подлинное предназначение. Ее действие всегда осуществляется в военной форме, открыто и без ухищрений той природы, которая наносит ущерб образу армии»²⁴.

Тем не менее жандармерия оставалась ценным инструментом политической полиции. Регулярно отправлялись детальные доклады по всем аспектам общественного порядка, включая и политический, в Министерство полиции, а потом в Министерство внутренних дел. Жандармерия играла исключительную роль в диалоге между столицей и провинцией. Ведь только она в этот период являлась действительно национальной полицейской силой, рассредоточенной на территории всего государства.

Декрет 1854 г. основывался на двух ведущих принципах: сохранения военного статуса жандармерии и улучшения ее функционирования посредством более точной регламентации служебной деятельности и информирования личного состава об обязанностях. Можно сказать, что и практика, и этика профессии жандарма были систематизированы отныне в одном регламенте, который в связи с этим имел большое воспитательное значение²⁵.

Формирование профессиональной идентичности жандармерии происходило неравно. В условиях долгих войн ее первостепенной задачей была борьба с дезертирством, что рождало отрицательное отношение к жандармам в обществе. Роль, которую играла жандармерия в политической жизни начала XIX в., способствовала формированию представления о ней как об элитной части армии, своего рода преторианской гвардии. В модернизирующихся обществах роль государства возрастает, и, как следствие, увеличивается сопротивление власти. «Вдохновленные духом войны, жандармы Первой империи выполняют обязанности по навязыванию национального порядка непокорным сельским обществам, начиная с непопулярного призыва на военную службу. Они не отступают перед столкновением, из которого они не всегда выходят победителями. Далекая от „общественной силы, установленной для блага всех“, как обещано в Декларации прав человека и гражданина, жандармерия порой ведет себя как оккупационная армия»²⁶. Политические перемены в период Реставрации, участие жандармского корпуса в осуществлении реакционных мер негативно повлияли на его восприятие населением.

Опубликование Ордонанса 1820 г. и начало выхода в свет с 1839 г. «Газеты жандармерии» усилили сплоченность корпуса. Жандармерия не испытывала трудностей в притоке новобранцев: их привлекали не только престиж, которым обладала профессия военного, но и высокое жалованье, право на пенсию после отставки и разрешение на вступление в брак. Жандармы все больше предпочитали методам силового подавления постоянную рутинную работу по упорядочению общественной жизни. На смену образу сурового и, порой, жестокого защитника государства постепенно приходил новый образ жандарма, близкого к жителям и готового прийти им на помощь. По мере того как жандармерия из армейского корпуса, выполняющего полицейские функции, трансформировалась в милитаризованную полицию, она соперничала и одновременно взаимодействовала с гражданской полицией.

Происшедшие в течение первой половины XIX в. изменения в области профессиональной идентичности жандармов французский исследователь А. Ут связывает с процессом профессионализации полиции, ключевым моментом в котором стало введение нормативных правовых актов, детально регламентирующих ее деятельность. В повседневную практику внедрялось составление протокола, благодаря чему осуществился процесс стандартизации профессиональной деятельности жандарма-полицейского²⁷. С точки зрения офицеров, которые управляли корпусом, обучение составлению протокола было своего рода военным упражнением, дисциплинирующим подчиненных²⁸.

Создание Национальной жандармерии в революционный период законами 1791 и 1798 гг. и ее развитие как национального профессионального корпуса, имеющего юрисдикцию на всей территории Франции, стало важнейшим инструментом укрепления публичной (государственной) силы, национального суверенитета, образования государства-нации. Жандармерия играла огромную роль в процессе «национализации» французского общества, особенно сельского населения, хотя бы потому, что именно она принуждала уклоняющихся (дезертиров) к всеобщей военной службе, долгое время призывала на военную службу, управляла резервом, организовывала мобилизацию в случае войны. Таким образом, в бюрократической рутине мирного времени, как и в исключительных обстоятельствах военных лет, жандармерия составляла важный элемент механизма национального воспитания во Франции в XIX–XX вв. Этому способствовали унификация, стандартизация, централизация и милитаризация службы – тенденции,

возникшие в результате преобразований маршалского суда в начале XVIII в., но значительно развившиеся в первой половине XIX в.

Национальная жандармерия успешно преодолевала кризисы и показала способность к эволюции, что позволило ей стать не только оплотом государственного порядка в сельской Франции, но и активным проводником модернизационных импульсов, идущих от центра государства к его периферии, участником процесса аккультурации, дисциплинирования сельских жителей, поскольку именно она способствовала утверждению новых форм общественного регулирования в деревне. Нельзя не отметить интегрирующее значение деятельности жандармерии на окраинах страны. Кроме того, она принимала участие в масштабном сборе статистических данных об общественной и политической жизни и была и «вооруженной рукой» государства, способной достичь самых отдаленных уголков Франции, и его «оком», надзирающим за территорией и населением.

Отношения между государством и обществом не сводились к отношениям господства – подчинения, жандармерия (как, впрочем, и полиция в целом) отвечала на запросы по обеспечению безопасности общества и доводила информацию о его потребностях до верхушки пирамиды власти. Повседневная деятельность жандармов не ограничивалась кругом собственно полицейских задач, например оказанием помощи населению в случае чрезвычайных обстоятельств (несчастных случаев, пожаров, наводнений). И задачи, и организация, и практика жандармерии подтверждают, что в XIX в. управленческая мощь государства значительно усилилась. Оно обеспечивало более быстрое реагирование на проблемы, эффективное применение репрессий. Но это проникновение государства в общественную жизнь не ограничивалось только формами принуждения и надзора, государственные структуры брали на себя функции защиты, воспитания.

«Жандармерия является неотъемлемой частью армии»: это определение фигурировало в преамбулах всех органических законов, регламентировавших функционирование института, ставшего моделью для учреждения полиции, имеющей военный статус, во многих европейских странах, в том числе в России. Специфический административный статус неминуемо должен был вызывать и вызывал конфликты между различными правительственными структурами в борьбе за «овладение» жандармерией. Впервые дискуссии по этому вопросу развернулись после окончания Прусской войны²⁹.

В начале периода Третьей республики критика жандармерии и связанные с ней предложения об изменении военного статуса имели политическую подоплеку в связи с поддержкой жандармами предшествующей власти. К началу XX в. проблема демилитаризации жандармерии стала составной частью кризиса, который переживала система обеспечения безопасности Франции. Все ее элементы – различные учреждения полиции – столкнулись с необходимостью адаптации к новым условиям. Жандармерия, что было подтверждено новым Органическим законом 1903 г., отвечала за безопасность в сельской местности, а там государственный аппарат борьбы с преступностью вновь и вновь показывал свою несостоятельность. В этой ситуации атаки политического характера отошли на второй план. Кризис полицейской системы вызвал глубокую рефлексию по поводу вопроса, кем в профессиональном смысле на тот момент являлись жандармы: военными или полицейскими. Демилитаризация учреждения и его присоединение к Министерству внутренних дел казались логичным шагом на пути к объединению полицейских сил страны. Официально этот вопрос был впервые поднят в парламенте в 1886 г. в связи с обсуждением более общей проблемы о необходимости ужесточения репрессий за бродяжничество и привел к столкновению позиций ряда депутатов, обвинявших жандармерию в политическом консерватизме и неэффективности, и военного министра Ж. Буланже, который категорично высказался в защиту старейшего национального института³⁰. Для усиления противодействия бродяжничеству, считавшемуся главной причиной роста преступности, была создана парламентская комиссия. Ей было поручено изучить функции всех сил полиции и внести предложения об их уточнении. В оконча-

тельном отчете комиссия отметила, что «военные обязанности жандармерии не должны приводить к забвению ее преобладающей в соответствии с органическим законом миссии — быть силой, установленной для обеспечения общественной безопасности»³¹.

Предложения о превращении жандармерии в военизированную полицию, подчиненную МВД, дополнились оригинальными проектами об ее подчинении Министерству юстиции с целью усиления судебной полиции. В исторический момент, когда полицейская система не справлялась со своими задачами, жандармерия была определена на роль слабого звена. С точки зрения руководителей активно модернизированной в тот период гражданской полиции, несовместимость военных функций с обязанностями полицейского и была главной причиной неэффективности полиции Франции.

На фоне повторяющихся и усиливающихся нападков произошла консолидация корпуса, сумевшего выдвинуть защитников своих ценностей и традиций. Еще в 1871 г. капитан жандармерии Тарнье, разработавший «Основы проекта реорганизации жандармерии», писал, что лишение жандармов военного статуса было бы для них равнозначно позору³². Голос протестующих жандармов все громче звучал на страницах специализированных газет («Газета жандармерии», «Маяк», «Прогресс жандармерии» и т. д.). На чашу весов в пользу сохранения Национальной жандармерии как особого элемента системы были положены ее многовековой авторитет, ценности и традиции, и все рациональные аргументы, касающиеся выбора других направлений развития, утратили силу перед этой мощью исторического наследия. Угроза упразднения способствовала подъему корпоративного духа, лейтмотивом большинства рассуждений стал лозунг «Жандармерия — жандармам!»³³, отражавший ее желание приобрести автономное положение и собственное лицо внутри армейского корпуса. Идея была, конечно, не новая, но ее отстаивание приобрело систематический характер.

В этом контексте началось обсуждение общих профессиональных ценностей, выработка которых является основой профессиональной культуры, свидетельством зрелости профессии. Речь шла не о критически-рефлексивном обстоятельном анализе проблем профессии, а о создании мифологии, которая позволила бы стабилизировать как внутреннее, так и внешнее положение жандармского сообщества. Возникает миф о единой, несмотря на ее значительную внутреннюю разнородность, и «вечной» Национальной жандармерии, стоящей на службе республиканских интересов. При этом имидж образцового жандарма был трансформирован с учетом времени. На смену образу храбреца, преданного Отчизне и готового всегда пожертвовать своей жизнью, приходит образ профессионала, оснащенного по последнему слову науки и техники, готового к сотрудничеству с общей полицией. Но предложения о радикальной интеграции жандармерии и полиции встречали резкую критику³⁴.

В совокупности с ритуалами и символами корпуса преэминентность правовой традиции способствовала формированию самосознания жандармов, воспитанию верности определенным ценностям. Не случайно пятый в истории жандармерии органический закон — Декрет от 20 мая 1903 г., не имеющий, правда, масштаба и значения предыдущих документов, — в ответ на проекты реорганизации и демилитаризации жандармерии указывал, что он остался «далек от любого духа систематического обновления», предпочтя сохранение «главных основ», заложенных в 1798 г. и воспроизведенных в 1854 г.³⁵ Декрет 1903 г. с внесенными изменениями действовал до 2009 г.

Когда к концу Первой мировой войны забытые были идеи об унификации всех служб полиции, а значит, и демилитаризации жандармерии вновь стали актуальны, она встретила их во всеоружии. К этому времени Национальная жандармерия Франции приобрела автономное управление в Военном министерстве, руководители которого имели возможность донести позицию корпуса напрямую главе государства. Военный характер жандармерии вновь оказался востребован: жандармы выполняли операции по поддержанию порядка, поскольку армия постепенно отказывалась от исполнения этих функций.

Несмотря на критику и множество предложений о преобразовании в первой четверти XX в., победило мнение, что жандармерия — незаменимый инструмент обеспечения безопасности, который необходимо сохранить, не деформируя.

Считаем весьма убедительным и обоснованным высказывание французского историка Л. Лопеза³⁶ о развитии взаимоотношений между Национальной жандармерией и институтами гражданской полиции в тот период. Вопреки распространенному в научной традиции представлению об острой конкуренции между полицией и жандармерией он отмечает, что происходило постепенное заимствование жандармами опыта, наработанного подразделениями судебной полиции столичной Префектуры, включение жандармов в общее профессиональное пространство благодаря совместному с полицейскими обучению (например, методу словесного портрета и антропометрии) и собственной профессиональной подготовке. В условиях, когда внимание общественности было приковано к вопросам безопасности, признание социальной значимости осуществляемой работы жандармы получали в большей степени от МВД, чем от руководителей военного ведомства, рассматривающих тягости и опасности службы жандармов как незначительные, что немало способствовало их сближению с полицейскими. Централизация уголовного розыска, развитие криминалистической техники, обеспечение безопасности населения делали невозможным существование жандармерии вне постоянной и усиливающейся связи с гражданским обществом³⁷.

Межвоенное время представляет важнейший период в истории модернизации учреждения: создание школы офицеров жандармерии (1918 г.) и управления жандармерии (1920 г.), формирование мобильных групп жандармерии, специально предназначенных для поддержания порядка (ставших мобильной республиканской гвардией в 1926 г. и переименованной в мобильную жандармерию в 1954 г.), телефонизация жандармских постов (1918 г.), применение мотоциклов и автомобилей (1932 г.), развитие дорожной полиции (1928 г.)³⁸.

Несмотря на сохранение военного статуса и специфического административного положения жандармского корпуса в период Третьей республики, очевидно стремление к его функциональной демилитаризации, навязываемое полицейскими и военными. Тенденция к централизации полиции, мощно заявившая о себе уже в начале периода, усиливается под воздействием кризиса в сфере обеспечения общественной безопасности рубежа XIX—XX вв. В глазах политических деятелей, ученых-юристов, представляющих общественное мнение в средствах массовой печати, концентрация сил, обеспечивающих общественный порядок, в ведении Министерства внутренних дел являлась главным условием повышения эффективности уголовного преследования преступников, поскольку благоприятствовала бы их сотрудничеству. Хотя этого не произошло, напротив, Национальная жандармерия сохранила свою самостоятельность, предопределив формирование централизованной дуалистичной полицейской системы, взаимодополнительность и взаимодействие элементов системы усилились. Обеспечение определенного уровня интегрированности системы позволило преодолеть ее выявившуюся дисфункцию, обеспечив дальнейшее поступательное развитие.

Национальная жандармерия Франции после Второй мировой войны сохранила статус военизированной полиции. Специфичность и сложность ее миссий, так же как выполнение ею функций военного правосудия, стали аргументом в пользу сохранения ее особого положения, она постепенно увеличивала свою самостоятельность внутри Министерства обороны. В 1946 г. была создана Главная инспекция Национальной жандармерии. С этого времени до 2004 г. директором жандармерии назначалось гражданское лицо — префект или магистрат. Новым шагом к приобретению автономии было предоставление ей отдельного бюджета декретами 1991 и 2000 гг. как четвертому корпусу армии³⁹. Обособлению способствовало развитие системы профессионального образования, а дистанцированию от военных — изъятие из ее полномочий в 1986 г. функций

военной юстиции. Но еще в 1981 г. Дирекция жандармерии и военной юстиции была преобразована в Генеральную дирекцию Национальной жандармерии, которая обеспечивала функционирование всего института: жандармерии департаментов, мобильной и специализированной жандармерии.

За более чем двухсотлетний период развития к началу 1980-х гг. сложилась правовая основа деятельности Национальной жандармерии. Начиная с 1970 г. жандармерия была значительно модернизирована: созданы следственные бригады для ее профессионализации по линии судебной полиции, проводилась специализация по борьбе против терроризма. В начале 1980-х гг. жандармерия, в отличие от полиции в целом, оказалась вне зоны общественной критики. Особое внимание уделялось проблемам безопасности в городском пространстве, что вылилось в разработку в 1980–1990-х гг. «политики города», направленной на устранение условий, порождающих рост преступности. В связи с тем что Национальная жандармерия принимала в ней активное участие, а также поскольку по сравнению с Национальной полицией в 1980-е гг. она имела лучшую профессиональную подготовку, была лучше снабжена в материально-техническом отношении, проблема ее реформы встала значительно позже.

Процесс урбанизации, приведший к значительному увеличению населения, живущего в районах, где общественная безопасность обеспечивалась Национальной жандармерией, требовал ее адаптации к изменившейся социально-демографической ситуации. Кроме того, демографическое развитие бывших сельских районов Франции, находящихся в юрисдикции жандармерии, отличалось крайней неравномерностью: одни практически обезлюдели, другие, напротив, превратились в густонаселенные пригороды. Образно говоря, сельские жандармы стали, с одной стороны — «жандармами городов», с другой — «жандармами полей». Таким образом, принцип, который лежал в основе организации жандармерии с момента ее создания — равномерное распределение ее сил по всей территории страны, — был поставлен под сомнение.

К началу 1990-х гг. выявились ключевые задачи развития Национальной жандармерии: совершенствование ее территориальной организации (оптимальное распределение жандармов на территории государства для удовлетворения возросших потребностей населения в сфере безопасности, перераспределение зон ответственности между ней и Национальной полицией); расширение участия в коллективном обеспечении безопасности (развитие форм взаимодействия с государственными и негосударственными субъектами обеспечения безопасности, в первую очередь с органами Национальной полиции).

В 2003 г. во Франции 462 бригады, располагающие достаточной численностью, позволяющей автономно функционировать, были сохранены в качестве отдельных подразделений; 2531 небольшая бригада, неспособная организовать деятельность в соответствии с новыми требованиями, были сведены в 827 объединений бригад с общим командованием. Таким образом, эта реформа означала компромисс между требованиями территориальности и рациональности публичного управления, но она вполне может привести к постепенному ослаблению постоянного территориального присутствия жандармерии в сельской местности.

Поиск лучшей модели координации между полицией и жандармерией не ограничивался территориальными перемещениями кадрового состава. Декрет от 19 сентября 1996 г. определил условия организации сотрудничества между службами. Статья 2 Декрета закрепила принцип, что в коммунах, где установлен режим государственной полиции, исключительную ответственность за обеспечение безопасности и общественного спокойствия несет полиция, в остальных коммунах — жандармерия. Координация действий обеих служб на уровне департамента была возложена на префекта. Декретом учрежден паритетный совет по материально-техническому обеспечению, организации тыла и снабжению.

Десятилетиями французы видели серьезные преимущества в дуалистичности своей полицейской системы, специфику которой придавал также уникальный статус жандармерии, сочетавший линейную (Военному министерству) и функциональную (Военному министерству и министерствам внутренних дел и юстиции) подчиненность. Аргументы французских административистов заключались в следующем: дуализм полицейской системы является своеобразной страховкой от возможных злоупотреблений со стороны силовых структур; жесткая конкуренция между полицейскими структурами способствует их взаимному контролю в интересах гражданского общества; получение информации политическим руководством страны из различных источников – гарантия ее более объективного характера и т. д.⁴⁰

Однако беспрецедентный рост преступности и увеличение запросов общества в сфере обеспечения безопасности побудили Францию, как и другие страны, искать более эффективные стратегии полицейской деятельности, среди которых пальма первенства принадлежит созданию международных, национальных, региональных и территориальных механизмов сотрудничества. Французская Республика, в которой традиционное институциональное многообразие сферы обеспечения безопасности стало в определенный период препятствием для ее эффективности, в течение последних десятилетий активно решала проблему координации деятельности своих правоохранительных институтов, нарабатывая значительный опыт в реализации кооперативных стратегий охраны правопорядка и борьбы с преступностью, выбрав путь интеграции полицейской системы.

В 2007 г. в двух официальных выступлениях: министра внутренних дел (22 октября) и президента Республики (29 ноября) – были представлены проекты сближения полиции и жандармерии при их подчинении Министерству внутренних дел. Эти меры соответствовали логике развернувшейся во Франции государственной реформы – Генеральной ревизии публичной политики (RGPP)⁴¹. Стержневая идея реформы состояла в объединении ресурсов двух правоохранительных институтов страны и улучшении координации управления их служебными подразделениями для более полного удовлетворения запросов граждан и экономного расходования средств, выделяемых на безопасность страны. В рабочем документе, составленном комиссией, осуществлявшей аудит государственной политики в сфере безопасности, доказывалась необходимость такого объединения⁴².

В своем выступлении глава государства объявил о трех важных направлениях реформы, касающейся жандармерии: подчинение жандармерии Министерству внутренних дел при сохранении ею статуса военизированного органа; подготовка нового органического закона; выработка мер по сближению условий прохождения службы⁴³.

Закон о Национальной жандармерии был принят 3 августа 2009 г. Он основывается на трех принципах: сосуществование внутри Республики двух сил безопасности; сохранение военного статуса жандармерии; организационное и функциональное присоединение жандармерии к Министерству внутренних дел и, как следствие, подтверждение властных полномочий префекта, выступающего на местном уровне в роли руководителя обеих полицейских сил. Закон сохранил основные миссии жандармерии.

Важнейшая реформа в истории полиции Франции вызвала ожесточенные споры. Сегодня во Франции мало кто всерьез станет утверждать, что эффективность полицейской системы прямо зависит от ее дуализма или что существование нескольких сил полиции избавляет от полицейского произвола. Исторический опыт показал, что эти проблемы не имеют простого решения. Кроме того, полицейская сфера многих стран, не обладающих несколькими полицейскими институтами, не менее эффективна, при этом сами государства не являются менее демократическими. Поэтому критики обращают внимание на те проблемы, порождаемые реформой, что связаны с человеческим фактором, от которых в конечном счете зависит судьба любых преобразований.

Помимо объединения жандармерии и полиции предметом дискуссии стал ее военный статус. Предложения о демилитаризации жандармерии появились еще в конце XIX в., высказывались они и в ходе обсуждения реформы 2009 г. Поскольку от военного статуса прямо зависел, по мнению представителей руководства жандармерии, ее престиж, приобретенный многовековой службой государству, то он был сохранен. У решения был и экономический мотив: изменение военного статуса жандармов и распространение на них норм труда, принятых в Национальной полиции, потребовало бы значительного увеличения их численности.

Законы о безопасности 1995, 2001, 2002, 2003 гг. обеспечили всеобщую мобилизацию (государства и общества, государственных и негосударственных структур) для борьбы с преступностью, актуализировали проблему координации государственных служб безопасности, подталкивая их к организационной реформе. Отношения Национальной жандармерии и Национальной полиции никогда не сводились к модели «война полиций». Сотрудничество в осуществлении функций уголовной и административной полиции традиционно рассматривалось руководителями обеих правоохранительных структур как необходимое условие успешной деятельности. Какая бы оценка ни давалась реформе («настоящая революция, положившая конец „войне полиций“ с целью увеличения эффективности и сокращения расходов» (П. Мадлин) или «похороны древнейшего государственного института» во имя экономической рентабельности (Л. Мукчиелли), ясно, что она, имея серьезные причины и достаточные предпосылки, является лишь начальным этапом дальнейшего сближения и государственных институтов, и профессий полицейского и жандарма.

¹ Смирнов Л. Л. Организационно-правовые основы формирования и функционирования Национальной жандармерии: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 14.

² De Chamberet G. Précis historique sur la gendarmerie depuis les premiers temps de la monarchie jusqu'à nos jours. P., 1861. P. 38, 47.

³ Luc J.-N. Gendarmerie, état et société au XIXe siècle // Gendarmerie, état et société au XIXe siècle / J.-N. Luc (dir). P., 2002. P. 31.

⁴ Dyonet N. La marechaussee et la ville en France au XVIIIe siècle // Le pénal dans tous ses états: justice, Etats et Sociétés en Europe (XIIe–XXe siècles). St Louis, 1997. P. 323.

⁵ Fijnaut C. Les origines de l'appareil policier moderne en Europe de l'Ouest continentale // Déviance et société. 1980. № 1. P. 19; URL: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ds_03787931_1980_num_4_1_1033?luceneQuery=%2BauthorId%3A%22auteur+ds_27%22&words=auteur%20ds_27.

⁶ Dyonet N. Op. cit. P. 323.

⁷ Emsley C. Gendarmes and the state in nineteenth-century Europe. Oxford, 1999. P. 15.

⁸ Fijnaut C. Op. cit. P. 28.

⁹ De Chamberet G. Op. cit. P. 107–108.

¹⁰ Berlière J.-M. Le monde des polices en France: XIXe–XXe siècles. P., 1996. P. 16.

¹¹ Dieu F. La Gendarmerie, secrets d'un corps. Editions Complexe. P., 2002. P. 55.

¹² Документы истории Великой французской революции / отв. ред. А. В. Адо. М., 1990. Т. 1. С. 112–113.

¹³ Luc J.-N. Op. cit. P. 36.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid. P. 35.

¹⁶ Dieu F. Op. cit. P. 56.

¹⁷ Lepetit G. Les débuts tourmentés de la Gendarmerie Nationale (1791–1799) // Revue de la Gendarmerie nationale. 2003. № 208; URL: <http://www.servicehistorique.sga.defense.gouv.fr/04histoire/articles/gendarmerie/histoire/lepetit2/pa1.htm>.

¹⁸ Sicard F. Histoire des institutions militaires des Français: suivie d'un aperçu sur la marine militaire: avec un atlas de 200 planches, représentant les uniformes anciens et modernes, les armures, les machines de guerre etc., etc. Correard, 1834. P. 100.

¹⁹ Ebel É. Le processus d'héroïsation du maréchal Moncey, figure emblématique de la gendarmerie // Gendarmerie, état et société au XIXe siècle. P. 56.

²⁰ Luc J.-N. Op. cit. P. 39.

²¹ Berlière J.-M. Op. cit. P. 18.

- ²² *Sicard M. F.* Op. cit. P. 114.
- ²³ *Luc J.-N.* Op. cit. P. 40–50.
- ²⁴ Décret portant règlement sur l'organisation et le service de la Gendarmerie du 1er mars 1854 // URL: <http://www.servicehistorique.sga.defense.gouv.fr/04histoire/dossierdushd/histoiregendarmerie/organfonct/décret1854>.
- ²⁵ *Luc J.-N.* Op. cit. P. 43.
- ²⁶ *Lignereux A.* 1800–1859. Comment naissent les rébellions // Revue d'histoire du XIXe siècle. 2007. № 35, mis en ligne le 30 octobre 2008; URL: <http://rh19.revues.org//index2162.html>.
- ²⁷ *Houte A.* La fabrique du procès-verbal dans la France du XIXe siècle: contribution à l'histoire de l'écrit administratif // L'Atelier du Centre de recherches historiques. 2009. № 5; URL: <http://acrh.revues.org/index1488.html>.
- ²⁸ Ibid.
- ²⁹ *Borda X.* Gendarmerie et statut militaire. Les projets de démilitarisation de la gendarmerie sous la Troisième République // Gendarmerie, état et société au XIXe siècle. P. 91.
- ³⁰ Ibid. P. 94.
- ³¹ Ibid.
- ³² Ibid.
- ³³ Ibid. P. 159.
- ³⁴ *López L.* 1912, l'affaire Bonnot: les effets contradictoires d'une crise sécuritaire sur les polices et la gendarmerie // Socio-logos. 2007. № 2; URL: <http://socio-logos.revues.org/document521.html>.
- ³⁵ *Luc J.-N.* Op. cit. P. 48.
- ³⁶ *López L.* Op. cit.
- ³⁷ Ibid.
- ³⁸ *Dieu F.* Op. cit. P. 63.
- ³⁹ *Chichignoud C.* La gendarmerie, force de sécurité au service de la nation // Hérodote. 2005. № 1; URL: <http://www.cairn.info/revue-herodote-2005-1-page-82.htm>.
- ⁴⁰ *Быков А. В.* Континентальная модель обеспечения внутренней безопасности государства // Рос. следователь. 2007. № 8. С. 27.
- ⁴¹ *Delaunay B., Le Clainche M., Rihal H. et Rouban L.* Chronique de l'administration // Revue française d'administration publique. 2008. № 1. P. 202.
- ⁴² *Madelin Ph.* Police et gendarmerie: dégraisser le mammouth 23/10/2007 // URL: <http://rue89.com/2007/10/23/police-et-gendarmerie-degraisser-le-mammouth?page=1>.
- ⁴³ *Delaunay B., Le Clainche M., Rihal H. et Rouban L.* Op. cit. P. 208.