



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

А.Н. Пилипенко

ПУБЛИЧНЫЙ КОНТРОЛЬ ВО ФРАНЦИИ

Монография

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Москва
ИНФРА-М
2019

УДК 340.132.8(44)(075.4)
ББК 67.401(4Фра)
П32

*Одобрено секцией публичного права Ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

Аганов А.Б. — доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА);

Шульга С.В. — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Пилипенко А.Н.

П32 Публичный контроль во Франции : монография / А.Н. Пилипенко. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2019. — 256 с. — www.dx.doi.org/10.12737/monography_5bc06e63bdc7f5.47727156.

ISBN 978-5-16-014700-0 (print)

ISBN 978-5-16-107205-9 (online)

В монографии раскрывается тема контроля, актуальность которой несомненна и едва ли сможет утратить свое значение. Кто и как осуществляет контроль, кого и зачем контролируют в обществе — все это в конечном счете определяет степень демократичности или деспотичности государства. В качестве предмета исследования избран публичный контроль во Франции, стране с богатой политической и правовой историей и сложившейся демократической традицией управления.

Публичный контроль рассматривается как обобщающее понятие, охватывающее функцию органов, конституирующих государство, в сфере исполнительной власти, в том числе над гражданами, где прослеживаются тенденции к ограничению прав и свобод личности и установлению тотального контроля над населением.

Автор — юрист, специалист в области конституционного и административного права Франции. Основной лейтмотив работы — идеологический и моральный потенциал демократических институтов государства. На примере Франции показано, что предпринимается для их поддержания, а некоторых случаях и реанимации, насколько реальна перспектива превращения граждан из «контролируемых» в «контролирующих».

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

УДК 340.132.8(44)(075.4)

ISBN 978-5-16-014700-0 (print)
ISBN 978-5-16-107205-9 (online)

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

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

A.N. Pilipenko

PUBLIC CONTROL IN FRANCE

Monograph

L'Institut de législation et du droit comparé
auprès du Gouvernement de la Fédération de Russie

A.N. Pilipenko

CONTRÔLE PUBLIC EN FRANCE

Monographie

*Approved by the Section of Public Law of the Academic Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

Agapov Andrei Borisovich — Doctor of Law, Professor of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Shulga Sergey V. — Candidate of Sciences (Law), Leading Researcher of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

In the monograph offered to the reader, the author turned to the topic of control, whose relevance is unquestionable and can hardly lose its significance. Indeed, who and how to control, whom and why they control in society, ultimately determines the degree of democracy or despotism of the state. As a subject of research, public control was elected in France, a country with a rich political and legal history and established democratic tradition.

Public control acts as a generalizing concept, encompassing control in the bodies constituting the state, in the sphere of executive power, as well as control over citizens, where the alarming tendency to limit the rights and freedoms of the individual is obvious, as well as the threat of total control over it.

The book is written by a lawyer who has dealt with the constitutional and administrative law of France for many years. But through the prism of the author's legal vision, the attentive reader can not fail to notice the main theme of the work: how far is the ideological and moral potential of the democratic institutions of the state exhausted and what is being done in France to maintain them, and in some cases, resuscitation, how realistic is the prospect of turning citizens from "controlled" in the "controlling".

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

Réviseurs:

Agapov Andrei Borisovich — Docteur en droit, professeur à l'Université d'État de droit de Moscou O.E. Kutafina (MSWU)

Shulga Sergey V. — Candidat en sciences (droit), chercheur principal, Institut de législation et du droit comparé auprès du Gouvernement de la Fédération de Russie

Dans la monographie proposée au lecteur, l'auteur s'est tourné vers le contrôle, dont la pertinence est incontestable et ne peut guère perdre de sa signification. En effet, qui et comment exerce le contrôle, qui et pourquoi ils contrôlent dans la société, détermine finalement le degré de démocratie ou de despotisme de l'état. En tant que sujet de recherche, le contrôle public a été élu en France, un pays avec une histoire politique et juridique riche et une tradition démocratique établie.

Le contrôle public agit comme un concept généralisant, englobant le contrôle des organes constitutifs de l'État, du pouvoir exécutif et du contrôle des citoyens, où la tendance alarmante à limiter les droits et libertés de l'individu est évidente, ainsi que la menace d'un contrôle total.

Le livre est écrit par un juriste qui s'est occupé du droit constitutionnel et administratif de la France pendant de nombreuses années. Mais à travers le prisme de la vision juridique de l'auteur, un lecteur attentif ne peut pas manquer de remarquer le Keynote de base du travail: comment épuisé le potentiel idéologique et moral des institutions de l'Etat, et ce qui est entrepris en France pour les maintenir, et dans certains cas, et de réanimation, Dans quelle mesure la perspective de transformer les «contrôlés» en «contrôlants» est-elle réaliste?

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	10
Глава I	
КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ	12
§ 1. Политико-правовая доктрина публичного контроля	12
§ 2. Транспарентность как условие публичного контроля	28
Глава II	
КОНТРОЛЬ В ГОСУДАРСТВЕННО-ОБРАЗУЮЩИХ	
ОРГАНАХ ВЛАСТИ	54
§ 1. Парламентский контроль	54
§ 2. Конституционный контроль	96
§ 3. Финансовый контроль	104
Глава III	
КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	118
§ 1. Административный контроль	118
§ 2. Административная юстиция	126
§ 3. Защитник прав	140
§ 4. Функциональная администрация как субъект контроля	152
Глава IV	
КОНТРОЛЬ НАД ГРАЖДАНАМИ:	
ТЕНДЕНЦИИ И ПРЕДЕЛЫ	169
§ 1. Информация персонального характера: защита и контроль	169
§ 2. Частная жизнь: угрозы и пределы вмешательства	180
§ 3. Безопасность и контроль	185
§ 4. Контроль над местами лишения свободы	200
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	206
ПРИЛОЖЕНИЯ	208
Приложение № 1	
Кодекс деонтологии депутатов	208
Приложение № 2	
Кодекс отношений между населением и администрацией <i>(Оглавление)</i>	210
Приложение № 3	
Кодекс административной юстиции <i>(Оглавление)</i>	214
Приложение № 4	
Независимые административные органы	230
Приложение № 5	
Кодекс внутренней безопасности <i>(Оглавление)</i>	237
Приложение № 6	
Закон № 55-385 от 3 апреля 1955 г. о чрезвычайном положении <i>(Консолидированная версия на 20 апреля 2017 г.)</i>	247
Приложение № 7	
Административные меры, разрешенные законом от 3 апреля 1955 г.	255

CONTENTS

INTRODUCTION	10
Chapter I	
CONCEPTUAL BASIS OF PUBLIC CONTROL	12
§ 1. The political and legal doctrine of public control	12
§ 2. Transparency as a condition of public control	28
Chapter II	
CONTROL IN THE STATE-FORMING AUTHORITIES	54
§ 1. Parliamentary control	54
§ 2. Constitutional control	96
§ 3. Financial control	104
Chapter III	
CONTROL IN THE SYSTEM OF EXECUTIVE POWER	118
§ 1. Administrative control	118
§ 2. Administrative justice	126
§ 3. The defender of rights	140
§ 4. Functional administration as a subject of control	152
Chapter IV	
CONTROL OVER CITIZENS: TRENDS AND LIMITS	169
§ 1. Information of a personal nature: protection and control	169
§ 2. Privacy: threats and limits of interference	180
§ 3. Security and control	185
§ 4. Control over places of deprivation of liberty	200
CONCLUSION	206
APPENDIXES	208
Appendix № 1	
Code of deontology of deputies	208
Appendix № 2	
Code of relations between population and administration (<i>Table of contents</i>)	210
Appendix № 3	
Code of administrative justice (<i>Table of Contents</i>)	214
Appendix № 4	
Independent administrative bodies	230
Appendix № 5	
Code of internal security (<i>Table of Contents</i>)	237
Appendix № 6	
Act № 55-385 of 3 April 1955 on the state of emergency (<i>Consolidated version of 20 April 2017</i>)	247
Appendix № 7	
Administrative measures permitted by the law of 3 April 1955	255

SOMMAIRE

INTRODUCTION	10
Chapitre I	
LES BASES CONCEPTUELLES DU CONTRÔLE PUBLIC	12
§ 1. La doctrine politique et juridique du contrôle public	12
§ 2. La transparence comme condition du contrôle public	28
Chapitre II	
CONTRÔLE DANS LES AUTORITÉS QUI CRÉENT L'ÉTAT	54
§ 1. Contrôle parlementaire	54
§ 2. Contrôle constitutionnel	96
§ 3. Contrôle financier	104
Chapitre III	
CONTRÔLE DANS LE SYSTÈME DU POUVOIR EXÉCUTIF	118
§ 1. Contrôle administratif	118
§ 2. Justice administrative	126
§ 3. Le défenseur des droits	140
§ 4. Administration fonctionnelle en tant que sujet de contrôle	152
Chapitre IV	
CONTRÔLE SUR LES CITOYENS: TENDANCES ET LIMITES	169
§ 1. Informations à caractère personnel: protection et contrôle	169
§ 2. Vie privée: menaces et limites d'interférence.....	180
§ 3. Sécurité et contrôle.....	185
§ 4. Contrôle des lieux de privation de liberté.....	200
CONCLUSION	206
ANNEXES	208
Annexe N° 1	
Code de déontologie des députés.....	208
Annexe N° 2	
Code des relations entre le public et l'administration (<i>Sommaire</i>).....	210
Annexe N° 3	
Code de justice administrative (<i>Sommaire</i>).....	214
Annexe N° 4	
Autorités administratives indépendantes	230
Annexe N° 5	
Code de la sécurité intérieure (<i>Sommaire</i>).....	237
Annexe N° 6	
Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (<i>Version consolidée du 20 avril 2017</i>)	247
Annexe N° 7	
Mesures administratives autorisées par la loi du 3 avril 1955	255

ВВЕДЕНИЕ

«Контроль», очевидно, одно из наиболее употребляемых слов в русском языке (да и не только в русском). Не вдаваясь в этимологию и причины его частотности, заметим, что понятие «контроль» чаще всего применяется в управленческой сфере человеческой деятельности, т.е. к иерархическим структурам, где сам факт соподчиненности их элементов предполагает контроль вышестоящим нижестоящего. Контроль в данном случае выступает как непереносимое условие нормального и эффективного функционирования любой управленческой системы, обеспечения обратной связи между объектом и субъектом управления.

Слова революционного вождя об учете и контроле как основе построения социализма, вызывающие идиосинкразию у отечественного либерала, как у холопа бывший барин, не утратили своей актуальности даже в обществе, где учет сменился голым расчетом. В этом контексте контроль носит универсальный характер для любого человеческого сообщества. Когда представитель власти уверяет, что ситуация под контролем, то нас, по-видимому, хотят убедить в том, что власть хорошо осведомлена о происходящих событиях и способна, если не допустить, то предотвратить их необратимые негативные последствия. Таким образом, контроль несет в себе *информационную* составляющую — знание о контролируемом объекте и *компетентностную (властную)* — способность воздействовать на контролируемый объект, дабы сохранить его целостность и предназначение.

Иную природу имеет контрольная функция в органах, конституирующих государство, отношения между которыми являются политическими по своей природе. В свое время американский президент В. Вильсон, будучи еще и профессором конституционного права, предложил четкий критерий разграничения конституционного и административного права: то, что объяснимо с точки зрения принципа разделения властей, является предметом конституционного права, то, что за его пределами — административное право. В рамках данной работы публичный контроль рассматривается как в государственно-образующих органах, т.е. с точки зрения конституционного права, так и в рамках исполнительной власти, т.е. административного права.

В пределах дихотомии «публичная власть — личность», речь идет об организации контроля во властных и управленческих структурах, следуя французской терминологии «управляющих» (Л. Дюги), которые являются субъектом публичного контроля по отношению к гра-

жданам («управляемым») — объектом этого контроля. В контексте предлагаемой работы — «контролирующим» и «контролируемым». Очевидная тенденция к ограничению прав свобод личности, связанная с развитием технических и технологических средств и девальвацией традиционных демократических ценностей, сопровождается «сползанием» современного западного общества и государства перед лицом внутренних и внешних угроз к тотальному контролю.

Предметом данной работы является публичный контроль во Франции. Выбор Франции в качестве объекта исследования вызван не только пристрастиями автора к этой стране, но и ее богатейшей социальной, политической, конституционной историей, дающей богатую пищу для размышлений, в том числе и о таком явлении как публичный контроль. Действительно, трудно не согласиться со словами русского историка Н.Я.Данилевского о том, что «можно знать превосходно историю Англии, Италии, Германии и все-таки не знать истории Европы; будучи же знаком с историей Франции, знаешь, в сущности, всю историю Европы»¹.

К теме «публичный контроль» заставляет обратиться и феномен «цветных революций», которыми отмечено начало третьего тысячелетия, когда власть, чаще всего изначально легитимная, под воздействием сил, действующих антиконституционными методами, теряла контроль над ситуацией, утрачивала свою легитимность или под угрозой ее утраты была вынуждена уступить этим силам. Власть захватывается по апробированному сценарию свержения неугодных режимов: массовые мирные демонстрации — провокации и дискредитация действующей власти — нейтрализация власти — социально-политический хаос — захват власти («пяточленка» Джина Шарпа). Таким образом, удар наносится по государственно-образующим институтам, утрачивающим контроль над событиями и в итоге — власть.

¹ Данилевский Н.Я. Россия и Европа. СПб. 1995. С. 201.

Глава I

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ

§ 1. ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ

Очевидно, публичный контроль тесно связан с публичной властью и, по-существу, является одним из ее проявлений. Статья 12 французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. гласит: «Для гарантии прав человека и гражданина необходима государственная сила; она создается в интересах всех, а не для личной пользы тех, кому она вверена». По существу данная статья обосновывает существование публичной власти необходимостью обеспечить соблюдение основных прав граждан, предотвратить насилие и личную месть. Таким образом, в самой идее публичной власти заложено согласие граждан с «легитимным насилием» (по выражению социолога Макса Вебера), чтобы положить конец «войне всех против всех» (Томас Гоббс).

Идеология современного западного государства, в том числе и Франции, строилась на двух основополагающих принципах: народного суверенитета и разделения властей. Провозглашение народа единственным носителем власти означает, что ни один из институтов, конституирующих государство, не обладает высшей и неконтролируемой властью. Эти институты, напротив, должны контролировать друг друга (система «сдержек и противовесов»), дабы не допустить узурпации власти (максима: власть есть зло, и всякий, кто ею обладает, готов ею злоупотребить).

Следует отметить следующее. Несмотря на то, что теория народного суверенитета выступала как механическая экстраполяция рационалистических концепций о природе на общество и человека, вопрос об источнике государственной власти не попал в сферу рационального осмысления. То есть Власть сохраняла свою сакральную сущность, которую необходимо принять на веру как христианское единобожие в трех ипостасях. Провозглашая народ источником любой власти в обществе, в том числе и власти государственной, идеологи народного суверенитета лишь сменили Бога на Народ в качестве источника власти. В этом смысле идея народного суверенитета столь же иррациональна, как и вера в Бога. Политическая направ-

ФЗ
№ 436-ФЗ

Издание не подлежит маркировке
в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1

Научное издание

Пилипенко Анатолий Николаевич

**ПУБЛИЧНЫЙ КОНТРОЛЬ
ВО ФРАНЦИИ**

Монография

Подписано в печать 08.10.2018.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 16,0.
Тираж 500 экз. Заказ № .

ТК 699390-999954-081018

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

Отпечатано в типографии ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 580-36-29

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации