**Государство как публичное юридическое лицо во Франции**

Государство обладает всеми признаками юридического лица: имеет имущество - государственную собственность, располагает штатом служащих, заключает договоры, берет на себя обязательства, выступает в суде в качестве стороны. В отношении государства судом может быть вынесено решение о возмещении ущерба и уплаты судебных издержек. Государство как в центре, так и на местах представляют его должностные лица. В центре - это президент, премьер-министр, министры. Президент и премьер-министр руководят административным аппаратом государства. Они издают нормативные акты в целях исполнения законов и осуществления собственных полномочий в сфере правотворчества; назначают высших должностных лиц государства (министров, судей, префектов, послов, директоров министерств и государственных компаний, ректоров и т. д.); координируют деятельность министерств и ведомств и в случае необходимости решают споры между ними.

Премьер-министр и министры образуют правительство - Совет министров. Конституция не разграничивает четко полномочия президента и премьер-министра. Из-за этого нередко возникает путаница. Количество и полномочия министров не устанавливаются ни Конституцией, ни отдельными законами, а определяются премьер-министром.

Министры обладают высшей административной властью в подведомственных им сферах. Их решения могут быть отменены только административными судами, а не президентом или премьер-министром. Так решил в 1965 г. Государственный совет, рассмотрев дело Тунисской торговой компании. В крайнем случае премьер-министр может добиться отставки министра, действуя через президента, а новый министр уже вправе отменить решения своего предшественника.

Помощь министру в управлении оказывает его кабинет, который может включать не более 10 человек. Каждый министр сам определяет внутреннюю структуру своего министерства. Крупнейшие подразделения министерств возглавляются обычно генеральными директорами. В подчинении у генеральных директоров находятся директора, их заместители, руководители отделов, служб, начальники бюро и т.д.

Центральный аппарат министерства обычно не занимается повседневной оперативной деятельностью. Этим заняты местные (периферийные) службы министерства. Главная функция центрального аппарата - оказание помощи министру в разработке политики министерства и осуществление контроля за проведением ее в жизнь.

Представителями государства в департаментах и регионах являются префекты. Они информируют правительство о состоянии дел на местах, руководят полицией и другими местными службами: по благоустройству территории, сельского хозяйства, санитарными и социальными (их численность составляет около 10 % всего персонала местных государственных служб, подчиненных столичным министерствам). Однако многие важные службы до сих пор по разным причинам неподведомственны ему. Это касается, в частности, местных государственных служб в области финансов, образования, труда, армии, юстиции. В соответствии с политикой децентрализации компетенция префектов по руководству местными службами должна расшириться.

Префекты вправе издавать нормативные и индивидуальные акты. Они также контролируют деятельность местных сообществ.

Функции управления за пределами столицы осуществляют также местные службы различных министерств. Обычно они существуют на уровне департаментов, возглавляются департаментскими директорами и называются департаментскими службами. Эти службы подчиняются министерствам. В частности, решения руководителя службы может быть отменено министерством; местные службы получают из центра указания в виде циркуляров; их работа проверяется генеральными инспекторами министерств.

Префекты и местные службы министерств являются главными орудиями политики территориальной централизации государственной власти в унитарной Франции.

**Обычные местные сообщества во Франции.**

Местные сообщества бывают двух видов: обычные (большинство общин, департаментов и регионов) и особые (регионы Иль-де-Франс и Корсика, Париж, Марсель, Лион, заморские регионы и территории). В соответствии с законом все это - публичные юридические лица. Их статус устанавливается законами, а не административными актами (закон, впрочем, определяет только основные принципы статуса, а детали формулирует исполнительная власть). Руководящие органы сообществ выбираются населением. Ранее они жестко контролировались центром через префектов. Теперь этот надзор стал менее строгим и осуществляется путем опротестования их актов в административных судах. Финансовый контроль осуществляется через региональные отделения Национальной счетной палаты.

Обычные местные сообщества - общины и департаменты предусмотрены ст. 72 Конституции. Новая их категория - регионы - создана Законом 1972 г.

Наиболее многочисленные сообщества - это общины. Их около 36,7 тыс., разных по численности населения: от 100 человек в небольшой сельской общине до 1 млн. в городской. Общины возникли еще задолго до революции как наследницы церковных приходов. Они ближе всего к населению, наименее централизованы, наиболее демократичны. Правовое положение общин определяется Общим уставом, утвержденным законом в 1984г. К ведению общин относятся водоснабжение, очистные сооружения, рынки, ярмарки, скотобойни, муниципальные библиотеки и музеи, похоронные бюро и кладбища, а частично также и учебные заведения. В отдельных случаях они могут вмешиваться в хозяйственную и иную деятельность частных лиц.

Во главе общины стоит муниципальный совет, насчитывающий от 9 до 69 членов в зависимости от числа жителей и избираемый населением сроком на 6 лет. Выборы в совет и его досрочный роспуск декретом Совета министров осуществляются под контролем административного суда. Муниципальный совет ежегодно утверждает местный бюджет, принимает решения о займах, о штате служащих, выбирает из своего состава мэра общины и контролирует его деятельность. Мэр и его заместители - это исполнительная власть общины.

Община имеет собственное имущество: местные дороги - на праве публичной собственности, а иногда крупные предприятия и другое имущество - на праве частной собственности. Даже небольшие сельские общины бывают богатыми, так как они частно владеют лесами и получают в дар значительное имущество. Доходная часть бюджета общин пополняется за счет общинных налогов.

Для осуществления совместных проектов общины образуют различные объединения: специализированные синдикаты (для достижения какой-то одной цели, например, электрификации), многоцелевые синдикаты, городские округа и сообщества. Все это публичные юридические лица. В целях укрупнения общин закон устанавливает разнообразные финансовые льготы их объединениям.

Департаменты (их 99, включая особые) были созданы в 1791 г. вместо провинций. Они менее самостоятельны, чем общины, поскольку более жестко контролируются центром с помощью префектов. В них сосредоточена основная масса местных служб министерств. Вместе с тем реформы 1982-1983 гг. существенно укрепили самостоятельность департаментов: 1) им отошла часть полномочий, осуществляемых центром; 2) исполнительным органом департамента является теперь не назначаемый правительством префект, а избираемый генеральным советом департамента председатель этого совета.

До 1982 г. к ведению департаментов относились в основном дорожная сеть и социальная помощь. Затем департаменты получили значительные полномочия в сфере жилищного строительства, транспорта, здравоохранения и образования. Им предоставлено право вмешиваться в хозяйственную деятельность частных лиц. Департаменты подобно общинам полномочны заключать между собой соглашения для достижения общих целей.

Высшим органом управления департамента является генеральный совет, избираемый населением на 6 лет и обновляемый наполовину каждые 3 года. Совет утверждает бюджет и договоры с другими департаментами о создании хозяйственных и иных объединений, определяет судьбу ассигнований, выделяемых центром, осуществляет опеку над общинами, избирает председателя совета и контролирует его деятельность.

Председатель генерального совета является главой местной исполнительной власти. В его распоряжение переданы частично местные службы министерств, поскольку департамент ранее не располагал собственным аппаратом служащих.

С начала 80-х годов регионы (их 22, включая особые) получили статус местных сообществ с правами самоуправления. Они имеют собственный бюджет и набирают свой персонал. Регионы становятся крупнейшими центрами местного управления в таких сферах, как планирование, благоустройство территории, профессиональная подготовка, транспорт, культура, научные исследования. Они управляются региональными советами, избираемыми населением. Председатель регионального совета стал высшей исполнительной властью в регионе вместо префекта.

**Особые местные сообщества во Франции.**

Местные сообщества бывают двух видов: обычные (большинство общин, департаментов и регионов) и особые (регионы Иль-де-Франс и Корсика, Париж, Марсель, Лион, заморские регионы и территории). В соответствии с законом все это - публичные юридические лица. Их статус устанавливается законами, а не административными актами (закон, впрочем, определяет только основные принципы статуса, а детали формулирует исполнительная власть). Руководящие органы сообществ выбираются населением. Ранее они жестко контролировались центром через префектов. Теперь этот надзор стал менее строгим и осуществляется путем опротестования их актов в административных судах. Финансовый контроль осуществляется через региональные отделения Национальной счетной палаты.

К особым местным сообществам относятся Париж с пригородами, Марсель, Лион, Корсика, заморские регионы и территории.

Париж имеет вековые революционные традиции. Противостояние между городом и королями возникало неоднократно еще в средние века. В Париже прошли 4 революции. Поэтому правители Франции всегда испытывали недоверие к парижанам и старались ограничить их права. В последние десятилетия состав населения столицы существенно изменился. Социальные конфликты стали менее острыми. В результате управление Парижем все более демократизировалось.

В настоящее время Париж входит в состав региона Иль-де-Франс, состоящего из 6 департаментов. Регион занимается благоустройством территории, экономическим и социальным планированием, городским транспортом и созданием зеленых зон. Им управляют региональный совет в составе 164 человек, экономический и социальный комитет и префект, который одновременно является и префектом Парижа.

В Париже так же, как в Марселе и Лионе, существует двухзвенная система управления. Столица разделена на 20 округов (Марсель - на 16, Лион - на 9). В состав округов входят городские общины. Руководят Парижем муниципальный совет из 109 человек и мэр. Округами управляют советы округов, а также избираемые ими мэры и их заместители. Советы округов принимают решения, касающиеся расходования средств, яслей, бань, спортивных сооружений, квартир со льготной оплатой. Мэры городских округов занимаются регистрацией актов гражданского состояния, национальной службой, контролируют обязательное школьное обучение. Всем остальным ведают столичные органы управления. Столичные округа не являются юридическими лицами. Юридическим лицом является Париж в целом. Управление Марселем и Лионом во многом сходно с управлением Парижем.

Корсика - также регион с особым статусом. Высшим органом управления острова является собрание. Полномочия этого собрания более обширны по сравнению с компетенцией советов в регионах материковой Франции. Оно полномочно решать вопросы образования, профессиональной подготовки, связи, культуры и окружающей среды, благоустройства территории, жилья, транспорта, занятости и энергетики. Исполнительная власть на острове осуществляется исполнительным советом во главе с его председателем. Имеются также экономический, социальный и культурный советы. Кроме того, разрешается создание ряда особых бюро по различным проблемам

Некоторые особенности в управлении имеют также 4 заморские региона и заморские территории (их 4). В последние годы особые местные сообщества значительно уравнялись в своем правовом положении с обычными.

**Публичные учреждения во Франции.**

Публичные учреждения (общенациональные, региональные, департаментские и общинные) еще более многочисленны и разнообразны, чем местные сообщества. Они носят различные названия: кассы, службы, учреждения, бюро, органы и т. п. К ним относятся: 1) промышленные и транспортные предприятия («Уголь Франции», «Электричество Франции», Французское общество железных дорог, Комиссариат атомной энергии и др.);

2) финансовые учреждения (Депозитная касса - самое крупное государственное учреждение и др.); 3) объединения предпринимателей (торговые и сельскохозяйственные палаты, цеховые гильдии ремесленников); 4) органы, осуществляющие вмешательство в частнопредпринимательскую деятельность (Национальная межпрофессиональная служба зерна, созданная для организации и упорядочения рынка зерна, Фонд организации и регулирования сельскохозяйственных рынков и т. д.); 5) учреждения в социальной области (государственные больницы, крупные национальные кассы социального обеспечения и др.); 6) учреждения в области просвещения, культуры и науки (лицеи, университеты, крупные вузы, национальные и региональные центры университетской и школьной деятельности, Национальный центр научных исследований, Французская академия и т. д.);

7) объединения местных сообществ (синдикаты общин, междепартаментские объединения, городские округа и сообщества, учреждения планирования и благоустройства новых городов и регионов и т. п.).

Ежегодно появляются новые публичные учреждения.

Публичные учреждения являются по существу специализированными службами. В учредительских актах они часто называются учреждениями, «наделенными признаками гражданского лица и финансовой автономии». Их нередко бывает трудно отделить от частных организаций, которые выполняют отдельные функции государственной службы, например, от местных касс социального обеспечения или объединений лиц свободных профессий. Иногда сам закон указывает точно, что имеется в виду. Так, например, в законе 1971 г. профсоюзные объединения работников лесного хозяйства прямо названы публичными учреждениями. Когда такого точного указания нет, приходится тщательно анализировать закон.

Руководящие органы публичных учреждений также разнообразны. Одни учреждения возглавляются назначаемыми сверху директорами, другие имеют административные советы и председателей, назначаемых центром или избираемых самими советами. При председателе совета иногда существует еще должность генерального директора. Составы самих советов также бывают различными. В некоторых случаях большинство в нем составляют представители государства, в других случаях, например в университетских советах, представители государства совсем отсутствуют.

Публичные учреждения в той или иной мере контролируются государством. Иногда этот контроль очень жесткий, как это было, например, предусмотрено в 1971 г. в циркуляре министра национального образования, адресованном директорам лицеев. Контроль бывает и менее жестким, и учреждение пользуется тогда значительной автономией, как, например, агентство Франс-пресс, но в целом автономия учреждений во Франции обычно очень относительна в силу традиции централизации, присущей французской системе управления.

**Виды, категории, корпуса и классы государственных служащих во Франции**

Во Франции государственными служащими являются все служащие государства как публичного юридического лица - его законодательных, исполнительных и судебных органов как в столице, так и за ее пределами. Помимо государственной службы Законом 1984г. учреждена также публичная служба местных сообществ, регулируемая особо56. Поскольку каждое публичное юридическое лицо - самостоятельный работодатель, в правовом положении его служащих имеются свои особенности. Примерно половина служащих государства и местных сообществ работает в системе публичного образования и здравоохранения. За ними по численности следуют почтальоны и дорожные смотрители, полиция и армия. Из чисто управленческих служб крупный штат имеют только финансовые службы, главным образом налоговые и бухгалтерские.

Штатные служащие государства имеют постоянные должности. Их положение стабильно. Они гарантированы от произвола администрации и находятся под особой защитой закона. В отличие от частного сектора на государственной службе не действует система коллективных и индивидуальных договоров о найме и условиях работы. Большинство вопросов статуса государственных служащих решается уставами (статутами), утверждаемыми законами.

Все государственные служащие подразделяются на две большие категории. Первую из них составляют гражданские служащие государственной администрации, а также местных сообществ и публичных учреждений (в том числе преподаватели и врачи); вторую - военнослужащие, работники судов и парламента.

Правовой статус служащих первой категории регулируется Общим уставом служащих государства и местных сообществ, содержащимся в четырех законах 1983-1986 гг. Действие этого устава не распространяется на военнослужащих, служащих парламента и судов, работников публичных торгово-промышленных предприятий, которые имеют специальные уставы.

Специальные уставы имеют также работники служб, обеспечивающих безопасность; полиции, исправительных учреждений, авиадиспетчеров, некоторых служб гражданской авиации, связистов министерства внутренних дел. Чиновники этих служб выведены частично из-под действия Общего устава. Они не имеют, например, права на забастовку, но зато пользуются рядом материальных преимуществ.

У работников местных сообществ, публичных служб, распределяющих недорогую жилплощадь, и публичных больниц также есть свои уставы, во многом сходные с Общим уставом, но имеющие особенности.

В отношении каждой из более мелких категорий (корпусов) служащих (их около 1 тыс.) помимо Общего устава действует свой особый устав. В некоторых из них предусмотрены изъятия из-под действия Общего устава.

Гражданские служащие в зависимости от важности и сложности работы разбиты также на четыре класса (иерархические категории): А, В, С и Д. На класс А возложена функция выработки управленческих установок. Должностные лица этого высшего класса обязаны обеспечить приведение административной деятельности в соответствие с общей политикой правительства, готовить правительственные законопроекты и решения, разрабатывать инструкции, необходимые для их осуществления. На служащих класса В возложена задача реализации вышеуказанных управленческих установок. Они ведут текущую работу, а также исполняют некоторые специальные обязанности, требующие административных знаний и опыта. Класс С включает специалистов, а класс Д - это вспомогательный персонал.

Помимо классов существуют также разряды (ступени, ранги). Гражданину, поступившему на государственную службу, присваивается определенный разряд в зависимости от результатов конкурсных экзаменов или других форм проверки его способностей.

Как организовано управление аппаратом служащих государства? Главным руководящим органом в системе государственной службы является бюджетное управление министерства финансов, которое занимается двумя важнейшими вопросами: штатным расписанием и оплатой труда. Фактически второе место в руководстве государственной службой принадлежит главному управлению государственной администрации и государственной службы, занимающемуся исследованиями и координацией. Нехватка средств и штатов не позволяет ему оказать существенное влияние на организацию и функционирование государственной службы. И наконец, в каждом министерстве имеется управление кадров, которое прямо и непосредственно управляет подведомственным ему персоналом в центре и на местах.

**Поступление на государственную службу во Франции.**

Во Франции существует сложная система отбора государственных служащих. В Декларации прав человека и гражданина, ставшей частью Конституции, говорится: «Всем гражданам ввиду их равенства перед законом открыт в равной мере доступ ко всем общественным должностям, постам и службам сообразно их способностям и без каких-либо иных различий, кроме обусловливаемых их добродетелями и талантами».

Под равенством при поступлении на службу имеется в виду прежде всего равенство вне зависимости от расы, национальности, убеждений и пола. Запрещается, например, дискриминация по политическим взглядам. Этот принцип сформулирован Государственным .советом в 1954г. в решении по делу Бареля. По этому делу госсекретарь по вопросам государственной службы отрицал за коммунистами право на поступление в Национальную административную школу. Госсовет, не согласившись с ним, разрешил коммунистам принять участие в конкурсе.

В отношении религиозных взглядов практика Госсовета представляется менее убедительной. Еще в 1912 г. в решении по делу аббата Бутеира он согласился с министром, который запретил аббату участвовать в конкурсе на получение ученой степени по философии с целью занятия должности профессора. Министр счел неприемлемым совмещение сана священника и преподавателя философии в государственном лицее. По-видимому, в данном случае Госсовет поступил формально, опираясь на конституционную норму о светском характере государства.

Начало процесса уравнения полов в отношении доступа на государственную службу было положено Госсоветом в 1936 г. в решении по делу Бобар. Затем права женщин были специально оговорены в Конституции 1946 г. и ряде других законов. Одним из последних среди них стал Закон 1982г., согласно которому «не делается никакого различия между мужчинами и женщинами». Вместе с тем в нем делается оговорка, в силу которой «как для мужчин, так и для женщин может быть организован отдельный прием на работу в тех случаях, когда решающим условием для исполнения обязанностей является принадлежность к определенному полу».

При поступлении на службу действуют и некоторые ограничения по возрасту, гражданству и способностям. Уставы предусматривают минимальный и максимальный возраст для поступления на службу. Максимальный возраст для многих должностей составляет от 40 до 45 лет. Обладание французским гражданством обязательно только для занятия штатных должностей. На внештатные можно принимать иностранцев. Для занятия некоторых должностей требуется наличие диплома, удостоверяющего необходимый уровень квалификации. От этого уровня зависит и размер оплаты труда служащего.

На практике при поступлении существует значительное фактическое неравенство. Высший эшелон служащих набирается в основном из буржуазной среды. Образовались целые династии высокопоставленной чиновничьей знати. По-прежнему мало на руководящих должностях женщин. В целях уменьшения фактического неравенства законы 1983-1984 гг. учредили для поступления в Национальную административную школу места, зарезервированные для выборных должностных лиц местных сообществ, руководителей ассоциаций и профсоюзов.

Общий устав предусматривает проведение конкурса перед назначением на должность по большинству категорий служащих. Конкурс считается наилучшим способом отбора кандидатов. На нем проверяется их общая культура и профессиональный уровень. В значительной мере конкурс позволяет обеспечить равенство шансов кандидатов, не допустить фаворитизма.

Самые верхние и самые нижние эшелоны служащих не подпадают под конкурсную систему. Наверху префекты, послы и директора министерств назначаются распоряжением правительства. Внизу работники исполнительно-технического персонала на уровне классов С и Д набираются с помощью тестов и экзаменов по специальности, но не по конкурсу.

Конкурс проводится либо в виде экзаменов, либо по степеням и званиям, когда сравниваются послужные списки кандидатов. Параллельно проводятся обычно три конкурса: первый - для выпускников вузов; второй - для кадровых служащих, которые могут даже не иметь диплома (кроме врачей, для которых диплом обязателен); третий - для поступающих в Национальную административную школу выборных должностных лиц местных сообществ, руководителей ассоциаций и профсоюзов.

Организация конкурса регламентируется законом или подзаконным актом, которым определяются характер и программа экзаменов, порядок назначения жюри и определения его состава, уточняется, как будут проводиться три параллельных конкурса. Особым актом устанавливаются порядок и условия проведения конкретного конкурса на текущий год. В решении об открытии конкурса определяются его дата, состав жюри и перечень замещаемых должностей. Количество должностей объявляется заранее, и изменять их перечень до следующего года могут только суды. Заранее устанавливается также число экзаменов. Список кандидатов, допущенных к участию в конкурсе, утверждает министр или руководитель набора соответствующего корпуса служащих.

Конкурсные экзамены для зачисления на должность в класс А направлены на выявление обширных общих и специальных знаний и на достижение уверенности в том, что кандидат имеет достаточные интеллектуальные способности и твердый характер. Они должны свидетельствовать об общем и профессиональном образовании высокого уровня. Кандидаты в класс В обязаны уметь регламентировать и оценивать, руководствуясь законами и подзаконными актами, деятельность лиц, находящихся под их управлением. Для этого от них требуется большая гибкость, обширные общие и профессиональные знания. Экзамены и тесты для кандидатов в класс С должны выявить у них прежде всего специальные знания, технико-исполнительские навыки, а не способность быть инициативными.

Жюри должно быть беспристрастным в своих оценках, иначе результаты конкурса могут быть аннулированы судом. За этим исключением решение жюри окончательно, и администрация не вправе оспаривать его и требовать проведения нового конкурса.

Прохождение конкурса не обязательно ведет к немедленному назначению победителя на должность. Оно имеет своим следствием зачисление его в список на занятие вакантных должностей. Лицам, прошедшим конкурс, обычно предоставляется возможность поступления в соответствующее специализированное учебное заведение для учебы в нем в течение 2-3 лет.

Назначение на должность осуществляется актом уполномоченного должностного лица. Согласно ст. 13 Конституции «Президент Республики производит назначение на гражданские и военные государственные должности». Поскольку практически такое невозможно, то в соответствии с ордонансом 1958 г. президент назначает лишь высших должностных лиц. В остальных случаях чиновники назначаются премьер-министром, но чаще - министрами, а иногда префектами или руководителями местных служб министерства. Служащие регионов и департаментов назначаются председателями соответственно региональных и генеральных советов, служащие общин - мэрами. Служащие публичных учреждений назначаются их руководителями, т. е. директорами или председателями их административных советов.

Перед назначением на должность претендент обычно работает в учреждении в течение года стажером.

Штатный служащий может быть уволен со службы только в случаях, предусмотренных законом.

**Прохождение государственной службы во Франции.**

Возможно перемещение внутри одного и того же корпуса служащих с одной работы на другую в том же разряде, иногда с переменой места жительства. Такое перемещение характерно для корпусов с большим штатом, например, для работников просвещения, армии, полиции. Оно имеет место как с согласия переводимого, так и без его согласия. В армии и полиции такие перемещения возможны в массовом порядке.

Возможно продвижение вверх по иерархической лестнице в одном и том же корпусе служащих, в той же должности и в том же учреждении. Служащие продвигаются как по разрядам, так и по классам. По разрядам служащий продвигается в основном в зависимости от выслуги лет. Каждые 1,5-2 года чиновнику, успешно прошедшему аттестацию, присваивается следующий разряд с более высоким жалованием. С плохими аттестационными оценками продвижение задерживается. Быстро или медленно, но все служащие продвигаются по службе. По классам продвигаются не все, а по выбору руководства или по конкурсу. Некоторые чиновники за все время службы ни разу не повышаются в классе. Продвижение по службе осуществляется на основе аттестации. Каждому служащему, включая военных, начальник по службе дает ежегодно оценку в баллах и в виде развернутой характеристики.

Перемещение между различными корпусами осуществляется путем отбора или откомандирования. Отбор служащих производится обычно на основе конкурса. Чиновник, например, может поступить по конкурсу в Национальную административную школу и по окончании ее быть зачисленным в другой корпус.

Откомандировать служащего в другой корпус бывает нелегко, необходимо согласие соответствующих служб обоих корпусов. Перевод в другой корпус часто применяется перед назначением на высокую должность, с тем чтобы претендент поработал года два низовым руководителем в другом корпусе. Чиновник может быть откомандирован и за пределы государственной администрации:

в парламент, если он избран депутатом (на срок мандата); в ООН, ЮНЕСКО или другую международную организацию; на публичное или даже частное предприятие. Если служащий направляется на частное предприятие, то он зачисляется в резерв. Следовательно, откомандирование организовано таким образом, что гарантирует служащим сохранение рабочих мест.

**Ответственность государственных служащих во Франции.**

Государственные служащие несут ответственность за свои неправомерные действия. Они могут быть привлечены к уголовной ответственности: за подкуп, взяточничество, извлечение личных выгод из должностного положения - за все то, что охватывается общим понятием «злоупотребление служебным положением в корыстных интересах».

Большое практическое значение имеет финансовая ответственность служащих, которая наступает в случаях причинения ими материального ущерба. Этот ущерб может быть нанесен третьему лицу и возмещен администрацией. Он может быть причинен непосредственно самому учреждению. В обоих случаях ответственность для служащего наступает в форме денежных начетов. Однако начеты применяются редко, обычно лишь при наличии серьезной вины служащего.

Штрафы на руководителей служб, материально ответственных лиц и других служащих, допустивших неоправданный расход, накладывает Бюджетно-финансовый дисциплинарный суд. Но, как правило, сумма штрафа не покрывает растраты. Счетно-бухгалтерские работники контролируются более строго. Материально ответственные лица и распорядители кредитов часто привлекаются к ответственности Счетной палатой и ее местными отделениями. Затем министр финансов или руководство самого учреждения принимает меры. Они могут, в частности, потребовать от виновника полного возмещения недостачи из его личных сбережений. Обязаны отчитываться и так называемые фактические распорядители, т. е. такие руководители учреждений (например, директор больницы), которые сами ведут денежные дела, минуя финансовые службы. Такие распорядители обязаны отчитываться о всех денежных поступлениях, в том числе и от частных лиц, и о всех расходах.

Еще чаще служащие привлекаются к дисциплинарной ответственности, но при этом закон защищает служащих от произвола администрации. Так, перед наложением дисциплинарного взыскания виновнику обязательно сообщаются суть дела и претензии к нему, дается время для ознакомления с материалами дела и для подготовки к защите, его приглашают на заседание дисциплинарного совета, где он может оправдаться и защитить себя лично либо с помощью профсоюза или адвоката. В качестве дисциплинарных советов выступают обычно двусторонние (паритетные) административные комиссии, решения которых носят рекомендательный характер. Окончательное решение по дисциплинарному делу выносит вышестоящий орган, и оно может быть обжаловано в суде только по мотивам превышения власти. Решение о наложении дисциплинарного взыскания должно быть обязательно обосновано. В нем указываются претензии к виновному и причины, по которым оно было принято. Особый порядок существует по делам преподавателей: они подсудны дисциплинарным судам, состоящим из преподавателей; решение судов можно обжаловать в Высший совет национального образования, а затем - в Госсовет.

Законом предусмотрены дисциплинарные взыскания различных видов. Самые легкие - моральные: предупреждение и выговор. Следующие виды связаны с продвижением по службе: приостановка повышения в разряде; временное увольнение сроком до 15 дней; перевод на другое место работы; понижение в разряде;

временное увольнение на срок от 6 месяцев до 2 лет.

Недостаток закона - отсутствие формулировок составов дисциплинарных проступков, которые поэтому устанавливаются судами. Другой недостаток - отсутствие связи между проступком и дисциплинарной мерой. За один и тот же проступок можно получить выговор или отстранение от должности. Суды поэтому контролируют также суровость наказания. Госсовет в 1978 г. в решении по делу Лебона обязал суды следить за тем, чтобы администрация при выборе меры наказания не допускала явной ошибки в оценке проступка.

Иногда рассматриваются одновременно два дела - уголовное и дисциплинарное: одно общим судом, другое администрацией. Их подход к судьбе чиновника бывает различным. Суд, толкуя всякое сомнение в пользу подсудимого, может счесть вину недоказанной и оправдать его. Администрация же рассматривает дело с позицией морали и толкует все сомнительное не в пользу провинившегося. Чиновник поэтому может быть уволен всего лишь по подозрению. Так поступили, например, с полицейским инспектором, в портфеле которого был найден краденый предмет. Суду такого факта было бы недостаточно для вынесения обвинительного приговора, поскольку вещь могли подложить. Но этого было достаточно для администрации. Госсовет решение администрации оставил в силе.

После каждых президентских выборов принимается закон об амнистии, которой подлежат не только лица, совершившие уголовные преступления, но и служащие, совершившие дисциплинарные проступки. При этом не подлежат общей амнистии лица, совершившие проступки, в которых проявилась нечестность, недобросовестность. Каждое такое дело на предмет помилования рассматривается президентом индивидуально.

**Обязанности и права государственных служащих во Франции.**

Обязанности служащих. Обязанности прежде всего предполагают, что служащие все свое рабочее время должны посвящать служебной деятельности. Они не имеют права совмещать свою работу с работой в другом государственном учреждении, а тем более в частном секторе. Совместительство запрещено законом за единственным исключением: преподаватели вузов могут совмещать свою работу с обязанностями депутатов Национального собрания.

Служащие обязаны повиноваться своему начальству, особенно это касается военнослужащих. В Законе 1983 г. говорится: «Каждый служащий обязан следовать указаниям своего начальника, кроме случаев, когда отданное распоряжение является явно незаконным и может причинить серьезный ущерб общественным интересам». Если с законностью указания для служащего не все ясно и возможный ущерб от его исполнения не является достаточно серьезным, чиновник обязан подчиниться приказу начальника, и вся вина перекладывается на начальство.

По закону служащие обязаны хранить как профессиональную тайну (врачебную, налоговую, военную, секреты национальной безопасности) под страхом уголовного наказания, так и служебную тайну (например, сведения об исследовательских проектах), за нарушение которой они могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности. Чтобы не прикрывалось служебной тайной плохое управление, общественность, выступившая за создание гласной администрации, добилась возложения Законом 1978 г. на органы управления обязанности предоставления заинтересованным лицам доступа к управленческой документации и информирования общественности о существе и порядке работы администрации. В законе, однако, имеются многочисленные исключения - такие, как военная и дипломатическая тайна, медицинские документы и т. д.

Служащие обязаны быть независимыми от посторонних влияний, в частности от влияния частного сектора. Поэтому, например, налоговые инспектора и финансовые контролеры не должны иметь личных имущественных интересов в контролируемых ими банках и частных фирмах. Для государственных служащих установлен пятилетний срок, в течение которого они не вправе после ухода их со службы устраиваться в подконтрольных им ранее частных организациях.

Поведение служащего вне службы также может привлечь внимание администрации. Аморальное поведение в быту, вызывающе дерзкие поступки могут стать основанием для увольнения служащего с работы. Так поступили, например, с 45-летним школьным учителем - хорошим преподавателем. Вне школы он выпивал и ученики часто видели его спотыкающимся. Учителя от работы отстранили. Госсовет счел отстранение законным.

Политические права. Лицо, состоящее на государственной службе, обладает политическими и социальными правами. Законы запрещают какое-либо упоминание в личном деле служащего о его политических и философских взглядах, религиозных убеждениях. За нарушение данного требования потерпевший может потребовать выплаты возмещения. Административные суды неоднократно вставали на защиту служащих, подвергшихся дискриминации по политическим взглядам. Уже говорилось о деле Бареля. В 1954г. Госсовет рассмотрел также дело коммуниста Гия - инспектора академии, который одновременно был муниципальным советником в департаменте Верхняя Марка. Инспектора отстранили от работы за членство в оппозиционной партии. Госсовет решение администрации аннулировал.

Итак, служащие свободны в своих взглядах и убеждениях. Эти свободы включают: свободу совести; свободу вступления в члены политической партии и занятия в ней руководящих постов; свободу выдвижения своей кандидатуры на выборах, причем за служащим сохраняется его должность на все время выборов и после выборов - как в случае поражения, так и в случае успеха.

Однако имеются некоторые ограничения этих свобод. Согласно действующему праву служащий обязан быть объективным, нейтральным. Его взгляды и убеждения не должны мешать ему относиться ко всем гражданам одинаково, без какой-либо дискриминации. Так, преподаватели вузов не имеют права преподавать свой предмет однобоко, отдавая предпочтение одному течению религиозной, философской или политической мысли. Служащие обязаны проявлять сдержанность в своих действиях и высказываниях, с тем чтобы не нанести ущерба учреждению и его руководству. Принцип сдержанности был сформулирован Госсоветом и затем закреплен правовыми актами. У комментаторов он вызывает большие сомнения, поскольку может быть использован для подавления выступлений в пользу оппозиции. Помимо таких разрешенных правом ограничений свобод служащих они могут подвергаться тайному давлению в виде, например, создания препятствий в продвижении по службе.

Социальные права. Служащие имеют право на создание профсоюзов, на забастовку, на участие в управлении учреждением. Право на создание профсоюзов было признано за работниками частного сектора еще в 1894 г. Вслед за этим и государственные служащие вопреки запрету стали создавать свои профсоюзы. Но они были легализованы лишь в 1946 г. Только военнослужащие по-прежнему не могут иметь свои профсоюзы.

Профсоюзы служащих могут обращаться с исками в суды: обжаловать уставы, подзаконные акты, индивидуальные акты (например, назначение на престижную должность). Но они не могут обжаловать дисциплинарные взыскания, это вправе делать лишь сами провинившиеся. Профсоюзы имеют также право участвовать в составе двухсторонних органов в рассмотрении кадровых вопросов, в том числе и вопросов о продвижении по службе, вести переговоры с правительством об оплате труда, обсуждать на разных уровнях вопросы об условиях и организации труда. Служащие могут быть откомандированы для выполнения профсоюзных обязанностей с оплатой их труда из фонда профсоюза, иметь отпуска на время профсоюзной учебы, участвовать в рабочее время в совещаниях. Профсоюзы вправе проводить ежемесячно информационные совещания продолжительностью до одного часа, пользоваться служебными помещениями, вывешивать и распространять свои материалы, собирать членские взносы в помещениях учреждения.

До 1946г. государственные служащие не. имели права на забастовку. Участие в забастовке считалось тяжкой виной и вело к немедленному увольнению. Конституция 1946 г. разрешила такие забастовки, но служащие некоторых категорий не могут бастовать: полицейские, работники исправительных учреждений, диспетчера воздушных сообщений.

Существуют и другие ограничения. Как и в частном секторе, нельзя проводить политические забастовки. Запрещаются или ограничиваются забастовки в тех случаях, когда нужно обеспечить непрерывность публичной службы: неотложной медицинской помощи, информационных служб радио и телевидения, префектов, машинисток и телефонисток при них и т. д. Списки категорий служащих, которым запрещено бастовать, составляются правительством или руководителями служб. Запрещаются также неожиданные забастовки (о них следует сообщать за 5 дней) и непрерывные забастовки, когда каждый день бастует часть работников и учреждение в результате парализовано на протяжении длительного времени. В военное время правительство имеет право привлекать к обязательному труду целые категории служащих, в том числе и бастующих. Нарушители закона могут быть привлечены к уголовной ответственности.

Участие служащих в управлении учреждениями осуществляется прежде всего посредством административных комиссий, технических комитетов и Высшего совета государственной службы. Все это совещательные двусторонние органы. Они состоят поровну из представителей персонала и администрации. Комиссии занимаются в основном мерами индивидуального характера (служебными переводами, повышениями в должности, дисциплиной); комитеты -общими мерами по организации служб, их деятельностью и уставами; Высший совет - общенациональными проблемами государственной службы. Участие служащих в управлении осуществляется также путем обжалования нецелесообразных или неправомерных действий руководства в административные либо судебные органы.

**Полномочия администрации во Франции.**

Администрация во Франции имеет полномочия на принятие и исполнение управленческих решений. Эти полномочия предоставлены ей Конституцией и другчми законами. Административное решение является правовым актом, который вносит изменения в существующие правоотношения. Оно может предоставить лицу права или возложить на него обязанности либо то и другое вместе. Администрация при этом должна принять меры к исполнению своих решений, прибегнув в крайнем случае к принуждению.

Принимая решение, администрация пользуется преимуществом обойтись без согласия на это решение со стороны другого лица, прежде .всего частного. Она действует самостоятельно в силу предоставленных ей полномочий, обращаясь в суд только в тех случаях, когда необходимо принуждение, как при выселении квартиросъемщика домовладельцем или при высылке из страны иностранца.

Администрация, как правило, не имеет права отказаться от совершения управленческого действия. Она не вправе бездействовать, когда закон требует, чтобы учреждение осуществило свои полномочия. Такие полномочия даны ему не в его собственных, а в общественных интересах.

Администрация может принимать только решения, разрешенные законом. Законы же предоставляют ей право выносить решения двоякого рода: 1) в виде нормативных (регламентарных) актов, например в форме правил дорожного движения или цен на продукцию; 2) в виде индивидуальных актов административного или финансового характера, как, например, при изъятии некачественного продовольствия или установлении ставок налога для отдельных лиц.

Если решение администрации не исполняется, то она вправе действовать двояко: добиваться его исполнения через суд или самостоятельно. Так, лицо может быть привлечено в суде к уголовной ответственности за неисполнение полицейских регламентов. В случаях срочной необходимости администрация действует самостоятельно. При тушении пожаров, например, пожарники могут без разрешения домовладельцев и соблюдения обычных формальностей проникать в помещения, повреждать имущество и т. д. То же самое происходит при военных реквизициях имущества, при сносе ветхих строений, при отгоне неправильно припаркованных автомобилей. При этом действие администрации должно быть законным, и она не вправе выходить за пределы дозволенного, т. е. должно быть сделано только то, что необходимо для выполнения операции.

Незаконное решение о применении мер принуждения подлежит отмене, и администрация обязана возместить причиненный ее действиями ущерб. Равным образом она должна возместить ущерб, причиненный законным, но неправильно исполненным решением.

Законы предусматривают также определенные формы защиты государством служащих и государственного имущества в целях беспрепятственного функционирования администрации.

Если служащий при исполнении им служебных обязанностей своими действиями и по своей вине причинил ущерб, то возмещает ущерб не он, а администрация. Но иммунитет служащего не является полным. Администрация может взыскать с него сумму возмещения. На практике такое случается редко. Кроме того, служащие администрации пользуются также особой защитой от угроз, тяжких оскорблений, обидных высказываний или клеветы и от посягательств на них лично и на их имущество.

Государственное имущество включает в себя государственные сооружения, государственную собственность и имущество органов управления. Государственные сооружения (дороги, плотины, мосты - результат общественных работ), даже построенные не по правилам, в частности без разрешения владельцев земельных участков, не подлежат сносу. Они сохраняются ввиду их общественной полезности. При этом государством должны быть возмещены убытки потерпевшим. Государственная собственность (земли, воды, имущество государственных хозяйственных предприятий и т. д.) считается незыблемой и неотчуждаемой. У частных лиц не возникает на нее право в силу истечения сроков давности приобретения. Сама администрация не вправе продать или уступить государственную собственность. Она может распорядиться ею по своему усмотрению только в исключительных случаях с соблюдением установленных законом процедур. На имущество административных органов и учреждений (здания, сооружения и т. п.) в отличие от частного не может быть обращено взыскание, поскольку к администрации не могут предъявляться имущественные иски59. Особый статус государственного имущества ставит в значительной степени в привилегированное положение государственные хозяйственные предприятия по сравнению с частными.

**Обязанности администрации во Франции.**

Привилегии, которыми пользуются администрация и ее должностные лица, имеют своей оборотной стороной соответствующие им обязанности. Обязанности в понимании французских юристов это требования, которым должна удовлетворять администрации в ее деятельности. Такими главными требованиями являются: I) связанность администрации законом, 2) ответственность администрации.

Законность в деятельности администрации представляет собой совокупность обязанностей, разрешений и запретов, установленных законом. Прежде всего администрация должна проявлять инициативу в проведении в жизнь принятых законов. В частности, она обязана быстро разрабатывать подзаконные акты в целях детализации положений закона. Иногда сам законодатель указывает в законе такой срок. На практике, однако, административные акты порой долго не принимаются и законы бездействуют. Так, по делу вдовы Ренар, по которому Государственный совет вынес решение в 1964г., имела место «отсылочная чехарда». Одним из административных актов предусматривалось назначение пенсий. Но сам этот акт отсылал к другому административному акту по вопросу условий назначения пенсий. А этот последний акт не действовал. В результате люди не получали пенсий. Госсовет признал виновной администрацию и обязал ее выплатить пенсии.

Администрация обязана применить принуждение, если это необходимо. В таких случаях она должна, например, возбуждать уголовные дела, предъявлять в суде иски, привлекать к дисциплинарной ответственности. При бездействии учреждения административный суд вправе обязать его выплатить потерпевшему возмещение.

Под связанностью администрации законами понимается прежде всего безусловное ее подчинение не только Конституции Франции и ратифицированным ею международным договорам, но подчинение также и всем другим французским законам. В отличие от США ни обычные, ни административные суды Франции не признают за собой права контроля за конституционностью законов. Только Конституционный совет, учрежденный Конституцией 1958 г., занимается вопросами конституционности.

В своей организации и деятельности администрации обязана придерживаться трех основных правил: непрерывности, иерархичности и самостоятельности. Административные органы и учреждения должны функционировать всегда, и только в 1950 г. Госсовет в решении по делу Деаэна признал право государственных служащих на забастовку. Вместе с тем непрерывность должна по-прежнему непоколебимо соблюдаться в работе предприятий и служб общего пользования, таких, например, как службы газоснабжения. Согласно правилу о иерархичности министр или другое вышестоящее по отношению к учреждению должностное лицо вправе в рамках своих полномочий отменить или изменить в установленных пределах акт подведомственного ему учреждения. Самостоятельность учреждения заключается в том, что в качестве публичного юридического лица оно самостоятельно в отношениях с другими такими же лицами и надзор за ним может осуществляться только на основании особого акта.

Администрация обязана соблюдать права граждан в тех случаях, когда они вступают с ней в контакт. К числу таких основных прав относятся прежде всего свобода и равенство. Свобода передвижения, совести, торговли и промышленности, свобода мнений и слова и многие другие свободы, предусмотренные законами, должны соблюдаться администрацией, и за этим строго следят суды. Все граждане равны перед лицом администрации. Государственным предприятием не могут, например, применяться различные тарифы на электроэнергию к гражданам, находящимся в одинаковом положении. Все граждане имеют равный доступ на государственную службу вне зависимости, в частности, от их политических взглядов.

Администрация и суды выработали также систему процессуальных гарантий прав граждан и среди них прежде всего право на защиту. Первоначально право на защиту было предоставлено в 1905 г. государственным служащим Законом о праве на доведение материалов личного дела до сведения чиновников. Госсовет расширил сферу применения этой нормы. В настоящее время любой мере, принимаемой в отношении чиновника, должен предшествовать состязательный процесс, который включает в себя оповещение заинтересованных лиц, ознакомление их с материалами дела и проведение слушания дела по правилам, близким к судебным. Такой порядок, в частности, применяется при наложении дисциплинарных взысканий, при выяснении вопроса о соответствии лица занимаемой должности, а также при принятии мер в отношении должностных лиц, назначаемых правительством. В 1944г. Госсовет распространил судебную практику по вопросам защиты на всех остальных граждан, вступающих в отношения с администрацией. Помимо права на защиту гражданам предоставлено также право на обжалование любого решения администрации или суда. Согласно решению Госсовета такое обжалование возможно даже тогда, когда в законе специально оговорено, что решение не подлежит обжалованию. В этих случаях может быть обжаловано превышение власти администрацией либо постановление административного суда.

Иногда администрации предоставляется свобода усмотрения (дискреционная власть), т. е. право на выбор вариантов действия по ее усмотрению. Учреждение, используя дискреционные полномочия, обязано прежде всего верно оценить факты по делу, правильно применить к установленным фактам действующие правовые нормы, не допустить при этом злоупотребления властью, т. е. использовать ее в общих, а не в личных корыстных интересах. В таких случаях администрация не должна допустить явного просчета в оценках. Наконец, для достижения поставленной цели она обязана употребить соответствующие средства. Затраты должны соответствовать результату или быть меньшими. Например, нельзя разрушить что-то значительное и на этом месте построить малоценное сооружение.

Административный орган может делегировать свои полномочия или право подписи другому органу, связанному с ним по роду деятельности или подчиненному ему. Такая передача властных полномочий возможна только на основе закона или декрета правительства. Передаваемые полномочия должны быть подробно описаны. Допускается делегирование только части компетенции, но не всей. Переделегирование полномочий недопустимо.

Перед принятием решения администрации обычно обязана провести консультации с заинтересованными лицами и организациями. Часто для этого создаются специальные совещательные органы: комиссии, советы, комитеты. Эти совещательные органы, как правило, комплектуются из посторонних для учреждения граждан.

Вплоть до недавнего времени администрация не была обязана мотивировать свои решения, делались лишь отдельные исключения. Так, обосновывались решения о наложении дисциплинарных взысканий. В вопросе мотивации административных решений Франция явно отставала от многих других развитых стран. Поэтому Законом 1979 г. число случаев обязательного обоснования административных решений было значительно увеличено. Закон среди прочего предусмотрел обязательное мотивирование ряда негативных или неблагоприятных решений. В отличие от администрации суды, в том числе и административные, обязаны всегда обосновывать свои решения. Мотивированное постановление суда более понятно, а заинтересованным лицам облегчается его обжалование. Административное право предусматривает особые средства защиты от незаконных действий и незаконных актов администрации. Незаконными являются акты, принятые неполномочным органом или в незаконном порядке, либо акты, содержащие ошибочные мотивировки.

Простой незаконный акт признается недействительным. Он или не применяется, или специально отменяется. Акт не применяется, если суд, общий или административный, ограничивается только констатацией его незаконности, но не отменяет его. Акт продолжает существовать, но не применяется. Ни уголовная, ни гражданская ответственность за нарушения его не наступает. Но наиболее распространена отмена незаконного акта самой администрацией или аннулирование его судом. Отмена акта самой администрацией - это фактически его отзыв. Отзыв администрацией ее акта означает обычно неприменение его в будущем. То, что ею уже сделано, она, как правило, отменять несклонна. Чаще случается аннулирование акта судом. При этом суд действует не по собственной инициативе, а по жалобе, которая должна быть подана в двухмесячный срок. Подача жалобы не приостанавливает действие акта.

Каковы последствия аннулирования акта? Они исключительно серьезны. Акт считается недействительным. Отмена акта судом имеет обратную силу, т. е. отменяется все, что уже было сделано в его исполнение. Однако не всегда такое возможно. Например, построенное здание, как правило, не сносится. В случае неисполнения решения суда об аннулировании незаконного акта на администрацию может быть возложена обязанность выплаты потерпевшим возмещения. Госсовет может также потребовать выплаты пени за каждый день неисполнения постановления суда.

При наиболее тяжких, вопиющих посягательствах на законность административный акт может быть признан несуществующим. Признание административного акта недействительным в таких случаях считается недостаточным. Необходимо признание того, что он вообще не существовал. Госсовет Франции по таким делам не отменяет акт, а констатирует, что акт не существует, употребляя, например, формулировку: акт является «недействительным и никогда не имел места». Признание акта несуществующим означает, что он не имеет никаких правовых последствий, т. е. как будто акта не было вообще. К тяжким посягательствам на законность относятся случаи формального назначения на должность - синекуру; случаи самоуправства (действие учреждения нарушает права и свободы и при этом не находится ни в какой взаимосвязи с административной властью); случаи серьезного нарушения прав суда (например, администрация вместо суда аннулирует результаты выборов).

Как правило, административные акты могут быть обжалованы. Исключение составляют внутриучрежденческие акты, малозначительные по своему характеру и не оказывающие поэтому существенного влияния на положение частных лиц перед лицом администрации. Эту малозначительность и несущественность бывает трудно установить. Администрация склонна относить к числу необжалуемых, например, дисциплинарные акты, ссылаясь на необходимость укрепления в учреждении дисциплины и порядка. Судебная практика по таким делам неединообразна. Но в целом по вопросам дисциплины суды настроены в пользу предоставления студентам, военнослужащим и заключенным тюрем права на обращение в суд.

Признание административного акта незаконным является основанием для привлечения служащего учреждения к ответственности в той или иной форме: уголовной, материальной или дисциплинарной. При этом, как правило, администрация обязана возместить причиненный ущерб.

**Ответственность администрации во Франции**

Первоначально государство не отвечало за свои действия. В дореволюционной Франции говорили: «Король не может злоумышлять». Король мог пожаловать возмещение, но это не было его обязанностью. После революции, в самом конце XVIII в. были принят закон, который ввел систему частичной и уменьшенной ответственности государства за ущерб, причиненный общественными работами и сооружениями. Он действовал около века, а затем в 1905 г. решением Госсовета по делу Томасо Греко ответственность администрации была значительно расширена и распространена даже на действия полиции. Государство постепенно признало себя ответственным также и за судебные ошибки.

Администрация отвечает за упущения по службе, т. е. если она виновна. Но бывает ответственность и без вины. Если действиями администрации потерпевшему причинен ущерб, кто должен отвечать за ущерб: конкретный служащий или учреждение? Иногда бывает трудно найти конкретного виновника, как в случае с принятием незаконного декрета, под которым стоят подписи премьер-министра и нескольких министров и участие в подготовке которого приняли участие многие чиновники администрации. В других случаях конкретных виновников можно найти. Например, им может быть врач государственной больницы, который допустил ошибку в постановке диагноза при исполнении им служебных обязанностей. В таких случаях французские юристы различают служебную и личную вину.

Служебная вина возлагается на администрацию, так как считается, что учреждение и его руководство виноваты в том, что не обеспечили должного управления. Упущение по службе руководства учреждения привело к тому, что учреждение в целом или конкретный служащий при исполнении им служебных обязанностей причинили ущерб потерпевшему, поэтому администрация обязана этот ущерб возместить. Личная вина имеет место, если можно найти конкретного служащего администрации, виновного в причинении ущерба. В примере с врачом отвечает и администрация больницы за служебную вину, и сам врач за личную вину.

Потерпевшие, как правило, обращаются за возмещением к администрации, поскольку конкретные виновники (в большинстве своем низовые служащие) очень часто не в состоянии возместить весь ущерб. Администрация вправе, но не обязана, потребовать от виновного служащего полного или частичного возмещения уплаченных ею сумм.

Для возникновения ответственности администрации обычно достаточно легкой вины. Но в некоторых случаях административные суды считают, что только тяжкая вина может стать основанием для возмещения ущерба администрацией. Это обычно связано с тяжелыми затруднениями при исполнении служебного долга. Такие трудности имеют место, в частности, в работе полиции, медицинской практике и контрольных делах.

Суды прощают полиции многие серьезные упущения, допущенные ею при поддержании ею порядка на улицах и в борьбе с пожарами. Считается, что в условиях уличных волнений и при тушении пожаров бывает трудно принять быстрые и достаточно продуманные решения, поэтому только действительно серьезные упущения могут стать основанием для возникновения ответственности администрации.

Поскольку признается, что медицина - дело трудное и даже самый искусный врач может сделать ошибку в диагнозе и лечении, то лишь грубая ошибка может породить ответственность для врача и администрации больницы.

Считается также, что контролировать труднее, чем просто работать, поскольку контролеры нередко не располагают полной информацией о состоянии дел в подконтрольном учреждении. Поэтому контролирующий орган отвечает только за тяжкую вину в том случае, если поднадзорная организация причинила вред потерпевшему. Так, при банкротстве частного банка потерпевшие вкладчики могут обратиться за возмещением к государству, поскольку банк-банкрот обычно не в состоянии возместить ущерб полностью. Но государство отвечает только за очень серьезные упущения его контролеров.

В отдельных случаях администрация отвечает без вины, в частности, при ответственности за риск. Сюда относятся 4 категории случаев: общественные работы и сооружения; опасные для постороннего действия органов управления; опасная для служащих администрации работа; применение законов и реализация законных управленческих решений.

Ежегодно административные суды принимают сотни исков о возмещении ущерба от общественных работ и сооружений. Наиболее распространенная категория потерпевших - это пользователи этих сооружений, в особенности дорог. В случае с дорогой администрация несет ответственность за правильное ее сооружение и содержание. Госсовет имеет обширную судебную практику по вопросам строительства и использования сооружений. Что касается дорог, он предусмотрел, например, такую деталь: недостатком содержания дороги является выбоина или выступ на ней, превышающие 5 см. Возмещение ущерба могут получить не только пользователи сооружений, но и неклиенты - третьи лица, если они испытывают помехи от соседства с такими объектами или даже прямо теряют от этого в имуществе. Так, по делу вдовы Шаляпина Госсовет обязал государственную компанию «Электричество Франции» выплатить соседям ее электроподстанции компенсацию за беспокойство.

Опасными для посторонних действиями администрации могут быть, например, содержание складов взрывчатки вблизи жилья, применение полицией оружия в людных местах, создание полусвободного или свободного режима содержания заключенных или психических больных. Ущерб от таких действий администрация должна возмещать безусловно.

Могут рассчитывать на возмещение администрацией ущерба и ее служащие, если они имеют дело с опасной работой: рабочие на опасных государственных производствах, дипломаты и другие государственные служащие за границей и т. п. Причем компенсацию за ущерб получают не только постоянные сотрудники, но также временные и добровольные, как, например, прохожие, которые часто непроизвольно стремятся оказать полиции содействие при задержании преступника.

Законы и законные управленческие решения, согласно практике административных судов, также могут стать основаниями для заявления требований о возмещении вреда. Проведение в жизнь законов может иногда причинить кому-то чрезмерный и неоправданный ущерб, причем без непосредственной вины со стороны государства. То же самое может случиться с международными договорами и законными административными решениями. В частности, администрация в силу предоставленных ей полномочий может предпринять или не предпринять какое-то законное действие и при этом причинить ущерб. Так, мэр общины может распорядиться вселить принудительно в пустующие квартиры семьи из ветхого здания. Владельцу квартир в этом случае полагается компенсация.

Подлежит возмещению не только прямой материальный ущерб, но также и моральный.В связи с постоянно меняющейся стоимостью франка было неясно, какой датой оценивать величину ущерба. С 1947 г. в соответствии с решением Госсовета по делу вдовы Обри он оценивается на день вынесения судебного постановления, а не на день причинения ущерба.

Для обращения к администрации с требованием о компенсации ущерба установлен четырехлетний срок давности. В случае отказа администрации потерпевший не всегда решается подать иск в административный суд, поскольку для этого почти в каждом случае нужно нанимать адвоката (при рассмотрении дела в Госсовете обязательно), а расходы на адвоката очень значительны.

**Возникновение и развитие судебной юстиции во Франции. Суд по спорам о подсудности**

Во Франции административные суды (трибуналы) совершенно самостоятельны и не подчиняются никаким органам в системе общих судов. Они выступают также в роли советников администрации. В административные суды ежегодно поступают десятки тысяч жалоб. Эти суды рассматривают как малозначительные (о пенсиях, возмещении ущерба и т. д.), так и крупные политические дела. Они проверяют законность административных актов - от рядовых муниципальных до ордонансов президента. Судебные акции касаются всех сфер жизни общества: политической - выборы; экономической - военная экономика, хозяйственное руководство и планирование, строительство; социальной - общественная безопасность, профессиональные корпорации, благоустройство городов, защита окружающей среды; культурной - реформа образования, государственное обучение; нравственной - цензура прессы и кино.

Начало административной юстиции было положено Наполеоном - учреждением в 1799 г. Государственного совета. В следующем году были созданы советы префектур. До 1872г. решения советов были для администрации необязательными, но за редким исключением ею исполнялись. Законом 1872г. советам были переданы судебные полномочия - право выносить судебные постановления. В своих решениях новые суды сформулировали множество норм административного права, которые впоследствии были закреплены в законах и других правовых актах.

Специализация судей в вопросах управления помогает им глубже проникать в суть рассматриваемых дел, принимать квалифицированные решения. По мнению некоторых специалистов, контроль административных судов более детален, оперативен и последователен, чем контроль над администрацией общих судов в других странах. Практикуемая в Франции ротация служащих администрации и судей содействует укреплению взаимопонимания и доверия между ними. Администрация больше доверяет административному суду, чем общему, так как видит, что первый из них лучше разбирается в работе учреждения. С другой стороны, тесные связи между администрацией и судом могут неблагоприятно отразиться на объективности и беспристрастности суда.

Поскольку во Франции существуют суды двух видов (общие и административные) и в отдельных случаях общие суды контролируют администрацию, нередко возникает непростой вопрос, куда обращаться с иском - в общий или административный суд.

Разграничение подсудности между общими и административными судами -одна из самых сложных проблем в административном праве Франции. По этому вопросу было принято более сотни законов. Специально для решения вопросов подсудности в 1848 г. был учрежден Суд по спорам о подсудности. Этот суд двусторонний. В его состав входят 4 члена Госсовета и 4 члена Кассационного суда (высшая инстанция в системе общих судов). В заседаниях суда участвуют также правительственные комиссары, которые поддерживают обвинение (2 - от Госсовета и 2 - от Кассационного суда). Председательствовать в Суде по спорам и подсудности должен министр юстиции, но его обычно заменяет вице-председатель суда, избираемый на 3 года поочередно из числа членов Госсовета и Кассационного суда. При разделении в суде голосов поровну, что бывает в среднем один раз в 10 лет, проводится новое заседание под председательством министра.

Процесс в суде начинается по заявлениям префекта, сторон по делу либо по инициативе общего или административного суда. Случаи и порядок такого обращения подробно регламентируются многочисленными законами, подзаконными актами и судебными постановлениями. Разобраться во всем этом огромном и сложном юридическом материале бывает непросто. Так, по делу, решенному Судом по спорам о подсудности в 1971 г., понадобилось 7 лет для того, чтобы установить, относится ли подъездная дорога к каналу к речной государственной собственности (юрисдикция административного суда) или к дорожной государственной собственности (юрисдикция общего суда). Подобных случаев немало. Как пишет Г. Брэбан, «участники судебных разбирательств зачастую совершенно теряются, не знают, к какому судье обратиться, и в конечном счете приходят в отчаяние. В результате они фактически получают меньшую защиту».

**Структура административной юстиции Франции**

К административным судам относятся низовые суды (региональные и специализированные), апелляционные и Госсовет.

Предшественниками современных региональных административных судов были советы префектур. В 1926 г. эти советы были реорганизованы и преобразованы в междепартаментские советы префектур. Затем в 1953 г. они были коренным образом реформированы - преобразованы в настоящие суды по образцу общегражданских судов и переименованы в региональные административные суды.

В отличие от специализированных судов региональные считаются общими административными. На низовом уровне они рассматривают все те споры, которыми не занимаются специализированные суды. Всего имеется 31 региональный административный суд, в состав которых входят 320 судей - председателей и советников. Крупнейший и важнейший из них расположен в Париже. Парижский суд состоит из 50 судей и разделен на несколько отделов. Суд имеется также в Версале. Власть версальского суда распространяется на значительную часть пригородов и окрестностей Парижа. Еще 24 суда расположены в остальной части метрополии, а 5 - в заморских регионах61. На заморских территориях административные суды называются советами административной юстиции (их всего 3).

К специализированным административным судам относятся: 1) Счетная палата - самый старый, важный и значительный из них; в 1982г. в регионах были учреждены региональные счетные палаты, подчиненные столичной; 2) дисциплинарные суды - как внутри административной системы (например, для преподавателей публичных учебных заведений), так и за ее пределами (для архитекторов, врачей и других лиц свободных профессий); 3) суды по вопросам социального обеспечения, занимающиеся пенсиями и другими пособиями. Специализированные суды создаются в основном по двум причинам: 1) в интересах использования выгод узкой специализации служащих администрации (как в случае со Счетной палатой) и 2) в целях привлечения представителей общественности (пенсионеров, преподавателей, врачей и т. д.) к участию в них.

Постановления региональных судов могут быть обжалованы в апелляционные суды, созданные в 1987 г. для облегчения работы Госсовета. Их всего 5. Каждый из них разделен на 2 или 3 палаты. Председателями судов являются члены Госсовета. Члены судов несменяемы, и без их согласия невозможно их перемещение по службе, в том числе повышение в должности. Решения по жалобам принимаются обычно палатами, а в исключительных случаях - пленумами судов.

Высшим административным судом Франции, а также главным консультантом правительства по вопросам управления является Государственный совет. Он состоит из 5 отделов: четырех консультативных и одного по спорам (судебного). К консультативным относятся отделы общественных работ, внутренних дел, финансов и социальный. Они курируют группы соответствующих смежных министерств. Председатели отделов назначаются советом министров из числа государственных советников - членов совета.

Главой Госсовета формально является премьер-министр, а его заместителем - министр юстиции. На деле совет возглавляет его вице-председатель, назначаемый Советом министров из числа председателей отделов или госсоветников. Вице-председатель руководит заседаниями наиболее важных подразделений Госсовета. Он является чиновником высшего ранга. Помимо вице-председателя совета и председателей отделов в его основной состав входят заместители председателя отдела по спорам, председатели подотделов, титулярные госсоветники, докладчики и аудиторы первого и второго классов. В 1992 г. в состав Госсовета входило 300 членов.

Члены Госсовета формально - не должностные лица суда, а государственные служащие. С одной стороны, они независимы, с другой, сменяемы. Предельный возраст для них - 65 лет. Продвижение их по службе проходит не по выбору руководства, а в зависимости от стажа, что является гарантией против субъективизма и волюнтаризма по отношению к ним. По обычаю дисциплинарные меры к ним не применяются. Характерным для Госсовета является откомандирование его членов: временное или постоянное. Иногда до трети состава совета работает в парламенте, министерствах, публичных учреждениях и предприятиях, конкурсных комиссиях и даже в посольствах. Такая ротация позволяет совету поддерживать тесные связи с практикой.

Консультирование Госсовет осуществляет в двух формах: 1) представлением заключений по проектам правовых актов, 2) проведением исследований и подготовкой докладов по вопросам государственного управления. Дачей заключений занимаются консультативные отделы совета. Обычно им приходится действовать очень оперативно. Иногда правительство просит представить заключение по сложным актам, в том числе и бюджетно-финансовым, за 1-2 дня. В Госсовет на отзыв направляются обязательно все без исключения законопроекты, а также целый ряд наиболее важных подзаконных актов. В остальных случаях администрация обращается в совет по своему усмотрению. За год совет дает около 2000-2500 обязательных и факультативных консультаций.

В своем заключении Госсовет может обратить внимание на редакцию проекта акта, т. е. на то, насколько юридически грамотно составлен текст. Далее, он может признать проект незаконным или даже неконституционным - только проект, так как признать неконституционным действующий закон может только Конституционный совет. Наконец, Госсовет может высказаться по вопросу о технической целесообразности проекта или административной меры - с точки зрения эффективности административной акции, в интересах нахождения наиболее оптимального решения проблемы.

Правительство и другие органы не связаны заключением Госсовета. Оно для них не обязательно. Но обычно администрация следует рекомендациям совета, поскольку они даются высококвалифицированными специалистами и поскольку акт, если мнение совета не будет учтено, может быть в дальнейшем аннулирован его отделом по спорам.

Доклады и исследовательские обзоры готовятся отчетно-исследовательским отделом Госсовета. Отдел обязан анализировать трудности, с которыми сталкивается администрация, и предлагать меры по их устранению.

Госсовет в качестве высшего административного суда выносит по первой и последней инстанции в порядке исключения решения по наиболее важным делам:

по жалобам на акты правительства и министров, по спорам о статусе высокопоставленных служащих и военных, назначенных правительством, и по ряду других особых или исключительно важных дел. В качестве суда второй и последней инстанции он выносит решения по жалобам и протестам на постановления апелляционных и специализированных административных судов, а в отдельных случаях и региональных судов.

Все это делается главным образом в отделе по спорам, состоящим из 10 подотделов: трех финансовых и семи общих. Большинство дел решается на заседаниях подотделов или на совместных заседаниях двух подотделов. Более сложные дела, в особенности трудные в правовом отношении, рассматриваются на заседании всего отдела, в котором обычно участвуют 17 человек. И, наконец, дела с политической окраской рассматриваются собранием Госсовета из 10 человек под председательством вице-председателя совета с правом решающего голоса.

В рассмотрении дел обязательно участвуют правительственные комиссары, которые назначаются правительством и образуют в совете подразделение прокурорского надзора. Комиссар - это самостоятельная фигура. Он должен быть независимым и беспристрастным, излагать по делу свое личное мнение. Комиссар не принимает непосредственного участия в вынесении решения. Только его мнение по делу становится известным общественности. Мнения членов совета не оглашаются.

Судебное дело проходит в Госсовете через несколько фильтров, что обеспечивает достаточно высокое качество правосудия, но вместе с тем растягивает процесс во времени. Дело рассматривается не только с точки зрения правильности применения норм права, но и по существу, так как оцениваются все собранные по делу доказательства, все установленные факты, т. е. рассматриваются и вопросы права, и вопросы факта.

**Административно-судебная процедура во Франции.**

Во французском административно-судебном процессе действуют как общие для всех судов процедурные правила, перенесенные сюда из гражданско-судебного процесса, так и особые правила, присущие только административно-судебной процедуре.

Согласно общесудебным процедурным правилам административный суд не имеет права возбудить дело самостоятельно. Это делает истец подачей искового заявления. Суд при этом связан исковым заявлением: объемом заявленных в нем требований, аргументами истца и представленными им доказательствами. Такой порядок неукоснительно соблюдается, что иногда приводит к несуразности. Так, генералы Ровэр и Мае обжаловали в Госсовете меры, принятые в отношении их правительством. Они наняли разных адвокатов, один из которых просил совет признать акт Совета министров незаконным. Другой адвокат этого не сделал. Первый из них дело выиграл, второй - проиграл, несмотря на то, что истцы были совершенно в одинаковом положении. Но есть исключение из этого жесткого правила: по «мотивам публичного порядка» суд может сам проявить инициативу и отменить административный акт, если он исходит от некомпетентного органа или принят вне рамок, предусмотренных законом. В обоих случаях речь идет фактически о превышении администрацией власти.

Во всех административных судах процесс обязательно состязательный. В нем участвуют две стороны - истец и ответчик, которые выдвигают аргументы и предоставляют доказательства. За исключением второстепенных дел все судебные постановления принимаются коллегиально. Решение суда по делу имеет строго установленную форму. Прежде всего оно должно быть обязательно обосновано как в отношении фактов по делу, так и в отношении примененных судом правовых норм. Решение должно быть четко и убедительно сформулировано. В нем указывается, какие факты и с помощью каких доказательств были судом установлены. Неубедительное, противоречивое решение суда подлежит отмене. Постановление суда, вступившее в действие, имеет силу закона для всех граждан и организаций и обязательно к исполнению.

**Правила, свойственные только административному судопроизводству во Франции.**

Во французском административно-судебном процессе действуют как общие для всех судов процедурные правила, перенесенные сюда из гражданско-судебного процесса, так и особые правила, присущие только административно-судебной процедуре.

Помимо общесудебных процессуальных правил имеются также правила, свойственные только административному судопроизводству. Прежде всего подача искового заявления не приостанавливает административного процесса. Решение администрации должно исполняться, управленческий процесс не должен стопориться. Он может быть приостановлен судом только по заявлению истца и только при наличии двух условий: если от исполнения решения учреждения могут наступить серьезные последствия и если ущерб от него может оказаться существенным и даже невосполнимым. В своем заявлении истец обязан привести веские аргументы в подтверждение наличия этих условий. Классическим примером является случай со строительством здания: поскольку воздвигнутое здание обычно невозможно разрушить, начало его сооружения лучше поэтому отсрочить.

Далее, административный суд занимает в разбирательстве дела более активную позицию, нежели общий суд. Обычному участнику процесса - простому гражданину противостоит в суде могущественное учреждение. Чтобы как-то уравновесить их шансы, суд вынужден помочь частному лицу. Поэтому, например, суд может обязать администрацию представить необходимые документы, сформулировать мотивы обжалуемого решения и даже провести специальное административное расследование. При этом суд должен следить за тем, что бы не были раскрыты оборонные секреты и врачебная тайна. В частности, содержание личных медицинских документов может стать известным только лицу, к которому они относятся.

Кроме того, административное судопроизводство больше тайное, чем гласное. Досудебное исследование материалов дела проводится судом негласно. Только само заседание с участием сторон, их адвокатов и правительственного комиссара до известных пределов гласно. Совещание судей и вынесение ими решения происходит за закрытыми дверьми, а само их решение обезличено, в нем не указывается позиций отдельных судей (во многих странах особое мнение судьи, отличное от мнения большинства, становится частью материалов дела). И, наконец, постановление суда публикуется, если это не запрещено законом.

Административное судопроизводство имеет характер письменного производства. Эта его особенность - наследие инквизиционного процесса, применявшегося в средние века католической церковью. Достоинство письменного производства состоит в его неспешности, продуманности. Стороны и другие участники процесса могут семь раз подумать прежде, чем написать что-то важное. То же самое делает и суд. В устных прениях на судебном заседании стороны по делу не могут поэтому приводить новые данные, новые доказательства. Они обязаны изложить только то, что уже имеется в представленных документах. Если появляется новый документ, все начинается снова, поскольку противной стороне должно быть предоставлено время для ознакомления с ним и представления контраргументов. Все это направлено на то, чтобы было принято не поверхностное, а продуманное решение.

Свою специфику имеют и постановления административных судов. Так, за редкими исключениями суд в своем решении прямо не обязывает администрацию что-то сделать. Он обычно только указывает, у кого какие права и обязанности, кто прав, а кто виноват. Из этого администрация должна сама сделать вывод, найти приемлемые для себя время и способ исполнения судебного постановления. Суд не считает себя правомочным посягать на независимость администрации. На практике администрация обычно выполняет судебные решения. Если же она упорствует в неисполнении, суд может потребовать уплаты пени за каждый день просрочки, а также призвать к себе на помощь Бюджетно-финансовыи дисциплинарный суд, который может наложить на должностное лицо штраф.

Особого внимания заслуживает обжалование превышения администрацией власти. Оно считается наиболее важным, своеобразным и самым эффективным способом контроля судов над администрацией. Французы считают, что именно в ходе работы с жалобами на превышение власти Госсовет создал административное право. Кто имеет право подать жалобу на превышение власти? Иногда это конкретный гражданин, как, например, уволенный со службы чиновник. В другом случае - это группа граждан, которых затрагивает административное мероприятие, например соседи строящегося здания. В третьем - налогоплательщики, скажем, при коммунальном налогообложении. И, наконец, административная мера может касаться всех или почти всех жителей страны, как при принятии новых дорожных правил или условий проведения референдума. В этом случае любой гражданин может подать иск. В роли жалобщиков могут выступать как физические, так и юридические лица. Участие адвоката по делам о превышении администрацией власти необязательно, расходы жалобщиков невелики, поэтому жалоб много.

Как уже говорилось, по делам о превышении власти административные суды занимают активную позицию. Акты учреждений такого характера судами аннулируются, они признаются никогда не действовавшими, т. е. судебному постановлению придается обратная сила. Суд обязывает администрацию устранить все отрицательные последствия ее действий, восстановить нарушенные права, возместить ущерб.

Существуют также другие иски, по которым административные суды обладают полным юрисдикционным контролем, т. е., как и по искам о превышении власти, используют свои полномочия в максимальной степени. Такие иски бывают двух видов: общие и особые. К общим относятся иски: 1) о возмещении администрацией вреда; 2) по договорам между администрацией и частными лицами (суд может расторгнуть договор, присудить потерпевшей стороне возмещение, наказать виновника); 3) о сносе разрушающихся, опасных для здоровья и окружающей среды сооружений или приостановке общественных работ на таких объектах (суд может потребовать снести сооружение, прекратить строительство и т.д.). К особым относятся иски: 1) пенсионные (наиболее многочисленные);

2) по выборам (суд может аннулировать результаты выборов в местные представительные органы, административные учреждения, советы университетов и торгово-промышленных палат и даже объявить кого-то избранным); 3) налоговые;

4) по уголовным делам (суд может, например, оштрафовать нарушителя дорожных правил).

 **Эффективность судебного контроля во Франции.**

В административные суды жалуются в основном средние слои населения. Самые верхние и самые нижние (рабочие, бедные крестьяне и т. д.) слои обращаются в суды редко. Чтобы сделать правосудие более доступным, в 1977 г. законом было отменено в судах взимание гербового сбора, регистрационной пошлины и оплаты части судебных расходов. Однако по многим делам требуются проведение экспертизы и других подготовительных мероприятий, а также участие адвокатов, что стоит немалых денег. В целях оказания правовой помощи наименее обеспеченным участникам процесса суд может полностью или частично освободить их от оплаты судебных расходов, если они докажут, что не располагают достаточными средствами. Таких освобожденных совсем немного: среди лиц, обращающихся в Госсовет, их около 3-4 %.

Эффективность судопроизводства снижается также вследствие низкой правовой культуры населения. Большинство французов и тем более иностранцев не знают ничего о возможности обжалования решений администрации в судах. Для улучшения положения при Госсовете создано информационное бюро для населения, опубликован справочник для участников судебного процесса. Но наибольшее значение имеет в этом вопросе деятельность профсоюзов и других общественных организаций. Так, в I960 г. в конце войны в Алжире студенты направили в Госсовет около 1 млн. жалоб на решения призывных комиссий о снятии отсрочек от службы в армии. Все это организовали студенческие объединения. Затем они договорились с адвокатом при Госсовете об объединении исковых заявлений студентов.

На эффективность судебного контроля непосредственное влияние оказывает его глубина. Суд обычно тщательно исследует материалы дела, основательно знакомится с деятельностью учреждения. В этом ему помогают специализация суда и практикуемые откомандирования судей на работу в учреждения.

Основное внимание при проверке административного решения суд уделяет вопросам права: действовала ли администрация в рамках закона, правильно ли она применила правовые нормы, не допустила ли нарушений процедуры. По вопросам факта суд доверяет в основном администрации, работники которой являются специалистами в делах управления, и занимается ими только тогда, когда администрация совершает явную ошибку в оценке фактов. В таких случаях суд указывает администрации на ошибку и может сам вынести решение по существу дела, т. е. дать свою собственную оценку фактов.

Действенность административной юстиции значительно снижается длительными сроками рассмотрения судебных дел. В низовых судах они еще в разумных пределах: около года или менее. В административном суде Парижа процессы более продолжительны. В Госсовете дела рассматриваются 2-3 года. Быстрее всего рассматриваются дела о превышении власти, дольше - о восстановлении нарушенных прав и особенно долго - дела, поступившие из низовых судов.

Суды могут устанавливать очередность рассмотрения дел в зависимости от их срочности. Так, дело Каналя (о законности создания в конце войны в Алжире чрезвычайного суда) было рассмотрено Госсоветом всего за несколько недель, с тем чтобы не допустить приведения в исполнение уже вынесенных смертных приговоров. В отдельных случаях судья вправе единолично вынести постановление об отсрочке исполнения решения администрации и тем самым помешать наступлению нежелательных последствий такого исполнения.

Уже говорилось об отсутствии у судов права на принуждение администрации к исполнению их решений. Учреждения не исполняют судебные постановления различными способами: полной бездеятельностью; срывом исполнения путем принятия новых мер; обращением к парламенту с просьбой об утверждении административной акции. Особенно трудно добиться исполнения тогда, когда неисполнителем становится само правительство. В борьбе с администрацией самым сильным помощником является для судов общественное мнение. Часто именно общественность заставляет учреждения поспешить с исполнением постановления суда.