

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦІЯ

ВЪ ЗАПАДНОЙ ЕВРОПѢ.

I.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦІЯ

ВО ФРАНЦІИ.

Николая Куплеваскаго.

ХАРЬКОВЪ.

Въ Университетской Типографіи.

1879.

АДМИНИСТРАТИВНА

ВЪ ЗАПАДНОЙ ЕВРОПѢ

I

АДМИНИСТРАТИВНА

Напечатано по опредѣленію Совѣта Императорскаго Харьковскаго Университета.

Ф. Я. Я. Я.

Ректоръ Университета А. Пистра.

Имярек. Кузнецкого.



ХАРЬКОВЪ

Въ Императорской Типографіи.

1872.

О Г Л А В Л Е Н І Е.

	<i>Стран.</i>
Предисловіе	I.
Введеніе	XIII.
ГЛАВА I. Организація общихъ административныхъ судовъ во Франціи	1.
ГЛАВА II. Компетенція административныхъ судовъ во Франціи	42.
ГЛАВА III. Компетенція административныхъ судовъ. <i>(Продолженіе)</i> . Различные роды дѣлъ, входящихъ въ область дѣятельности ад- министративныхъ судовъ	66.
ГЛАВА IV. Спеціальныя административныя суды.	84.
ГЛАВА V. Conflits	99.
ГЛАВА VI. Процессъ	103.
ГЛАВА VII. Дискреціонная дѣятельность органовъ центрального правительства и самоуправ- ленія. Административная юстиція въ об- ласти самоуправления	120.
ГЛАВА VIII. Различныя мнѣнія по вопросу объ ор- ганизаціи административной юстиціи во Франціи	153.

О Т А В Л Е Н И Е

Смбам	Примечания	I
	Введение	XII
	Глава I. Определения общих экономических	
	судов по Фрэнку	I
	Глава II. Повествование о происхождении	
	по Фрэнку	
	Глава III. Повествование о происхождении	
	(Продолжение). Развитие роли	
	входящих в состав деятельности	
66	интересных судов	
84	Глава IV. Описание экономических	
93	Глава V. Концы	
103	Глава VI. Провод	
	Глава VII. Дисциплинарная деятельность	
	непрямых интересов и самодис-	
	циплинарная деятельность в об-	
120	ласти самоуправления	
	Глава VIII. Развитие мысли по вопросу об	
	экономическом развитии	
123	Фрэнк	

пассажирамъ обращается въ обыкновенные суды, а пассажиры или отправители съ требованіями къ государству обращаются въ административные суды; споры по поводу утраты цѣнныхъ пакетовъ, отправленныхъ черезъ почту, — обыкновеннымъ судамъ, по поводу заказныхъ писемъ и денежных переводовъ черезъ почту (*envoie d'argent à decouvert*) — административнымъ судамъ¹. Такихъ примѣровъ чисто гражданскихъ споровъ, въ которыхъ юрисдикція подѣлена между административными и обыкновенными судами по признакамъ довольно сублинаго свойства, можно было бы привести множество.

Но не только административные суды рѣшаютъ много чисто гражданскихъ дѣлъ, обыкновенные суды иногда компетентны въ спорахъ, возникшихъ по поводу актовъ управленія. Такъ, они компетентны въ дѣлахъ о косвенныхъ налогахъ (различныхъ налогахъ на потребление, таможенныхъ пошлинахъ, гербовыхъ и почтовыхъ сборахъ).

Обыкновенные суды компетентны въ дѣлахъ о пошлинѣ при ввозѣ въ городъ (*octroi*), если споръ возникъ между частнымъ лицомъ и администраціей; но если споръ возникъ между общиной и откупщикомъ сбора (*fermier*) относительно условій обобщаго договора — компетентны административные суды².

¹ Ibid. p. 337 et suiv.

² См. длинный перечень однородныхъ дѣлъ, подлежащихъ различнаго рода судамъ обыкновеннымъ и административнымъ, въ рапортъ, представленномъ національному собранію 14 іюня 1872 года комиссіей децентрализации, по вопросу объ уничтоженіи совѣтовъ префектуры. *Annales de l'Ass. nation. t. XII. Annexe. p. 15.*

III.

Компетенція административныхъ судовъ.

(Продолженіе).

Различные роды дѣлъ, входящихъ въ область дѣятельности административныхъ судовъ.

Мы рассмотрѣли характерныя черты французской административной юстиціи, черты отдѣляющія ее какъ отъ области дѣйствующей администраціи (*administration pure*), такъ и отъ юрисдикціи обыкновенныхъ судовъ. Разсмотримъ теперь главные роды дѣлъ, рѣшаемыхъ административными судами въ порядкѣ ихъ подсудности совѣтамъ префектуры и государственному совѣту.

Главнѣйшія судебно-административныя функціи совѣтовъ префектуры слѣдующія:

Юрисдикція выборовъ.

Юрисдикція налоговъ.

Юрисдикція доменовъ.

Юрисдикція публичныхъ работъ.

Юрисдикція путей сообщенія.

Юрисдикція управленія общинами и общественными учрежденіями.

Къ судебнымъ функціямъ совѣта префектуры многими писателями причисляются еще:

Юрисдикція по счетнымъ дѣламъ сборщиковъ и казначеевъ общинъ и общественныхъ учреждений.

Юрисдикція по дѣламъ о заведеніяхъ опасныхъ, нездоровыхъ или неудобныхъ.

1. Юрисдикція выборовъ. Эта юрисдикція подѣлена между обыкновенными судами, административными судами и самими собраниями, имѣющими право производить повѣрку полномочій своихъ членовъ. Это послѣднее право принадлежитъ только палатѣ депутатовъ и сенату (только не относительно тѣхъ 75 членовъ, которые по закону 24 февраля 1875 года выбираются въ сенатъ палатою депутатовъ).

Общіе списки избирателей въ общины (la liste électorale), которые служатъ основаніемъ для выборовъ членовъ муниципального совѣта, членовъ окружного совѣта (cl. d'arrondissement), а съ дополненіями нѣкоторыми разрядами лицъ (la liste supplémentaire), и для выборовъ въ палату депутатовъ, составляются ежегодно комиссіей изъ мера, делегата назначеннаго префектомъ и делегата избраннаго муниципальнымъ совѣтомъ. Всѣ споры по поводу составленія избирательныхъ списковъ разрѣшаются временно (provisoirement) тою-же комиссіей, усиленною еще двумя делегатами отъ муниципального совѣта. Такъ-какъ внесеніе или невнесеніе кого-нибудь въ списокъ зависитъ единственно отъ того или другаго рѣшенія вопросовъ état civil (подданства, возраста, мѣстожителства и проч.), то въ дальнѣйшемъ ходѣ жалобы направляются въ обыкновенные суды (juges de paix, cour de cassation)¹.

Выборы членовъ муниципального совѣта. Республика въ своихъ муниципальных законахъ (законъ 4 августа 1871 года, вводящій выборныхъ меровъ, и законъ 20 генваря 1874 года, вводящій вновь меровъ, назначаемыхъ правительствомъ) не ка-

¹ Loi relative à l'électorat municipal 7 juillet 1874; lois 22 juin 1833; lois 7 juillet 1853.

салась самого производства выборов въ члены муниципальнаго совѣта. По этому до сихъ поръ остается въ дѣйствиі законъ 5 мая 1855 года. Споры по поводу выборовъ, возбуждаемые избирателями, избранными или префектомъ, разрѣшаются, временно, избирательнымъ бюро; за-тѣмъ дѣло можетъ принять двойное направленіе—въ административные суды (cl. de préf. — cl. d'É.) или въ обыкновенные суды. Споры, возбужденные по поводу неправильностей административныхъ операцій при выборахъ, напр. по поводу неправильнаго составленія избирательнаго бюро, неправильностей, допущенныхъ при подачѣ голосовъ, идутъ въ cl. de préf. — cl. d'É. Споры, основывающіеся на *incapacité légale* избираемаго или избирателя, напр. по поводу недостиженія имъ законнаго возраста, отсутствія мѣстожительства въ общинѣ, неплатежа налоговъ требуемыхъ въ качествѣ ценза, и т. д.¹ — идутъ въ обыкновенные суды. Такимъ образомъ, если, при разрѣшеніи споровъ, административному суду придется коснуться этихъ послѣднихъ вопросовъ, то административный судъ долженъ приостановить дѣло и подождать рѣшенія этихъ преюдиціальныхъ вопросовъ обыкновеннымъ судомъ. Съ другой стороны, только административный судъ имѣетъ право кассировать выборы. Если даже весь споръ основанъ только на *incapacité légale*, то и тогда необходимо подать два заявленія — одно въ обыкновенный судъ для рѣшенія вопросовъ правоспособности, а другое въ административный судъ для кассации выборовъ.²

По избраніи муниципальнаго совѣта могутъ наступить условія, при которыхъ тотъ или другой совѣтникъ утратить право быть членомъ. Если эта утрата произошла по случаю потери *capacité légale*, то *contentieux* принадлежитъ обыкновеннымъ судамъ; если же префектъ объявитъ муниципальнаго совѣтника отставленнымъ вслѣдствіе того, что онъ три сессіи въ ряду не

¹ См. объясненіе термина *incapacité légale* у *Serrigny*, *Traité*, t. III, § 1103.

² *Loi* 5 mai 1855, chap. III, въ-особенности art. 45 — 47. *R. Dareste*, p. 572.

являлся въ засѣданія, то *contentieux* по этому поводу принадле-
жить *cl. de préf. — cl. d'État*¹.

Такой-же порядокъ двойственной подсудности, обыкновеннымъ
судамъ и судамъ административнымъ, соблюдается относительно —

Выборовъ въ члены окружного совѣта (*cl. d'arrondissement*)².

Выборовъ въ сенатъ³ и выборовъ въ *cl. des prud'hommes*⁴.

Такова компетенція совѣтовъ префектуры въ дѣлѣ выборовъ.

Подобныя же правила двойкой подсудности соблюдаются отно-
сительно департаментскихъ выборовъ (въ *cl. général*) съ тою
только разницей, что первую инстанціей является не совѣтъ пре-
фектуры, а государственный совѣтъ⁵.

Contentieux по поводу другихъ родовъ выборовъ распреде-
лено весьма различнымъ образомъ. Такъ, при выборахъ членовъ
коммерческихъ судовъ заявленія допускаются только въ обыкно-

¹ R. Daresté, p. 580.

² Loi 22 juin 1833 art. 5; loi 3 juillet 1848 art. 14. *Batbie*, Traité, t. IV.
p. 267.

³ Loi 24 février 1875; loi 2 août 1875. — Всѣхъ сенаторовъ 300, изъ кото-
рыхъ 75 назначается палатою депутатовъ, а 225 особыми избирательными со-
браніями. Окончательная повѣрка сенатскихъ полномочій 225 членовъ, назна-
чаемыхъ не палатою депутатовъ, конечно, принадлежитъ самому сенату, хотя
законъ прямо объ этомъ не упоминаетъ. Но при выборахъ въ сенатъ есть
мѣсто и для юрисдикціи обыкновенныхъ и административныхъ судовъ. Ука-
занные выше 225 членовъ избираются слѣдующимъ образомъ. Въ каждомъ
департаментѣ для выборовъ составляется особое собраніе: а) изъ членовъ ге-
неральнаго совѣта, б) изъ лицъ, посланныхъ населеніемъ даннаго департамента
въ палату депутатовъ, с) изъ членовъ окружныхъ совѣтовъ (*cl. d'arr.*), на-
конецъ d) изъ депутатовъ отъ всѣхъ муниципальных совѣтовъ даннаго депар-
тамента, избранныхъ изъ всей среды избирателей данной общины. При спо-
рахъ о выборахъ этихъ послѣднихъ депутатовъ и сохраняется указанная выше
двойкая подсудность — обыкновеннымъ судамъ и административнымъ (*cl. de
pref. — cl. d'E.*).

⁴ *Roger et Sorel*, Codes et lois usuelles. Paris. 1876. Loi 1 juin 1853 art. 8
Conseils des prud'hommes существуютъ въ нѣкоторыхъ отрасляхъ промыш-
ленности и суть низшіе дисциплинарные и посредническіе суды въ спорахъ
между хозяевами и работниками; состоятъ они изъ выборныхъ отъ тѣхъ и другихъ
См. о нихъ у *M. Block'a*, Dictionnaire de l'administration, art. «Prud'hommes».

⁵ Loi 31 juillet. 1875.

венный судъ, по поводу *incapacité légale*; всѣ же другія заявленія рѣшаются окончательно самимъ избирательнымъ бюро, котораго составъ достаточно ручается въ правильности и безпристрастїи рѣшенія.

Почти также организована юстиція по поводу выборовъ въ торговую палату (*chambre de commerce*) съ тою разницей, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ допускаются заявленія министру¹.

При нѣкоторыхъ выборахъ все *contentieux* принадлежитъ исключительно министру, иногда съ апелляціей въ государственныя совѣты (*élections des chambres des notaires, élections des conseils des fabriques*), а иногда безапелляционно (*élections relatives au culte israélite, élections relatives au culte protestant*)².

Взаключеніе юрисдикціи выборовъ необходимо сдѣлать два замѣчанія, имѣющія процессуальное значеніе.

1) Жаловаться можетъ избиратель не только на одно *невнесеніе* его въ избирательные списки, на *недопущеніе* его къ выборамъ, или кандидатъ, считающій себя выбраннымъ, на *непризнаніе* его депутатомъ; каждый избиратель можетъ, кромѣ того, жаловаться на *внесеніе* въ списки, *допущеніе* къ выборамъ, *признаніе* депутатомъ лица неимѣющаго этого права. Общественная власть въ лицѣ префекта также можетъ опротестовать выборы³.

2) Не всякая доказанная неправильность въ производствѣ выборовъ ведетъ за собою ихъ кассачію. Административный судъ кассируетъ ихъ только тогда, когда неправильность была такого рода, что могла повліять на результатъ выборовъ. Это правило исполнѣ понятно; если-бы по поводу незаконнаго участія въ выборахъ какого-нибудь одного лица было обязательно ихъ касси-

¹ *Roger et Sorel*, Codes et lois usuelles. Code de commerce, art. 618—619. Текстъ приведенныхъ статей видоизмѣненъ въ этомъ изданіи сообразно закону 21 декабря 1871 года объ *élections des tribunaux de commerce*. Комментарій у *Serrigny*, *Traité*, t. III. § 1140.

² *Serrigny*, *Traité*, t. III, §§ 1141—1145.

³ См. всѣ выше указанные избирательные законы.

ровать, то и самые выборы въ большинствѣ случаевъ оказались бы невозможными¹.

2. Юрисдикція прямыхъ налоговъ. Юрисдикція совѣтовъ префектуры составляется главнымъ образомъ изъ слѣдующихъ четырехъ прямыхъ налоговъ: поземельнаго налога (*la contribution foncière*), личнаго и квартирнаго налога (*contr. personnelle et mobilière*), налога на окна и двери (*contr. de portes et fenêtres*) и патентовъ на торговые и промышленныя заведенія (*patentes*).

Французское законодательство различаетъ два рода просьбъ (*demandes*) со стороны плательщиковъ налоговъ: *demandes en décharge et réduction* и *demandes en remise et modération*. Перваго рода просьбы основываются на *правѣ*, напр. на томъ, что имущество, съ котораго требуется у извѣстнаго лица налогъ, принадлежитъ не ему, а другому лицу, что имущество по закону не подлежитъ обложенію или хотя и подлежитъ, но въ меньшемъ размѣрѣ. Эти просьбы подаются каждымъ отъ себя, индивидуально, и разбираются административными судами (*cl. de pr. — cl. d'É.*) *Demandes en remise et modération* не имѣютъ въ своемъ основаніи факта нарушенія права; это просьбы о сложеніи всей суммы налога (*remise*) или части его (*modération*) на основаніи различныхъ случайныхъ обстоятельствъ — неурожая, наводненія, простоя дома безъ найма и т. д. Удовлетвореніе просьбъ этого рода не есть актъ судебный, а есть актъ снисхожденія и производится префектомъ. Просьбы объ этомъ снисхожденіи могутъ подаваться не только индивидуально, но и коллективно меромъ отъ имени плательщиковъ.

Административная юстиція относительно прямыхъ налоговъ принадлежитъ не вполнѣ совѣту префектуры. Генеральному совѣту въ департаментахъ (*cl. général*) принадлежитъ не только распредѣленіе прямыхъ налоговъ между округами, но и окон-

¹ *Barbie*, *Traité*, t. IV, p. 185; *R. Dareste*, p. 578.

чительное разрѣшеніе дѣлѣ по заявленіямъ *общинъ* о неправильномъ обложеніи (*réduction*)¹.

Въ основаніи обложенія поземельнымъ налогомъ (*contribution foncière*) лежитъ *кадастръ*. Кадастръ поземельной собственности практиковался въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ еще до революціи, но только въ 1793 году задуманъ общій кадастръ недвижимой собственности во всей Франціи. Приведеніе этой мысли въ исполненіе началось только въ 1802 году. Около 50 лѣтъ длилась эта операція и въ 1850 году всѣ коммуны во Франціи были уже кадастрованы. Существенныя части кадастровой операціи, распредѣленіе на классы каждаго рода недвижимой собственности по плодородію и доходности (*classification*), средняя оцѣнка доходности каждаго класса (*évaluation*) и наконецъ зачисленіе недвижимаго имущества даннаго собственника въ тотъ или другой классъ (*classement*) — производятся экспертами въ числѣ 5-ти человѣкъ, которые выбираются собраніемъ, состоящимъ изъ членовъ мѣстнаго муниципальнаго совѣта и такого-же числа высшихъ плательщиковъ налоговъ. Операціи эти совершаются подъ наблюденіемъ контролера налоговъ. Кадастръ утверждается префектомъ и жалобы, возникающія по этому поводу, идутъ въ *cl. de pr. — cl. d'É*². Въ установленіи кадастра принимаетъ нѣкоторое участіе и департаментская коммиссія, избираемая генеральнымъ совѣтомъ департамента. Этой коммиссіи принадлежитъ утвержденіе общаго тарифа для оцѣнокъ (*tarif des évaluations*). Жалобы на ея рѣшенія идутъ въ генеральный совѣтъ, а по кассационнымъ поводамъ — въ государственный совѣтъ³. Въ спорахъ по поводу налоговъ вопросы о правѣ собственности и гражданскомъ состояніи (*état civil*) подлежатъ, какъ и

¹ Loi relative aux conseils généraux 10 août 1871, art. 37—38. R. Dareste, p. 415.

² Cabantous, Répét. écrites. p. 311. R. Dareste, p. 419 et suiv.

³ Loi 10 août 1871, art. 87—88.

всегда, рѣшенію обыкновенныхъ судовъ. Обыкновенные суды рѣшаютъ также и споры о прямыхъ налогахъ или по поводу прямыхъ залоговъ, если эти споры ведутся между частными лицами или направлены противъ административнаго акта. Такъ, споры между прежнимъ собственникомъ и новымъ собственникомъ, между собственникомъ и арендаторомъ о томъ, на кого изъ нихъ и въ какомъ количествѣ долженъ падать налогъ, рѣшаются обыкновенными судами. Стороннее лицо, за отсутствіемъ плательщика или по другимъ причинамъ, выплатившее налогъ, имѣетъ противъ этого плательщика въ обыкновенныхъ судахъ искъ (*actio negotiorum gestorum*).

Взысканіе (*recouvrement*) налоговъ принадлежитъ самой администраціи. Для принужденія плательщика къ уплатѣ она имѣетъ рядъ средствъ. Эти средства двухъ родовъ — административныя и судебныя. Послѣднія называются такъ впрочемъ не потому, что для употребленія ихъ администрація обращается къ суду, а потому что эти средства тѣ-же самыя, которыя употребляются судомъ и обозначены въ *code de procédure civile*.

Вотъ административныя средства въ порядкѣ ихъ примѣненія: *Sommatіon*, напоминаніе объ уплатѣ, дѣлаемое сборщикомъ безоплатно (*gratis*); *la garnison collective*, штрафъ въ опредѣленныхъ закономъ размѣрахъ, распределяемый между всѣми неисправными плательщиками; *la garnison individuelle*, денежное взысканіе, относящееся къ одному неплательщику¹.

¹ Названіе *la garnison* сохранилось отъ прежняго времени, когда у неисправныхъ плательщиковъ ставились постоемъ солдаты, которыхъ они должны были содержать. Теперь солдаты большіе не ставятся постоемъ, но есть спеціальныя команды по взысканію недоимокъ, такъ-называемыя *garnisaires*, которые содержатся въ общинахъ на счетъ всѣхъ неплательщиковъ при *garnison collective*, или одного при *garnison individuelle*. Въ приказѣ обозначается обязанность неплательщика заплатить этому *garnisaire* опредѣленную сумму денегъ (обыкновенно сумму за два рабочихъ дня и за содержаніе въ теченіи этихъ дней по опредѣленію правительствомъ таксъ).

Судебныя средства принужденія слѣдующія: *Commendement*, приказъ объ уплатѣ съ угрозою, что если въ теченіи 3-хъ дней платежъ не будетъ внесенъ, то будетъ приступлено къ аресту и продажѣ имущества; *saisie*, арестъ имущества, и *vente* продажа. При арестѣ и продажѣ должна соблюдаться извѣстная постепенность; сначала продается движимое имущество и произведенія почвы (*fruits pendants par branches et par racines*) и только за недостаткомъ движимаго продается недвижимое. При этомъ вообще соблюдаются правила, обозначенныя въ *code de pr. civ.* Всѣ эти мѣры принужденія приводятся въ дѣйствіе самою администраціей¹.

Но если всѣ мѣры принужденія, какъ административныя такъ и судебныя, прилагаются самою администраціей, то плательщикъ можетъ заявить споръ въ случаѣ примѣненія мѣръ не въ надлежащемъ порядкѣ или не надлежащими лицами. Направленіе этихъ споровъ различно. Если споръ возбужденъ по поводу административныхъ мѣръ принужденія или по поводу принятія этихъ мѣръ лицомъ неуполномоченнымъ на то закономъ — компетенты административные суды (*cl. de pr. — cl. d'É.*), если же споръ возникъ по поводу примѣненія судебныхъ мѣръ принужденія, то слѣдуетъ различать два рода случаевъ:

а) Споръ идетъ о несоблюденіи правилъ, предписанныхъ для взысканій статьями *code de pr. civ.*, напр. продается недвижимое имущество прежде движимаго, продается имущество, по закону неподлежащее продажѣ за недоимки, продажа совершается неуполномоченными на то закономъ лицами, продается имущество третьяго лица, которое возбуждаетъ споръ, — во всѣхъ этихъ и другихъ подобныхъ случаяхъ компетентны обыкновенные суды (Споры по поводу издержекъ при арестѣ имущества или его продажѣ разрѣшаются, однако, совѣтомъ префектуры).

¹ *Balbie, Traité, t. VI. p. 229—249.*

б) Плательщикъ возражаетъ противъ судебныхъ мѣръ принужденія, потому что онъ оспариваетъ самую обязанность произвести уплату. Такъ-какъ всѣ споры по поводу обложенія прямыми налогами, относительно обязанности платить налогъ, его количества, рѣшаются совѣтомъ префектуры, то послѣдніе компетентны и въ томъ случаѣ, когда этотъ споръ возникаетъ по поводу судебныхъ мѣръ взысканія¹.

3. Юрисдикція національныхъ доменовъ (*contentieux de domaines nationaux*)². *Domaines nationaux* есть генерическое названіе, обнимающее собою два вида государственныхъ имуществъ — *domaines de l'état* и *domaines publics*.

Domaines de l'état составляютъ такого рода собственность, владѣніе и пользованіе которою принадлежитъ исключительно государству. Сюда относятся, напр., луга, поля, фермы. Государство владѣетъ этимъ имуществомъ почти такъ-же, какъ и всякое частное лицо. Имущество это можетъ входить въ гражданскій оборотъ, оно отчуждаемо (*aliénable*) и подлежитъ дѣйствію давности (*prescriptible*).

Domaines publics составляютъ тѣ имущества, которыя также принадлежать государству, но пользованіе которыми принадлежать всѣмъ (*à l'usage de tous*). Сюда принадлежать, напр., дороги, каналы, судоходныя и сплавныя рѣки. До тѣхъ поръ пока эти имущества не деклассифицированы изъ *domaine public* въ порядкѣ установленномъ законами, они не способны быть предметомъ гражданскаго оборота, неотчуждаемы и не подлежатъ давности (*sont hors de commerce, inaliénables et imprescriptibles*).

Къ тому, что уже было сказано выше о юрисдикціи административныхъ судовъ относительно *domaine nationaux*, остается прибавить немногое. а) Юрисдикція совѣтовъ префектуры, о ко-

¹ *Serrigny, Traité, t. II, §§ 533 — 4, 541, 629 — 646.*

² *Serrigny, Traité, t. II, §§ 988 — 1020; R. Dareste, articles «Domaine de l'état» и «Vente», Batbie, Traité, t. VII, p. 442 et suiv.*

торой идетъ здѣсь рѣчь, относится только къ *domaine de l'état*. Правда, совѣтамъ префектуры принадлежить и нѣкоторая юрисдикція относительно *domaine public*, напр. споры о сервитутахъ, лежащихъ на владѣльцѣ известнаго имущества въ пользу прилежащей дороги, но эти споры входятъ въ юрисдикцію публичныхъ работъ и путей сообщенія, о чемъ рѣчь будетъ ниже.

Вначалѣ юрисдикція совѣтовъ префектуры относилась только къ продажѣ *конфискованныхъ* имущества. Конфискаціи со времени конституціи 1814 г. прекратились (по крайней мѣрѣ внѣ исключительныхъ случаевъ, какимъ напр. была конфискація имущества орлеанскаго дома въ 1848 г.), и съ того времени совѣтомъ префектуры рѣшаются споры о продажѣ вещей вообще *domaines d'état*, каковы бы ни были источникъ ихъ происхожденія.

б) Юрисдикція совѣтовъ префектуры относится только къ *продажѣ* (*vente*) національныхъ доменовъ. Всѣ же споры между частнымъ лицомъ и государствомъ о правѣ собственности, о пользованіи, сервитутахъ и другихъ вещныхъ правахъ, споры о правахъ, вытекающихъ изъ различнаго рода договоровъ о наймѣ государственныхъ имущества (*baux*), принадлежить обыкновеннымъ судамъ.

с) Совѣты префектуры разрѣшаютъ только споры между государствомъ и *покупателемъ* относительно *дѣйствительности* или *недѣйствительности* продажи (*nullité ou validité des ventes*) и относительно *толкованія содержанія* акта продажи (*interprétation des ventes*). Заявленія третьихъ лицъ о возстановленіи принадлежащаго имъ права собственности или другихъ вещныхъ правъ на проданное имущество рѣшаются обыкновенными судами. Судебная практика, опираясь на конституцію 1814 г., гарантирующую неприкосновенность правъ частной собственности, твердо установилась въ этомъ смыслѣ, въ противоположность революціонному времени и отчасти первой имперіи, когда публичная продажа, въ силу постановленій конституцій III и VIII года, погашала всѣ права не только прежнихъ владѣльцевъ,

у которыхъ имущество было конфисковано, но и третьихъ лицъ, которые не имѣли права возстановить свое право собственности, а могли только хлопотать о денежномъ вознагражденіи у административныхъ властей.

Отчужденіе государствомъ имуществъ совершается въ административной формѣ посредствомъ продажи съ торговъ (за нѣкоторыми исключеніями, напр. обмѣнъ участками съ сосѣднимъ владѣльцемъ для округленія границъ).

Имущества, принадлежащія общинамъ и департаментамъ, отчуждаются какъ въ нотаріальной формѣ, такъ и въ формѣ административной. Практика нѣкоторое время стремилась распространить компетенцію административныхъ судовъ на всѣ случаи продажи въ административной формѣ. Рѣшеніе этого вопроса въ юриспруденціи еще не вполне установилось. *Cormenin* считалъ обыкновенные суды компетентными не только относительно продажи въ нотаріальной формѣ, но и продажи въ формѣ административной; *Serrigny* также принимаетъ это мнѣніе, но съ нѣкоторыми оговорками¹.

Всѣ споры по поводу покупокъ государствомъ у частнаго лица недвижимой собственности рѣшаются обыкновенными судами.

4. Юрисдикція публичныхъ работъ. Подъ публичными работами разумѣются всѣ работы, производимыя въ виду общественнаго интереса государствомъ, департаментами, общинами и нѣкоторыми общественными учрежденіями (напр. госпиталями); въ нихъ относится— проложеніе желѣзныхъ и другихъ дорогъ,

¹ По его мнѣнію, всѣ гражданскія сдѣлки даже между частнымъ лицомъ и администраціей, все равно совершены ли онѣ въ нотаріальной или административной формѣ, подлежатъ рѣшенію гражданскихъ судовъ, если онѣ формально не изъяты закономъ. Поэтому обыкновенные суды вполне компетентны рѣшать вопросы о содержаніи административнаго акта продажи, за исключеніемъ вопроса о действительности административныхъ операций при продажѣ, т. е. действительности продажи.

устройство каналовъ, расчистка рѣкъ, сооруженіе защитительныхъ плотинъ, осушеніе болотъ и многое другое.

Необходимо различать тѣ работы, которыя государство, департаментъ или община производятъ въ качествѣ публичной власти, и другія, при которыхъ они дѣйствуютъ какъ всякое частное лицо. Было уже сказано, что государство, департаментъ и община, кромѣ *domaines publics*, назначенныхъ для пользованія всѣхъ, могутъ владѣть еще и другими имуществами, пользованіе которыми принадлежить имъ исключительно (*domaine de l'état, bien patrimoniaux* въ департаментахъ и общинахъ). Только работы относительно перваго рода имуществъ носятъ названіе *travaux publics*. Различіе это между публичными работами, производимыми государствомъ, и другими непубличными, производимыми тѣмъ-же государствомъ, впрочемъ — довольно не рѣзко и возбуждаетъ въ практикѣ много сомнѣній и разнорѣчивыхъ толкованій.

Юрисдикція публичныхъ работъ предоставлена совѣтамъ префектуры закономъ 28 плувіюза 8 года, въ основаніи котораго лежитъ законъ 6/11 сентября 1790 г. Въ силу этого закона (art. 4) совѣты префектуры рѣшаютъ: 1) Споры между предпринимателями работъ (*entrepreneurs*) и государствомъ относительно смысла и исполненія заключеннаго между ними контракта, такъ напр. совѣты префектуры рѣшаютъ въ первой инстанціи споры между концессионерами желѣзныхъ дорогъ и государствомъ относительно того, обязаны ли они на свой счетъ устраивать вѣдуки, мосты, стоки и исполнены ли эти работы такъ, какъ онѣ обозначены въ ихъ *cahiers de charge*. Разрѣшеніе споровъ между предпринимателями и ихъ преемниками въ концессіи (*sous-entrepreneurs, soustraitans*), между предпринимателями и третьими лицами по поводу контракта съ этими послѣдними о продажѣ или поставкѣ матеріаловъ, принадлежитъ обыкновеннымъ судамъ. 2) Споры между предпринимателями и частными лицами по поводу взятой или изрытой земли (*terrains pris ou fouillés*) при

исполненій публичныхъ работъ. Вначалѣ совѣты префектуры рѣшали споры даже тогда, когда земли цѣликомъ отбирались для дорогъ или другихъ сооруженій, но со времени закона 8 марта 1810 г. объ *expropriation pour cause d'utilité publique*, дополненнаго и исправленнаго закономъ 3 мая 1841 г., отчужденіе для общей пользы производится не иначе, какъ по рѣшенію *гражданскаго суда* и послѣ предварительнаго вознагражденія. Съ этого времени *terrains pris*, по поводу которыхъ можетъ идти споръ передъ совѣтомъ префектуры, обозначаютъ только землю избранную въ качествѣ матеріала, песку, глины и проч. 3) Разсмотрѣніе жалобъ частныхъ лицъ по поводу вреда, нанесеннаго имуществу частныхъ лицъ предпринимателями при исполненіи работъ. Наоборотъ, жалобы предпринимателей на частныхъ лицъ по случаю вреда, нанесеннаго публичнымъ работамъ частными лицами тѣмъ, напр., что послѣднія препятствуютъ забирать матеріалъ, рѣшаются обыкновенными судами. Обыкновенные суды рѣшаютъ дѣло и въ томъ случаѣ, если частное лицо доказываетъ, что убытокъ, причиненный ему предпринимателемъ, не находится въ связи съ обязанностью послѣдняго вести публичныя работы. Если предприниматель, ссылаясь на свой контрактъ, возразитъ, что онъ не вышелъ изъ предѣловъ обязанностей, обозначенныхъ въ его *cahier de charge*, то вопросъ, дѣйствительно ли онъ дѣйствовалъ въ предѣлахъ контракта, вопросъ о толкованіи пунктовъ *cahier de charge* — для гражданскихъ судовъ вопроса преюдиціальныя, которые подлежатъ разрѣшенію совѣтъ префектуры.

Вредъ, нанесенный имуществу частнаго лица, иногда имѣетъ временный, поправимый характеръ, напр. ослабленіе прочности построекъ прорытою канавой, иногда постоянный; но даже въ томъ случаѣ, когда вредъ будетъ постоянный (*dommage permanent*), доходящій до полного уничтоженія собственности и по своему значенію равняющійся *экспропріаціи* (напр. размывъ или

затопленіе земельного участка водою вслѣдствіе устроенныхъ правительствомъ плотинъ), опредѣленіе вознагражденія принадлежатъ не обыкновеннымъ судамъ, а совѣту префектуры¹.

5. Юрисдикція путей сообщенія (voirie). Французское административное право различаетъ la grande voirie и la petite voirie.

Grande voirie обнимаетъ собою всѣ правила, касающіяся государственныхъ и департаментскихъ дорогъ, желѣзныхъ дорогъ, каналовъ, судоходныхъ и славныхъ рѣкъ, бичевниковъ, портовъ и береговъ моря. Къ этой-же отрасли управленія относятся правила для придорожныхъ построекъ (alignement), правила о засадкѣ границъ путей сообщенія деревьями, объ устройствѣ боковыхъ каналовъ (fosses lateraux), правила о наказаніи полицейскихъ проступковъ въ этой отрасли управленія и нѣкоторые другія правила.

Petite voirie заключаетъ въ себѣ сельскія дороги большого и малаго сообщенія, улицы, набережныя и площади городовъ и деревень².

Юрисдикція совѣтовъ префектуры въ этой области очень обширна. При этомъ значительная часть ея состоитъ въ наложеніи взысканій за нарушеніе установленныхъ правилъ (contraventions) и въ устраненіи построекъ, заборовъ, деревьевъ и другихъ предметовъ, выстроенныхъ у дорогъ или помѣщенныхъ на дорогахъ.

Cl. de pr. вѣдаетъ только contraventions de la grande voirie и можетъ присуждать только къ денежному взысканію, а не къ аресту. При этомъ, въ случаяхъ законами указанныхъ, онъ можетъ постановить о снесеніи построекъ или другихъ предметовъ. Совѣтъ префектуры не только налагаетъ денежное взы-

¹ Serrigny, Traité, t. II, §§ 670 et suiv. Batbie, Traité, t. VII, p. 155 et suiv. R. Dareste, p. 357—8.

² Chantagrel, Droit admin. p. 610, 621.

стали, но и взыскивает вознаграждение за вред, причиненный частным лицом государству. Но если частное лицо понесло какой-нибудь вред, напр. если лошадь сломала себѣ ногу вслѣдствіе того, что дорога кѣмъ-нибудь загромождена или испорчена, то для взысканія вознагражденія владѣлец лошади долженъ обратиться въ обыкновенные суды.

Назначеніе взысканій въ области *petite voirie* принадлежит обыкновеннымъ судамъ (*tribunaux de simple police*), причемъ *juge de simple police*, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, можетъ сдѣлать постановленіе о сносѣ построекъ или другихъ предметовъ; въ другихъ случаяхъ (*chemins vicinaux*) судья можетъ только взыскать штрафъ, но сдѣлать распоряженіе о сношеніи построекъ или предметовъ можетъ только совѣтъ префектуры¹.

6. Юрисдикція по дѣламъ общинъ и общественныхъ учрежденій. По дѣламъ общинъ совѣтамъ префектуры принадлежатъ болѣе совѣщательныхъ административныхъ функций чѣмъ функций судебныхъ. Къ судебнымъ функциямъ относятся:

а) Дѣла о пользованіи общиннымъ лѣсомъ для топлива и построекъ (*affouage et partage des bois*). Совѣтъ префектуры рѣшаетъ эти дѣла впрочемъ на- столько, на- сколько споръ идетъ о способахъ пользованія; если же споръ идетъ о личной правоспособности, напр. о томъ — есть ли данное лицо французъ, житель известной общины, глава семейства, то этотъ споръ разрѣшается обыкновенными судами.

б) Споры о возстановленіи общинной собственности, узурпированной частными лицами въ періодъ отъ 10 іюня 1793 г. по 9-е вентоза XII года. Во всѣхъ остальныхъ случаяхъ возстановленіе общинной собственности принадлежит обыкновеннымъ судамъ.

в) Споры между госпиталями и департаментами по поводу

¹ *Baillet, Traité, t. VII, p. 439—440. Chantagrel, Dr. adm. p. 610 et suiv.*

уплаты за содержаніе умалишенныхъ въ спеціальныхъ лечебныхъ заведеніяхъ и нѣкоторые другіе ¹.

Кромѣ этихъ дѣлъ къ судебно-административнымъ функціямъ совѣта префектуры (*attributions contentieuses*) причисляютъ обыкновенно юрисдикцію счетовъ общинъ и общественныхъ учрежденій (*comptabilité des communes, des établissements communaux et des fabriques*) и юрисдикцію по дѣламъ о заведеніяхъ опасныхъ, нездоровыхъ или неудобныхъ (*ateliers dangereux, incommodes ou insalubres*).

Дѣла перваго рода не принадлежать къ чисто судебнымъ. Совѣтъ префектуры производитъ очистку *своихъ* счетовъ, даже въ тѣхъ дѣлахъ, относительно которыхъ никѣмъ не заявлено никакого спора. Онъ дѣйствуетъ, *ex officio*, столько же въ качествѣ контролирующей административной власти, какъ и въ качествѣ суда. При замѣченныхъ упущеніяхъ совѣтъ префектуры производитъ начеты на виновныхъ лицъ. Ревизіи совѣта префектуры подлежатъ только счета, не превышающіе 30,000 франковъ, и на рѣшенія его апелляціонныя жалобы идутъ не въ государственный совѣтъ, а въ счетную палату (*cour des comptes*) ².

О дѣлахъ втораго рода, которыя принадлежать уже къ чисто административнымъ, а не судебнымъ дѣламъ, будетъ рѣчь ниже.

Перейдемъ теперь къ государственному совѣту.

Государственный совѣтъ дѣйствуетъ по нѣкоторымъ дѣламъ какъ первая и послѣдняя инстанція административнаго суда. Сюда относятся дѣла о возраженіяхъ (*oppositions*) частныхъ лицъ противъ декретовъ главы правительства, нарушающихъ права этихъ лицъ ³, дѣла о выборахъ въ члены генеральнаго совѣта

¹ *Bulbie, Traité, t. VII, p. 446 et suiv. Serrigny, Traité, t. III, Sections XII et XIV.*

² *Serrigny, Traité, t. III, Section XIII.*

³ *Serrigny, Traité, t. I, § 243.*

и иными другія, перечислять которыя нѣтъ надобности. Сами общія судебная дѣятельность государственнаго совѣта—это дѣятельность въ апелляціонной инстанціи на рѣшенія судовъ префектуры, судебныя рѣшенія министровъ и разныхъ высшихъ административныхъ судовъ. Такъ, въ качествѣ апелляціонной инстанціи, государственный совѣтъ рѣшаетъ дѣла о повышеніяхъ (avancement) въ военной службѣ, о государственныхъ долговъ (въ первой инстанціи дѣла эти рѣшаются министрами)'; кромѣ того онъ является органомъ, издающимъ распоряженія административныхъ судовъ и административныхъ властей pour incompétence, excès de pouvoir et violation des lois. Наконецъ, онъ является *распорядительнымъ учрежденіемъ*, указывающимъ надлежащій судъ, въ случаѣ разногласій между различными административными судами.

Въ этомъ отношеніи совѣтъ является органомъ, который призванъ къ тому, чтобы въ случаѣ разногласій между различными административными судами, онъ бы могъ дать окончательное рѣшеніе. Въ этомъ отношеніи совѣтъ является органомъ, который призванъ къ тому, чтобы въ случаѣ разногласій между различными административными судами, онъ бы могъ дать окончательное рѣшеніе. Въ этомъ отношеніи совѣтъ является органомъ, который призванъ къ тому, чтобы въ случаѣ разногласій между различными административными судами, онъ бы могъ дать окончательное рѣшеніе.

т. III, §§ 1302, 1303. *Batbie*. Traité, t. IV, pp. 505—510.

IV

Спеціальные административные суды.

1. Административные суды въ области народнаго образования. (Conseil supérieur de l'instruction publique, conseils académiques, conseils départementaux de l'instruction publique).

Conseil supérieur de l'instr. publique состоитъ при министрѣ народнаго просвѣщенія и подъ его предѣдательствомъ. Кромѣ предѣдателя (министра народнаго просвѣщенія) и вице-президента онъ состоитъ изъ 3-хъ членовъ государственнаго совѣта, 3-хъ членовъ кассационнаго суда, 5 епископовъ, 8 главныхъ инспекторовъ и секретаря. Всѣ эти лица назначаются главою правительства на одинъ годъ (за исключеніемъ министра народнаго просвѣщенія и вице-президента, которые назначаются безъ срока).

Въ учебномъ отношеніи вся Франція раздѣляется на 17 académies. Въ каждой изъ академій высшее лицо есть ректоръ, которому принадлежитъ администрація въ дѣлѣ высшего и средняго образованія. При ректорѣ и подъ его предѣдательствомъ состоитъ совѣтъ cl. académique, въ которомъ засѣдаютъ деканы факультетовъ, нѣсколько окружныхъ инспекторовъ и определенное число лицъ свѣтскихъ и духовныхъ, назначаемыхъ министромъ.

Въ вѣденіи каждой академіи находится нѣсколько департаментовъ. Высшее и среднее образованіе въ департаментахъ

исходить из зависимости от ректора, а заведываніе первоначальнымъ образованіемъ предоставлено префекту и окружнымъ инспекторамъ. Въ каждомъ департаментѣ есть *cl. départemental de l'instruction publique*, состоящій изъ лицъ, назначенныхъ высшею администраціей, и предсѣдателя префекта.

Всѣ эти совѣты имѣютъ отчасти самостоятельное административное значеніе по хозяйственнымъ и педагогическимъ вопросамъ, но чаще дѣйствуютъ какъ *совѣщательныя* административныя учрежденія. Кромѣ того въ немногихъ случаяхъ они дѣйствуютъ въ качествѣ административныхъ судовъ.

Для открытія первоначальныхъ школъ во Франціи не требуется предварительнаго разрѣшенія. Всякій, удовлетворяющій необходимому образовательному цензу, можетъ такую школу открыть, но префектъ по всякимъ законнымъ поводамъ, а меръ спеціально по поводу негодности зданія, предназначеннаго для школы, можетъ опротестовать открытіе школы (*faire opposition*) *cl. départemental*, который и рѣшаетъ это дѣло. *Cl. départemental* есть вмѣстѣ съ тѣмъ и первая дисциплинарная инстанція относительно общинныхъ и домашнихъ учителей первоначальнаго образованія и можетъ на-время или на-всегда лишить учителя его профессію. На рѣшенія *cl. départemental* допускается апелляція въ *cl. supérieur*.

Cls. académiques рѣшаютъ (съ апелляціей въ *cl. supérieur*) споры относительно приобрѣтенія ученыхъ степеней и относительно курсовъ въ факультетахъ. За ними остаются нѣкоторыя отрасли дисциплинарной власти, нѣкогда болѣе обширной, чѣмъ теперь — они вѣдаютъ взысканія на студентовъ юридическаго и медицинскаго факультетовъ за участіе ихъ въ безпорядкахъ въ ихъ учебныхъ заведеніяхъ.

Cl. supérieur разбираетъ въ послѣдней инстанціи дѣла, перешедшія изъ *cls. départ.* и *cls. acad.* Кромѣ того *cl. supérieur* вѣдаетъ, за дурное поведеніе (*pour inconduite et immoralité*), за дурное поведеніе

lité), запретить частнымъ лицамъ на-время или на-всегда содержать среднеобразовательныя школы (*écoles d'instruction secondaire*). Дисциплинарная власть относительно преподавателей въ *государственныхъ* среднихъ и высшихъ школахъ принадлежитъ вообще министру, но если дѣло идетъ объ удаленіи отъ должности, то прежде рѣшенія дѣла министръ долженъ запросить мнѣніе особаго комитета изъ 5-ти членовъ, избираемаго на одинъ годъ совѣтомъ высшего образованія¹.

2. Административные суды по дѣламъ объ отбываніи воинской повинности (*Conseils de recensement, cls. de révision*).

Списки лицъ, подлежащихъ отбыванію воинской повинности (*tableaux de recensement*), составляются ежегодно мерами общинъ, входящихъ въ составъ даннаго кантона. Въ эти списки вносятся всѣ лица, достигшія въ данномъ году 20-лѣтняго возраста и имѣющія мѣсто жительства въ данномъ кантонѣ². Разрѣшеніе споровъ по поводу этихъ списковъ производится такъ называемымъ *cl. de recensement*, который въ заранѣ назначенный день открываетъ свои засѣданія. Онъ состоитъ изъ супрефекта, которому одному принадлежитъ рѣшительный голосъ, и меровъ даннаго кантона, которые имѣютъ только совѣщательный голосъ³. *Cl. de recensement* имѣетъ мало судебныхъ функций. Хотя споры по поводу внесенія въ *tableaux de recensement* рѣшаются этимъ совѣтомъ, но они не рѣшаютъ вопросовъ ни объ изыятіяхъ по болѣзни или семейному положенію, ни о льготахъ и отсрочкахъ. Всѣ лица, достигшія 20-лѣтняго возраста и живущія въ данномъ кантонѣ, даже изытаты по закону и пользующіяся льготами, тянутъ жребій. Списки лицъ, подлежащихъ воинской повинности, въ порядкѣ вынутыхъ ими номеровъ, съ

¹ Batbie, *Traité*, t. IV, p. 16, t. VII, p. 557 et suiv., t. III, p. 215—6.

² Roger et Sorel, *Codes et lois usuelles*. Loi sur le recrutement de l'armée 27^e juillet 1872. art. 8.

³ *Ibid.* art. 17.

замѣчаніи молодыхъ людей, или ихъ родителей, о тѣхъ основаніяхъ для изытія или отсрочки, которыми эти лица намѣрены воспользоваться передъ *cl. de révision*, а также съ замѣчаніями *suprême* и приложеніемъ протокола о тиражѣ, пересылаются на *cl. de révision*¹.

Council de révision существуетъ одинъ въ департаментѣ, но открываетъ свои засѣданія въ каждомъ изъ кантоновъ. Онъ состоитъ изъ префекта, или лица его замѣняющаго (напр. *secrétaire général*), двухъ членовъ, избираемыхъ департаментскою комиссіею, изъ которыхъ одинъ избирается изъ среды *cl. général*, а другой изъ среды *cl. de préfecture*, военнаго генерала (*officier général ou supérieur*), назначаемаго военною властью, военнаго вѣдника, интенданта и нѣсколькихъ другихъ лицъ военнаго вѣдства. Кромѣ того, съ совѣщательнымъ голосомъ присутствуютъ *suprême* того *arrondissement*, въ которомъ засѣдаетъ *révisé* совѣтъ, и меры тѣхъ общинъ, къ которымъ принадлежатъ молодые люди, призванные въ засѣданіе этого совѣта².

Всѣ дѣла, производящіеся въ *cl. de recensement*, переходятъ въ ревизіонный совѣтъ *ex officio*. Ревизіонный совѣтъ производитъ повѣрку правильности административныхъ операцій при тиражѣ, производитъ освидѣтельствванія, исключая неподходящихъ для службы, обсуждаетъ всѣ предъявленные молодыми людьми или другими близкими къ нимъ лицами заявления объ изытіяхъ или отсрочкахъ и составляетъ окончательный *liste de recrutement cantonal*³. При этомъ необходимо замѣтить, что всѣ спорные вопросы объ *état civil* отправляются предварительно на рѣшеніе обыкновенныхъ судовъ⁴. По составленіи этихъ списковъ по всѣмъ кантонамъ департа-

¹ *Art. 15.* Законъ о тиражѣ, изданный въ 1872 году.

² *Art. 27.* *Idem.*

³ *Art. 27 et 31.* *Idem.*

⁴ *Art. 29.* *Idem.*

мента, ревизіонный совѣтъ, усиленный въ своемъ составѣ еще двумя членами генеральнаго совѣта, избранными тою-же департаментскою комиссіей, разсматриваетъ заявленія о временной отсрочкѣ лицамъ, служащимъ единственную поддержкой семьи (*soutiens des familles*), и о годовой отсрочкѣ лицамъ, занимающимся учениемъ, земледѣліемъ и хозяйствомъ¹.

Ревизіонный совѣтъ рѣшаетъ дѣла окончательно. Жалоба въ государственный совѣтъ допускается только pour *incompétence* и *excès de pouvoir*. Не только не допускаются со стороны заинтересованныхъ лицъ жалобы въ государственный совѣтъ *по существу*, для новой оцѣнки фактовъ, но вообще говоря не допускаются и жалобы, основанныя на неправильномъ примѣненіи закона (*violation des lois*).

Государственный совѣтъ можетъ кассировать дѣло только тогда, когда *violation des lois* было такого рода, что составляло вмѣстѣ съ тѣмъ и *incompétence* или *excès de pouvoir*. Такъ, жалоба, основанная на томъ, что операція тиража была произведена неправильно, не будетъ принята, но если проситель указываетъ на то, что онъ не французскій подданный (вопросъ объ *état civil*, подлежащій рѣшенію обыкновенныхъ судовъ) и что ревизіонный совѣтъ, не обратясь къ гражданскому суду, разрѣшилъ этотъ преюдиціальнй вопросъ самъ, то государственный совѣтъ кассируетъ постановленіе ревизіоннаго совѣта, такъ какъ подобное нарушеніе подходитъ не только подъ понятіе *violation des lois*, но вмѣстѣ съ тѣмъ и подъ понятіе *incompétence*².

Это ограниченіе въ способахъ обжалованія иногда бываетъ источникомъ несправедливостей относительно конскриптовъ. *Batbie* упоминаетъ объ оригинальной поправкѣ этихъ несправедливостей, существующей на практикѣ. Если министръ усмотритъ, что вслѣдствіе нарушенія законовъ состоялось явно несправед-

¹ Ibid. art. 32.

² *Serrigny*, Traité, t. III, §§ 1469—70. *Batbie*, Traité, t. IV, p. 501.

кого-нибудь въ армію, то онъ даетъ этому лицу безсрочный отпускъ¹.

Законъ 1872 года допускаетъ заявленія въ государственный советъ *violation des lois* только со стороны военнаго министра, и то только въ интересахъ закона, а не конскриптовъ².

Во дѣлахъ по отбыванію воинской повинности во флотъ, всѣ дѣла направляются черезъ морскихъ префектовъ (*préfets maritimes*) къ морскому министру, а затѣмъ въ государственный советъ³.

3. Счетная палата. *La cour des comptes*. Счетной палатѣ, учрежденной закономъ 7/11 сентября 1807 года, предоставлена была обширная дѣятельность сравнительно съ тою, которая ей принадлежала до революціи. До революціи счетная палата не только производила повѣрку счетовъ, но и регистрировала различныя королевскія акты, съ чѣмъ само собою соединялось право палаты дѣлать возраженія (*remonstrances*) противъ этихъ актовъ. Въ этой палатѣ регистрировались акты, устанавливавшіе финансовую отчетность, королевскія письма объ отчужденіи, наймѣ, обрѣтѣ и залогѣ королевскихъ доменовъ, письма о возведеніи званій въ разрядъ дворянскихъ, графскихъ, герцогскихъ и т. д. Здѣсь-же разбирались возраженія противъ этихъ актовъ. Такъ, напр., владѣлецъ условно проданнаго имущества (*bien engagé*) могъ выступить съ возраженіями противъ *lettres d'engagement*, сообщающихъ третьимъ лицамъ такое-же право. Впрочемъ, значительная часть этихъ споровъ въ концѣ королевскаго періода перешла къ *bureaux des finances* и парламенту. Кромѣ того въ нѣкоторыхъ палатахъ и въ особенности въ парижской регистрировались мирные трактаты, брачныя контракты королей, присяги, приносимыя епископами, архіепископами

¹ *Baillet, Traité, t. IV, p. 502.*

² *Loi 7 juillet 1872, art. 30.*

³ *Baillet, Traité, t. III, § 1511 et suiv.*

скопами и кардиналами; здѣсь приносили присягу вассалы короля и хранились документы касающіеся вассальныхъ отношений.

По возстановленіи счетной палаты въ 1807 году она заняла весьма видное мѣсто среди судебно-административныхъ учреждений. Она состоитъ изъ несмѣняемыхъ судей, произноситъ самостоятельныя рѣшенія, которыя могутъ быть отмѣнены государственнымъ совѣтомъ только въ кассационномъ порядкѣ. Но кругъ дѣятельности ея уже. Никакія регистраціи актовъ въ ней не производятся и никакія претензіи по поводу этихъ актовъ не разбираются. Счетная палата производитъ повѣрку счетовъ различнаго рода казначеевъ и расходчиковъ (какъ напр. *receveurs généraux des finances, payeurs du trésor public, receveurs des contributions indirectes, receveurs d'enregistrement etc.*), объявляетъ послѣднихъ расквитавшимися (*en quitte*) или состоящими въ недочетъ (*en débet*), постановляетъ о пополненіи въ опредѣленный срокъ недочета, налагаетъ на имущество казначея или расходчика арестъ и можетъ даже подвергнуть его личному аресту. Юрисдикціи палаты подлежатъ только лица, имѣющія въ своихъ рукахъ казенныя или общественныя суммы, такъ-называемые — *comptables*, но не распорядители кредитами, министры, префекты и проч., такъ-называемые *ordonnateurs*. Французское законодательство не считаетъ возможнымъ предоставить несмѣняемымъ судьямъ и контроль надъ распорядителями (*ordonnateurs*). Если расходчикъ находитъ, что распорядитель, наприм., министръ, въ своемъ приказѣ объ уплатѣ выходитъ изъ предѣловъ назначеннаго ему кредита, то онъ долженъ объ этомъ заявить министру; если послѣдній настаиваетъ на своемъ, то онъ долженъ повиноваться. Приказъ распорядителя избавляетъ расходчика отъ отвѣтственности; неправильность дѣйствій распорядителя можетъ дать поводъ къ министерской отвѣтственности и не входитъ въ юрисдикцію палаты.

До 1845 года счетная палата производила только повѣрку денежных счетовъ. Но государству принадлежитъ большое количество матеріаловъ, цѣнность которыхъ только въ двухъ министерствахъ, военномъ и морскомъ, превышаетъ миллиардъ франковъ. Фактныя судебнаго контроля надъ хранителями этого матеріала вызывало постоянныя заявленія въ палатахъ. Законъ 6-го 1843 года, дополненный ордонансомъ 26 августа 1844 г. и изданный въ силу 1-го января 1845 года, исполнилъ этотъ долгъ. Съ этого времени счетная палата разсматриваетъ и счета хранителей матеріаловъ. Но между тѣмъ какъ относительно денежных счетовъ палата постановляетъ настоящее рѣшеніе, относительно счетовъ матеріаловъ она дѣлаетъ только замечаніе (Observation), которое затѣмъ сообщается подлежащему министру-распорядителю и самому хранителю матеріала. Министръ, принимая во вниманіе декларацію счетной палаты и замечанія заинтересованнаго хранителя матеріаловъ, принимаетъ окончательное рѣшеніе. Вотъ слѣдующимъ образомъ объясняется это различіе относительно денежных счетовъ и счетовъ матеріаловъ: «Употребленіе матеріаловъ, въ-особенности матеріаловъ военныхъ и морскихъ, слишкомъ тѣсно связано съ административною дѣятельностью и политикою, чтобы можно было предоставить независимому суду право объявлять расходчики виновными въ недочетѣ. Передѣлка и расходваніе матеріаловъ часто производится внезапно, и расходчики часто не имѣютъ времени записать правильнымъ письменнымъ приказомъ распоряженія. Слишкомъ большая регулярность могла бы сдѣлать предѣлы и подвергнуть самую страну опасности. Поэтому необходимо, чтобы расходчики, объявленные состоящимъ въ недочетѣ, могли объяснить факты своему министру. Этотъ порядокъ, какъ видно, знакомъ съ нуждами этой отрасли управле-

нія, которою онъ завѣдуетъ, болѣе чѣмъ кто-нибудь другой способенъ обсудить возраженія расходчика»¹.

Такимъ образомъ счетная палата по дѣламъ о счетѣ матеріаловъ не произноситъ окончательнаго рѣшенія, но дѣятельность ея и въ этихъ дѣлахъ не бесполезна. Своимъ вмѣшательствомъ она нарушаетъ тайну, въ которую иначе были бы облечены дѣйствія расходчиковъ.

Счетная палата не рѣшаетъ ни вопросовъ уголовного права, ни вопросовъ общаго гражданского права. Если при разсмотрѣніи счетовъ обнаружится фактъ подлога, то объ этомъ сообщается министру финансовъ и министру юстиціи и по распоряженію послѣднихъ виновный привлекается къ уголовному суду. Если приходится пополнять недочетъ съ наслѣдниковъ расходчика, то вопросъ о переходѣ наслѣдства на то или другое лицо рѣшается общими гражданскими судами.

Счетная палата рѣшаетъ дѣло или въ первой и послѣдней инстанціи, или же въ апелляціонной инстанціи на рѣшенія совѣта префектуры. Дѣла получаютъ движеніе *ex officio*, процессъ письменный, докладъ предварительно составляется докладчикомъ (*referendaire*), по разсмотрѣніи котораго составляется второй докладъ членомъ палаты (*maître des comptes*). Докладчики выслушиваютъ расходчика лично или его уполномоченнаго. Въ судебномъ засѣданіи словесныхъ объясненій нѣтъ; адвокатуры при счетной палатѣ не существуетъ. Дѣла рѣшаются въ засѣданіяхъ непубличныхъ. R. Dareste и Serrigny считаютъ отсутствіе публичности серьезнымъ недостаткомъ. «Изъ всѣхъ административныхъ судовъ счетная палата одна только пользуется несмѣняемостью, но по странной аномаліи она разбираетъ дѣла при закрытыхъ дверяхъ; въ судебномъ засѣданіи стороны не допускаются къ словеснымъ объясненіямъ ни лично, ни черезъ

¹ Balbie, Traité, t. VII, p. 616.

иногда, а между-тѣмъ обсужденіе счетовъ часто возбужда-
етъ спорныя юридическіе вопросы. Зачѣмъ же отказывать сто-
ящихъ въ личномъ и публичномъ состязаніи? Теперь уже не то
было, когда въ государственныхъ финансахъ тайна считалась
необходимою и когда переписчикъ и даже судебный приставъ
нельзя было даже должны были умѣть читать»¹.

Французская палата имѣетъ нѣкоторый контроль и надъ финан-
совымъ управленіемъ вообще. Каждый годъ въ торжественномъ
и публичномъ засѣданіи президентъ палаты читаетъ двѣ декла-
раціи — *déclaration de conformité*. Въ этихъ деклараціяхъ ука-
зываются слѣдствія общаго отчета министра финансовъ и отчеты
отдѣльных министерствъ съ данными, добытыми счетною
палатою при проверкѣ отдѣльных счетовъ. Одна изъ деклара-
цій относится къ текущему году, а другая къ исполненію бюд-
жета или израсходованнаго, заключеннаго бюджетнаго года. Кромѣ
этого отчеты палата ежегодно представляетъ главѣ правитель-
ства и другой отчетъ о дѣятельности палаты, въ которомъ ука-
зываются необходимыя, по мнѣнію палаты, мѣры для улучшенія
финансовъ. Въ этомъ отчетѣ палата можетъ дѣлать замѣчанія
и относительно дѣйствій распорядителей кредитовъ (*ordonna-*

nces). Эти деклараціи и отчеты печатаются.

Государственный совѣтъ, разрѣшающій дѣла о зло-
употребленіи духовныхъ властей (*appels comme d'abus*).

Помимо административныхъ судовъ французскіе писатели
упоминаютъ и дѣятельность государственнаго совѣта, направ-
ленную противъ злоупотребленій церкви. Но эту дѣятельность
можно назвать судебною только въ очень неточномъ значеніи
этого слова. Государственный совѣтъ здѣсь дѣйствуетъ какъ
контролирующее поведеніе церкви и защищающая права госу-

дарства административная инстанція. Дѣла этого рода рѣшаются не судебною секціей или судебнымъ общимъ собраніемъ государственнаго совѣта, а въ административномъ порядкѣ, слѣдовательно и не публично. Дѣла возбуждаются жалобою частнаго лица или донесеніемъ префекта; при разборѣ дѣлъ пѣтъ ни состязанія сторонъ, ни рѣчей адвокатовъ, ни присужденія издержекъ.

Апелляціи къ свѣтской власти на злоупотребленіе властью со стороны духовныхъ лицъ извѣстны еще до революціи и подавались парламенту. Со времени революціи, въ особенности со времени уничтоженія католической религіи и введенія культа разума въ 1793 г., строжайшій контроль надъ духовенствомъ сосредоточился въ рукахъ высшей исполнительной и законодательной власти. Конкордаты, заключенный Наполеономъ съ папой, и органическій законъ, изданный на основаніи конкордата 15 іюля 1801 г., возстановили католическую религію во Франціи и установили взаимныя отношенія между церковью и государствомъ. Католическое духовенство получаетъ отъ государства содержаніе и назначается на должности свѣтскою властью; духовное посвященіе оно получаетъ отъ папы или посвященныхъ епископовъ. Органическій законъ 15 іюля 1815 г. устанавливаетъ, что никакая папская булла, письмо или мандатъ не могутъ быть распространяемы во Франціи безъ утвержденія правительства. Регистрація буллъ и другихъ актовъ папскаго престола предоставлена государственному совѣту. Законъ 24 мая 1825 г. требуетъ утвержденія государственнаго совѣта и для женскихъ религіозныхъ конгрегацій. Опредѣляя взаимныя отношенія церкви и государства, органическій законъ 15 іюля 1801 г. возстановилъ и прежнія формы *appel comme d'abus*. Ст. 6 этого закона говоритъ слѣдующее: «Во всѣхъ случаяхъ злоупотребленія (abus) властью со стороны духовныхъ лицъ допускается обращеніе (re-

суду) въ государственному совѣту. Случаи злоупотребленій слѣ-

1. Превышеніе или превышеніе власти.
2. Нарушеніе правилъ, освященныхъ канонами, принятыми во Франціи.
3. Нарушеніе законовъ и регламентовъ королевства.
4. Нарушеніе вѣлостей и обычаевъ галликанской церкви; и
5. Всякій поступокъ, который, при отправленіи службы, можетъ компрометировать честь гражданъ, произвольно смущать ихъ совѣсть, оказаться притѣсненіемъ, обидою или публичнымъ оскорбленіемъ.

Дѣла, подходящія подъ эти пункты, весьма разнообразны. Объявленія папскихъ буллъ или другихъ предписаній безъ утвержденія правительства, назначеніе на должности безъ утвержденія гражданской власти, смѣщеніе съ должностей безъ такого-же утвержденія, объявленія, что государство въ свѣтскихъ дѣлахъ подчинено авторитету церкви, заявленія съ кафедры или отъ имени духовнаго лица о необязательности законовъ, изданныхъ свѣтскою властью, диффамация кого-нибудь съ церковной кафедры, возбужденіе по дѣламъ чисто духовнымъ свѣтскихъ взысканій, жалоба въ духовныхъ дѣлахъ прямо папѣ, минуя мѣстныхъ духовныхъ властей, или въ тѣхъ случаяхъ, когда всѣ французскія власти въ своихъ приговорахъ не разногласятъ, — все это разнородныя частные случаи abus. Отказъ въ исполненіи различныхъ требъ, напр. крещенія, причащенія или погребенія, не составляетъ по себѣ abus, но если отказъ сдѣланъ съ цѣлью притѣс-

нень, то по-видимому даетъ государственному совѣту право толковать отказъ какъ злоупотребленіе. Такъ — какъ членовъ государственнаго совѣта никакъ нельзя считать въ положеніе отцевъ церкви, то дѣлающихъ догматическіе и религіозные заявления, то юриспруденція объявила, что въ этомъ пунктѣ дѣло идетъ только о каноническомъ и гражданскомъ нарушении каноновъ и что оно мало имѣетъ практическаго значенія, такъ — какъ явные и скандальные поступки предусмотрѣны въ

ненія, въ компрометирующей общее спокойствіе формъ, то такой отказъ разсматривается какъ abus. Крещеніе или некрещеніе взрослого человѣка предоставляется исполнѣ на волю духовенства, такъ-какъ оно одно можетъ судить о томъ, достаточно ли данное лицо отрѣшилось отъ прежнихъ вѣрованій, но отказъ въ крещеніи малолѣтняго ребенка, происходящаго отъ католическихъ родителей, будетъ abus. Такъ-же точно погребеніе есть актъ, предоставленный духовенству, которое рѣшаетъ вопросъ, пребывало ли умершее лицо въ католической вѣрѣ; но отказъ въ погребеніи въ 1838 г. графа Montlosier, который умеръ напущенный духовнымъ лицомъ и въ своемъ завѣщаніи выразилъ свою приверженность къ католической религіи, этотъ отказъ, сдѣланный духовенствомъ изъ раздраженія за мнѣнія, выраженные графомъ противъ іезуитовъ, государственный совѣтъ принялъ какъ abus.

Какія же бываютъ послѣдствія процесса comme d'abus въ государственномъ совѣтѣ?

Иногда признаніе государственнымъ совѣтомъ извѣстнаго поведенія духовной власти какъ abus имѣетъ только значеніе торжественнаго порицанія. Такъ, государственный совѣтъ можетъ объявить какъ abus отказъ въ крещеніи, причащеніи, вѣнчаніи или погребеніи, но онъ не имѣетъ власти заставить духовное лицо исполнить эти требы. Въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ превышеніе власти такого рода, что не составляетъ ни преступленія, ни проступка, государственный совѣтъ дѣйствуетъ иногда какъ tribunal des conflits и опредѣляетъ какія учрежденія, свѣтскія или духовныя, компетентны въ данномъ дѣлѣ. Въ другихъ случаяхъ, признавая abus, государственный совѣтъ вмѣстѣ съ тѣмъ предписываетъ преслѣдовать виновныхъ въ уголовномъ судѣ или же разрѣшаетъ отыскивать убытки въ судѣ гражданскомъ¹.

¹ Chantagrel, Droit adm. art. «Appel comme d'abus». p. 201—202.

Принципы *appels comme d'abus* применяются и къ церквямъ христианской и еврейской¹.

5. Государственный совѣтъ какъ призовой судъ. Во время революціи рѣшеніе дѣлъ о морскихъ призахъ въ теченіи нѣкотораго времени (съ 4-го по 8-й годъ республики) было предоставлено коммерческимъ судамъ съ апелляціей въ общіе гражданскіе суды, но впоследствии было признано, что рѣшеніе въ призахъ имѣетъ большое политическое значеніе и эти дѣла были изъяты изъ вѣденія обыкновенныхъ судовъ и предоставлены государственному совѣту. Въ настоящее время дѣла о морскихъ призахъ готовятся однимъ изъ административныхъ отдѣленій государственнаго совѣта (*section des travaux publics, de l'agriculture, du commerce et des affaires étrangères*) и рѣшаются общимъ собраніемъ государственнаго совѣта (не судебнымъ)². Инструкція дѣла письменная, основанная на обмѣнѣ составленныхъ бумагъ тяжущимися; въ судебномъ засѣданіи стороны не представляютъ устныхъ объясненій, и самыя засѣданія, какъ вообще всѣ административныя засѣданія государственнаго совѣта, не публичны³. Дѣла о морскихъ призахъ могутъ возникать не только въ военное, но и въ мирное время, такъ-какъ государственный совѣтъ разсматриваетъ и дѣла о захватѣ кораблей торговыхъ судовъ, пиратскихъ кораблей, дѣла о французскихъ корабляхъ, несоблюдающихъ обязанностей нейтральныхъ. Въ военное время обыкновенно учреждаются спеціальныя призовые суды, *conseils des prises*, которые рѣшаютъ дѣла въ первой инстанціи съ апелляціей въ общее (несудебное) собраніе государственнаго совѣта⁴.

¹ Serigny, Traité, t. I, § 134.

² Décret 21 août 1872 portant règlement intérieur du conseil d'état. art. 5.

³ Serigny, Traité, t. I, § 142.

⁴ Chenuard, Droit adm. art. «Prises maritimes».

Мы рассмотрѣли почти все административныя учрежденія, имѣющія въ своихъ рукахъ судебную юрисдикцію; остается только упомянуть для полноты о *comissions spéciales*, которыя образуются при исполненіи нѣкоторыхъ публичныхъ работъ, напр. при осушеніи болотъ, и по этимъ дѣламъ замѣняютъ собою юрисдикцію совѣтовъ префектуры, и наконецъ о *conseils privés* или *conseils d'administration* во французскихъ колоніяхъ, имѣющихъ различную организацію и различную степень судебной юрисдикціи.

C O N F L I T S.

Мы рассмотрим границы, отделяющія область административных судовъ какъ отъ области административнаго усмотрѣнія, такъ и отъ области обыкновенныхъ судовъ. Между различными видами судебными, административными и судебно-административными могутъ возникнуть споры о компетенціи. Для насъ представляютъ интересъ только споры между обыкновенными судами, съ одной стороны, и администраціей или административными судами — съ другой.

Въ различныхъ странахъ существуютъ различные способы разрешенія этихъ споровъ. Въ Англіи, Сѣверо-Американскихъ штатахъ, Бельгіи и Голландіи самъ судъ рѣшаетъ вопросъ о пределахъ своей компетенціи; если администрація находитъ, что судъ превышаетъ часть ея области, то она должна обращаться въ іерархическій порядокъ къ высшимъ инстанціямъ суда. Окончательное разрѣшеніе столкновенія между судомъ и администраціей принадлежитъ высшему суду страны. Во Франціи въ настоящее время конфликты между судомъ и административными учрежденіями разрѣшаются смѣшаннымъ по своему составу учрежденіемъ *tribunal des conflits*.

По закону 24 мая 1872 г., *tribunal des conflits* состоитъ изъ предсѣдателя (министръ юстиціи), трехъ членовъ, избираемыхъ изъ своей среды ординарными совѣтниками государствен-

наго совѣта, трехъ членовъ, избираемыхъ членами кассационнаго суда и еще двухъ членовъ и двухъ замѣстителей (*suppléants*), которые выбираются большинствомъ голосовъ председателя и членовъ первыхъ двухъ категорій. Члены *tribunal des conflits* выбираются на 3 года, но могутъ быть избираемы вновь¹.

Conflits во Франціи имѣетъ особое техническое значеніе. Подъ именемъ *conflict* разумѣется не всякое пререканіе о компетенціи, а тѣ только случаи столкновений, въ которыхъ администрація заявляетъ, что извѣстное дѣло, производящееся въ обыкновенномъ судѣ, ему не подсудно, а подсудно самой администраціи или административнымъ судамъ. Такимъ образомъ *conflict* есть орудіе, посредствомъ котораго администрація возстановляетъ свои права, нарушенныя судомъ, но не наоборотъ. Право возбуждать конфликты судамъ не предоставлено.

До самаго XIX вѣка возбужденіе конфликтовъ администраціей не было подчинено никакимъ опредѣленнымъ правиламъ и ограниченіямъ. Если парламенты или другіе суды выходили изъ предѣловъ своей компетенціи, то король кассировалъ рѣшеніе и отсылалъ дѣло къ администраціи. Со времени революціи разрѣшеніе конфликтовъ предоставлено сначала королю, затѣмъ конвенту, директоріи, а со времени консульства до 1872 года (за исключеніемъ періода съ 1848—1852) государственному совѣту.

Еще въ началѣ нынѣшняго столѣтія администрація часто возбуждала конфликты даже относительно судебныхъ рѣшеній, окончательно вошедшихъ въ законную силу. Въ особенности правительство реставраціи злоупотребляло этимъ правомъ конфликтовъ въ вопросахъ, касающихся правъ избирателей, и возбуждало противъ себя общественное мнѣніе. Вслѣдствіе этого первымъ дѣломъ министерства Мартиньяка было дать *conflict* опредѣленные формы и поставить въ извѣстныя ограничительныя условія. Ор-

¹ Loi 24 mai 1872, art. 25.

указом 1 июня 1828 г., изданный съ этой пѣлю, нѣсколько
измѣненъ ординарсомъ 12 марта 1831 г., дѣйствуетъ до сихъ
поръ. Вотъ главные правила:

1. Конфликты не могутъ быть ни въ какомъ случаѣ возбуж-
дены относительно уголовныхъ судовъ (*en matière criminelle*);
исправительныхъ судовъ (*tribunaux correctionnels*)
конфликты могутъ быть возбуждаемы только въ двухъ случаяхъ:
1) когда указаніе проступка точными словами закона предо-
ставлено административнымъ судамъ, 2) когда приговоръ суда
имѣетъ отъ разрѣшенія преюдиціального вопроса, котораго
рѣшеніе предоставлено административной власти. Въ послѣднемъ
случаѣ вліяніе конфликта простирается только на преюдиціаль-
ный вопросъ.

Конфликты могутъ быть возбуждаемы только относительно об-
щественныхъ гражданскихъ судовъ 1-й и 2-й инстанціи (*tribunaux de
première instance, cours d'appel*), т. е. относительно маги-
стратуры, пользующейся несмѣняемостью. Относительно специаль-
ныхъ судовъ (*tribunaux de commerce, els. de prud'hommes etc.*),
а также относительно низшихъ инстанцій полицейскаго и граж-
данскаго суда (*tribunaux de simple police, juges de paix*), со-
ставляющихъ изъ смѣняемыхъ судей, на которыхъ правительство и
не имѣетъ достаточно вліянія, конфликты не имѣютъ
мѣста.

2. Конфликты могутъ быть возбуждаемы только до тѣхъ поръ,
когда рѣшеніе не вошло въ законную силу, т. е. пока дѣло еще
разсматривается въ первой или апелляціонной инстанціи. Если въ 1-й
инстанціи дѣло уже окончено, то конфликтъ можетъ быть воз-
бужденъ только тогда, когда какая-нибудь сторона подала на
кассацию. Если дѣло окончено и въ апелляціонной инстанціи,
то конфликтъ не можетъ быть возбужденъ, хотя бы дѣло пошло
на кассационный судъ, и только въ томъ случаѣ, когда касса-
ционный судъ кассируетъ дѣло и передаетъ его другому суду,

относительно этого послѣдняго суда администрація снова можетъ возбудить конфликтъ.

3. Право возбуждать конфликтъ принадлежитъ префектамъ. Префектъ посредствомъ особаго мемуара даетъ знать суду, что онъ по тѣмъ или другимъ основаніямъ намѣренъ возбудить конфликтъ. Судъ, выслушавъ заключеніе прокурора, можетъ или постановить такъ называемый *déclinatoire*, т. е. приостановиться производствомъ, или же продолжать дѣло дальше. Въ первомъ случаѣ дѣло изъ суда передается въ надлежащее административное или судебное-административное учрежденіе; во второмъ случаѣ префектъ можетъ предъявить суду *arrêt de conflit*, послѣ чего судъ обязанъ приостановить дѣло подѣ страхомъ наказанія за преступленіе по должности (*forfaiture*). Это *arrêt de conflit* съ замѣчаніями суда и сторонъ отсылается въ *tribunal des conflits*, который долженъ рѣшить дѣло въ двухмѣсячный срокъ. Если въ этотъ срокъ *tribunal des conflits* не постановилъ рѣшенія, то конфликтъ считается несуществовавшимъ и судъ можетъ продолжать дѣло дальше.

Tribunal des conflits рѣшаетъ также споры о компетенціи между высшимъ административнымъ судомъ (государственный совѣтъ) и администраціей. Ст. 26 закона 24 мая 1872 года о государственномъ совѣтѣ говоритъ слѣдующее: министры могутъ перенести въ *tribunal des conflits* дѣла, находящіеся въ судебномъ отдѣленіи государственнаго совѣта, но не принадлежащіе къ *contentieux administratif*. Эта статья закона, которая есть только повтореніе соотвѣтствующей статьи закона 3 марта 1849 г., даетъ возможность министрамъ обращаться въ *tribunal des conflits* и тѣ дѣла, разбирающіеся въ судебномъ государственномъ совѣтѣ, которыя подлежатъ вѣденію обыкновенныхъ судовъ¹.

¹ R. Dareste, p. 187.

VI.

Процессъ.

Въ систему французскихъ административныхъ судовъ входятъ два рода учреждений. Одни изъ нихъ, какъ — судебный государственный совѣтъ, совѣтъ префектуры, *commissions spéciales* въ области публичныхъ работъ, начинаютъ дѣла не иначе какъ по жалобѣ частнаго лица или заявленію администраціи и по своей дѣятельности близко подходятъ къ гражданскимъ судамъ; другія, какъ напр. нѣкоторые изъ специальныхъ судовъ — счетная палата, ревизіонный совѣтъ, государственный совѣтъ рѣшающій *affaires en matière d'abus*, могутъ начинать дѣла *ex officio* и по характеру своей дѣятельности въ большей или меньшей степени приближаются къ административнымъ учреждениямъ. Здѣсь мы рассмотримъ процессъ въ учрежденіяхъ перваго рода, т. е. въ судебныхъ административныхъ учрежденияхъ.

Во время времена королевской Франціи въ административныхъ судахъ какъ и въ парламентахъ процессъ былъ публичнымъ, устнымъ и состязательнымъ. Съ перенесеніемъ спорныхъ дѣлъ къ интендантамъ и государственному совѣту устность, публичность и до известной степени состязательное начало утрачены. Съ восстановленіемъ государственнаго совѣта и устройствомъ новыхъ административныхъ судовъ на этихъ судахъ установился новый процессъ, получившій свою формулировку въ

code de procédure civile, а старый письменный, тайный и отчасти инквизиционный процессъ, каковымъ онъ былъ формулированъ въ регламентъ канцлера d'Aguesseau 1738 г.

Для административныхъ судовъ процессъ опредѣленъ сколько нибудь подробно только для государственнаго совѣта декретомъ 22 іюля 1806 г., который есть ничто иное какъ воспроизведеніе регламента 1738 года. Процессъ въ совѣтахъ префектуры не былъ регламентированъ никакимъ закономъ до самаго 1865 г., когда декретомъ 12 іюля, чрезвычайно неполнымъ, установлены нѣкоторыя процессуальныя правила. Судебная практика восполнила до нѣкоторой степени пробѣлы, примѣняя по аналогіи къ процессу въ совѣтахъ префектуры правила декрета 1806 г., изданныя для государственнаго совѣта, или прилагая соответственныя положенія code de proc. civ., на сколько это согласимо съ природою административныхъ дѣлъ. Что касается до министровъ, префектовъ, меровъ и большинства специальныхъ совѣтовъ, то законъ не устанавливаетъ особенныхъ правилъ для дѣятельности ихъ какъ *juges au contentieux*. Рѣшенія по спорнымъ дѣламъ готовятся и издаются ими совершенно такъ-же, какъ и рѣшенія по чисто административнымъ дѣламъ.

Не смотря на донушеніе въ государственномъ совѣтѣ и совѣтахъ префектуры публичности, адвокатуры и прокуратуры, все таки письменность и нѣкоторое присутствіе инквизиціоннаго начала остаются до сихъ поръ чертами, отличающими процессъ во французскихъ административныхъ судахъ отъ общаго гражданскаго процесса. Административные суды рѣшаютъ споры, возникшіе по поводу актовъ администраціи. Но изъ этого слѣдуетъ, чтобы въ процессѣ всегда выступала администрація въ качествѣ одной изъ сторонъ. Если по поводу акта, издавнаго административною властью, возникаетъ споръ между двумя или болѣе частными лицами, то и эти споры, въ которыхъ сто-

только частные лица, рѣшаются администра-

цией. Только администрація для издаваемыхъ ею мѣръ обык-
новенно имѣетъ право принужденія (*main garnis*) и не обра-
щается въ судъ, то она обыкновенно является въ роли ответ-
чика. Только въ нѣкоторыхъ случаяхъ, напр. въ дѣлахъ о
исполненіи, она не дѣйствуетъ непосредственно, а обра-
щается съ требованіями о взысканіи съ частнаго лица въ со-
ветъ префектуры. Жалоба частнаго лица не останавливаетъ
дѣйствій администраціи².

Въ советѣхъ префектуры дѣло начинается подачею письмен-
ной прошенія (*requête*), для котораго не предписано никакой
формы, судъ назначаетъ докладчика. Предварительная подго-
товка (инструкція дѣла) находится не въ рукахъ сторонъ какъ
въ общегражданскихъ французскихъ судахъ, гдѣ стороны или,
лучше сказать, ихъ адвокаты обмѣниваются состязательными бу-
клетами безъ вѣдома суда, а въ рукахъ докладчика, который
дѣйствуетъ по указаніямъ и подъ контролемъ совета префектуры
(*avec l'autorité du cl. de préfecture*)³; черезъ него ведутся
переговоры между сторонами, онъ опредѣляетъ, смотря по обсто-
ятельствамъ, сроки для отвѣта и реплики. Никакой законъ
не опредѣляетъ дѣйствій суда относительно собиранія доказа-
тельствъ — осмотра мѣстъ, документовъ, опроса свидѣтелей, от-
каза отъ экспертизы. Только нѣкоторые отдѣльные законы, напр.
законы о прямыхъ налогахъ, или публичныхъ работахъ, говорятъ,
что онъ можетъ подробно, объ экспертизѣ и устанавливаютъ чрез-
вычайно различные способы ея производства. Такъ, въ однихъ
случаяхъ требуется три эксперта, въ другихъ два, въ треть-

² *Legrand, Cours de droit public et adm. 4-me éd. t. II, p. 734.*

³ *Les recours formés contre les décisions des autorités administratives con-*
stituent des voies de recours suspensives. Loi 4 mai 1872, art. 24.

⁴ *Decret 22 juillet 1865, art. 3.*

ихъ достаточно и одного; въ однихъ случаяхъ третій экспертъ, приглашенный за разногласіемъ двухъ, назначенныхъ прежде, обязанъ пристать къ одному изъ мнѣній, высказанныхъ послѣдними, въ другихъ — онъ можетъ высказать самостоятельное мнѣніе. По заключеніи предварительнаго изслѣдованія, докладчикъ составляетъ рапортъ съ проектомъ разрѣшенія дѣла и назначается день для публичнаго судебного засѣданія. Стороны извѣщаются о днѣ засѣданія только въ томъ случаѣ, если они выразили желаніе представить устные объясненія (*observations orales*)¹. Публичное засѣданіе открывается чтеніемъ доклада, за которымъ слѣдуютъ устные объясненія сторонъ (если онѣ раньше выразили желаніе ихъ дать), заключеніе прокурора (*commissaire du gouvernement*) и наконецъ мотивированное рѣшеніе совѣта префектуры.

Несмотря на чтеніе доклада, замѣчанія сторонъ и заключенія прокуратуры, главный характеръ процесса — письменность. Дѣло рѣшается главнымъ образомъ на основаніи письменныхъ документовъ².

Способы обжалованія рѣшеній совѣта префектуры тѣ-же какъ и въ общемъ гражданскомъ процессѣ, съ нѣкоторыми видоизмѣненіями относительно возраженій на заочное рѣшеніе (*jugement par défaut*) и просьбъ о пересмотрѣ рѣшеній (*révision*), видоизмѣненіями, установленными декретомъ 1806 года для государственнаго совѣта, но примѣняемыми и въ совѣтахъ префектуры.

Хотя всѣ судебныя засѣданія совѣта префектуры (за исключеніемъ дѣлъ счетныхъ) публичны и по всѣмъ дѣламъ допускаются устные объясненія самыхъ сторонъ, или ихъ повѣренныхъ, но на практикѣ громадная масса дѣлъ рѣшается безъ устныхъ объясненій. По статистическимъ даннымъ 1868 года

¹ Décret 12 juillet 1865, art. 12. *Chauveau, Journal du droit adm.* 2^e série, t. III, p. 330.

² R. Dareste, p. 655. *Laferrière, Cours de droit publ. et adm.* t. II, p. 754.

изъ 322,711 дѣлъ, разбиравшихся въ публичныхъ засѣданіяхъ, 322,496 рѣшались безъ устныхъ объясненій, 7547 съ объясненіями съ сторонъ и 3267 съ объясненіями повѣренныхъ. Въ 1872 году, изъ доклада которой взяты эти цифры, объясняютъ это простотою самыхъ дѣлъ (изъ 330,674 дѣлъ, поступившихъ въ 1868 году, 320,480 относились къ налогамъ) и тѣмъ обстоятельствомъ, что многія дѣла возникаютъ вслѣдствіе недоразумѣній. Частное лицо жалуется на неправильное решение; администрація возражаетъ и приводитъ мотивы; частное лицо видитъ, что оно заблуждалось, не настаиваетъ болѣе и представляетъ суду рѣшить дѣло противъ себя безъ возраженій съ своей стороны. Иногда бываетъ наоборотъ: вслѣдствіе приводимыхъ въ жалобѣ основаній, администрація убѣждается сама въ справедливости жалобы. Если-бы было установлено, чтобы жалующійся предварительно обращался къ самой администраціи, то, по мнѣнію коммиссіи, множество дѣлъ, вслѣдствіе разъясненія взаимныхъ недоразумѣній, не дошло бы до суда. Подобнымъ же образомъ ведется процессъ и въ государственныхъ совѣтѣхъ. На постановленіе администраціи или рѣшеніе административнаго суда жалоба должна быть подана въ трехмѣсячный срокъ съ того момента, какъ это постановленіе или рѣшеніе было предъявлено (notifié) данному лицу или учрежденію. Въ обзавоженныхъ судахъ переносъ дѣла въ апелляціонную инстанцію приостанавливаетъ исполненіе, за исключеніемъ определенныхъ случаевъ, указанныхъ въ законѣ, когда, по просьбѣ одной изъ сторонъ, судья постановляетъ рѣшеніе до предварительнаго исполненія. Въ административныхъ судахъ дѣйствуетъ правило обратное: въ некоторыхъ очень рѣдкихъ случаяхъ законъ самъ приостанавливаетъ исполненіе. Во всѣхъ остальныхъ

« Recours au contentieux n'a pas d'effet suspensif s'il n'en est autrement ordonné. Décret 22 juillet 1806, art. 3. »

случаяхъ лицо, желающее пріостановить исполненіе, должно обратиться съ просьбой объ этомъ въ государственный совѣтъ¹.

Жалоба, поданная въ государственный совѣтъ, не возбуждаетъ процессъ сама собою. Секція государственнаго совѣта назначаетъ докладчика для разсмотрѣнія жалобы и, на основаніи рапорта докладчика, дѣлаетъ особое постановленіе о сообщеніи жалобы противной сторонѣ (*ordonnance de soit communiqué*), т. е. о принятіи прошенія. Получивъ этотъ *ord. de soit communiqué*, истецъ, въ теченіи двухъ-мѣсячнаго срока, самъ посылаетъ *soit communiqué* и копію съ своего прошенія противной сторонѣ, которая въ теченіи двухъ недѣль должна дать отвѣтъ. Если противная сторона есть министръ, то истецъ самъ не посылаетъ къ нему никакихъ требованій; о поступившихъ въ государственный совѣтъ требованіяхъ истца министръ извѣщается, *ex officio*, административнымъ путемъ. До 1831 года постановленіе о *soit communiqué* имѣло дѣйствительное значеніе и истцы часто съ самаго же начала отсылались отъ суда, но со времени введенія устныхъ объясненій, прокуратуры и публичности, такъ-какъ въ моментъ принятія прошенія не извѣстно—какія дѣла окончатся въ секціи, а какія перейдутъ въ публичное засѣданіе, то секція не предрѣшаетъ дѣло за общее собраніе и принимаетъ всѣ прошенія, поданныя въ надлежащій срокъ и въ надлежащей формѣ, какъ бы они ни были неосновательны по существу. Съ этого времени *soit communiqué* остается только околнымъ путемъ для привлеченія отвѣтчика къ отвѣту.

Инструкція дѣла, такъ-же какъ и въ *cl. de pr.*, находится не въ рукахъ сторонъ, а въ рукахъ *section du contentieux* и докладчика; опредѣленія, относящіяся къ инструкціи дѣла, постановляются секціей въ секретныхъ засѣданіяхъ. Обыкновенно въ составъ дѣла входитъ не менѣе четырехъ состязательныхъ

¹ *Serrigny, Traité, t. I, § 285.*

исковое прошение (*requête*), отвѣтъ (*réponse*), реплика и реплика. *Section du contentieux* можетъ предписать осмотръ, допросъ свидѣтелей, экспертизу. Для этой цѣли она назначаетъ одного изъ рекетмейстеровъ или аудиторомъ¹. По составленіи доклада дѣло переходитъ или въ непубличное засѣданіе секціи, или же въ публичное засѣданіе *assemblée générale* *réunissant au contentieux*.

Въ публичномъ засѣданіи разсматриваются дѣла, веденіе которыхъ допускается не иначе какъ при участіи адвокатовъ, а также тѣ дѣла, которыя сами стороны пожелали вести черезъ адвокатовъ, наконецъ всѣ тѣ дѣла, при разборѣ которыхъ одинъ изъ членовъ секціи или комиссаръ правительства потребуютъ перенесенія ихъ въ публичное засѣданіе. Такимъ образомъ частное лицо можетъ всякое дѣло перенести въ публичное засѣданіе; для этого ему стоитъ только взять адвоката. Въ дѣлахъ о сложеніи или уменьшеніи прямыхъ налоговъ, въ дѣлахъ о выборахъ, а также во всѣхъ дѣлахъ объ *incompétence* и *excès de pouvoir* со стороны администраціи участіе адвокатовъ не обязательно, а потому въ большинствѣ случаевъ эти дѣла оканчиваются въ секціи. Администрація не въ какомъ случаѣ не обязана вести дѣло черезъ адвоката.

Судебное засѣданіе секціи и *assemblée gén.* начинается чтеніемъ доклада и ведется вообще въ томъ-же порядкѣ какъ судебное засѣданіе совѣта префектуры.

Способъ составленія рѣшенія въ государственномъ совѣтѣ, а также въ совѣтѣ префектуры отличается отъ способа составленія рѣшеній гражданскими судами. Рѣшеніе государственнаго совѣта состоитъ изъ трехъ частей: *visa* — изложеніе обстоятельствъ дѣла, *considerant* — мотивы и *dispositif* — самое рѣшеніе. Между тѣмъ-какъ въ общемъ гражданскомъ процессѣ первая часть рѣшенія, которая въ гражданскомъ судопроизводствѣ

носить названіе *qualité*, и составляется самими сторонами под контролем суда, *considerant* — секретарем под наблюдением председателя и только *dispositif* составляется самим судом, въ административныхъ судахъ все рѣшеніе составляется судебною коллегіей.

Рѣшеніе государственнаго совѣта есть окончательное, но оно можетъ быть измѣнено въ слѣдующихъ случаяхъ.

1. *Opposition*. Государственный совѣтъ можетъ постановить заочное рѣшеніе, если одна сторона или обѣ не явились въ судебное засѣданіе. Въ теченіи двухъ мѣсяцевъ отсутствовавшая сторона можетъ подать отзывъ и возвратитъ дѣло въ первоначальное положеніе. При этомъ существуетъ слѣдующее различіе отъ процесса въ обыкновенныхъ судахъ. а) По общему гражданскому процессу, если на одной сторонѣ есть нѣсколько соучастниковъ, имѣющихъ одинаковый интересъ въ процессѣ, изъ которыхъ одинъ явился въ засѣданіе, а другой нѣтъ, то отзывъ на заочное рѣшеніе, представленный отсутствовавшимъ, идетъ въ пользу и присутствовавшему (*profit-joint*). Въ административныхъ судахъ, напротивъ, существуетъ такое правило, что если на судѣ присутствовалъ хотя одинъ изъ соучастниковъ въ искѣ или отвѣтѣ, то оно обязательно и для отсутствовавшаго, рѣшеніе не считается заочнымъ и правило *profit-joint* не примѣнимо¹. б) Возраженіе противъ заочнаго рѣшенія не останавливаетъ исполненія, если о такой приостановкѣ не было специально постановлено². в) Третье различіе состоитъ въ томъ, что секція государственнаго совѣта можетъ не принять отзывъ на заочное рѣшеніе, даже поданный въ надлежащій срокъ, если находить его неосновательнымъ³. Это правило, также какъ и правило обѣ особомъ постановленіи о принятіи жалобы, установлено въ видахъ ускоренія процесса; оно также можетъ лишитъ от-

¹ Décret 22 juillet 1806, art. 31.

² Ibid. art. 29. — ³ Ibid. art. 30.

лица обязаны защищать свое дѣло въ публичномъ засѣданіи, а вслѣдствіе въ практикѣ даже неосновательные отзѣвы, если они приходятъ въ надлежащій срокъ и въ надлежащей формѣ, обыкновенно принимаются¹.

2. *Terc opposition*. Третьи лица, не участвовавшія въ процессѣ, права которыхъ нарушены рѣшеніемъ, могутъ потребовать отмены рѣшенія въ теченіи давностнаго срока (30 лѣтъ).

3. *Revision*. Пересмотръ рѣшеній, вошедшихъ въ законную силу, допускается какъ и пересмотръ рѣшеній общихъ гражданскихъ судовъ, но въ меньшемъ числѣ случаевъ сравнительно съ общимъ гражданскимъ процессомъ. Онъ ограниченъ тремя случаями: а) когда рѣшеніе было основано на подложныхъ документахъ, б) когда сторона проиграла дѣло вслѣдствіе удержанія противъ другой стороны необходимыхъ документовъ, с) когда протоколъ засѣданія не упоминаетъ о соблюденіи на судѣ существенныхъ правилъ судопроизводства, занесеніе которыхъ въ протоколъ обязательно².

Заслуживаетъ еще одну очень существенную особенность процессъ въ административныхъ судахъ. Частное лицо, проигравшее дѣло, должно уплатить судебныя издержки, но администрація, проигравшая дѣло, не присуждается къ уплатѣ судебныхъ издержекъ, не вознаграждаетъ частное лицо ни за наемъ заложнаго, ни за другіе судебные расходы. Это правило признаваемо абсолютно до 1849 года. Закономъ 3 марта 1849 г. постановлено, что относительно судебныхъ издержекъ должны применяться общія правила *code de proc. civile* (art. 130 и 131). Имперія въ 1852 г. отмѣнила это постановленіе (декретъ 30 января 1852 года) и возстановила привилегированное положеніе администраціи. Послѣ многихъ споровъ, возникшихъ

¹ *Amey, Traité, t. I, § 350.* — ² Décret 22 juillet 1806, art. 32.

Loi 24 mai 1872, art. 23. Сравни. *code de proc. civ.*, art. 480.

по этому поводу, декретомъ 2 ноября 1864 г. введены нѣкоторыя ограниченія; установлено, что издержки взыскиваются съ администраціи только въ дѣлахъ, касающихся государственныхъ доменовъ, контрактовъ о поставкахъ, исполненія публичныхъ работъ или убытковъ, нанесенныхъ частнымъ лицамъ этими работами, словомъ — въ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ администрація является представителемъ фиска. Въ тѣхъ-же случаяхъ, въ которыхъ она выступаетъ какъ представитель власти, т. е. въ области административной юстиціи въ тѣсномъ смыслѣ слова, она не уплачиваетъ издержекъ. Мотивируется это главнымъ образомъ тѣмъ, что администрація не есть сторона въ дѣлѣ такая-же, какъ частное лицо, что, выступая въ административномъ судѣ, она все-таки является съ характеромъ власти¹. Какъ судъ, неправильно рѣшившій дѣло, не уплачиваетъ частному лицу судебныхъ издержекъ, по отмѣнѣ рѣшенія апелляціонною или кассационною инстанціей, такъ и администрація, дѣйствующая въ качествѣ власти, не должна вознаграждать за издержки, понесенныя отъ нея ошибочныхъ рѣшеній². Законъ 24 мая 1872 года оставилъ въ силѣ правила, установленныя декретомъ 2-го ноября 1864 года³.

Во время послѣднихъ преобразованій въ Германіи и Австріи въ области административной юстиціи, велось очень много споровъ о задачѣ проектируемыхъ административныхъ судовъ и основномъ принципѣ процесса на этихъ судахъ. Одни, напр. Gneist, Pfizer (изъ Ульма), Korb, утверждаютъ, что задача административнаго суда состоитъ въ поддержаніи существующаго

¹ Serrigny, Traité, t. I, § 362.

² Этотъ взглядъ не только распространенъ во Франціи, но и въ Германіи и Бельгіи. См. рѣчь Унгера въ засѣданіи австрійской верхней палаты 23 января 1875 года. *Gautsch von Frankenthurn, Die Gesetze vom 22 Okt. 1875 über Verwaltungsgerichtshof.* Seite 108—109. *De-Fooz, Droit adm. belge, t. I, p. 342*

³ Ср. art. 24 alinéa 2 закона 24 мая 1872 съ art. 42 закона 3-го марта 1849 года и art. 2 декрета 2-го ноября 1864 года.

принцип процессу вообщемъ, въ поддержаніи объективнаго права и объективнаго въ процессѣ соответствуетъ *следственное начало* (*Untersuchungsmaxime*); другіе, какъ напр. Schmitt, утверждаютъ, что въ дѣлахъ административной юстиціи задача суда состоитъ не въ охраненіи объективнаго права вообщемъ, а въ защитѣ нарушеннаго или оспариваемаго *субъективнаго права* принадлежащаго отдѣльному лицу, защитѣ тогда, когда оно нарушено и на- сколько оно того пожелаетъ. Писатели, которые обращаютъ на задачу судовъ, обыкновенно, хотя и не всегда, утверждаютъ, что основнымъ принципомъ процесса въ этихъ судахъ должно быть *состязательное начало* (*Verhandlungsmaxime*), сущность котораго составляютъ слѣдующія процессуальныя правила: 1) судъ не начинаетъ дѣла безъ жалобы частнаго лица (не *propter iudex ex officio*), 2) не присуждаетъ по предметамъ, по которымъ сторонами не предъявлено требованій или больше того, что требовали стороны (не *ultra petita partium*), наконецъ 3) судъ не собираетъ доказательствъ (*quod non est in actis, non est in mundo*).

Мы не будемъ касаться теоретическихъ основаній того или другаго изъ нихъ, а только постараемся, на-сколько возможно, решить вопросъ — какъ въ этомъ отношеніи устроены французскіе административные суды.

Въ государственномъ совѣтѣ и совѣтѣ префектуры имѣютъ мѣсто слѣдующія нѣкоторыя правила состязательнаго процесса.

1. Дѣла начинаются не иначе какъ по жалобѣ частнаго лица или жалобѣ административной власти. Такъ, напр., совѣтъ префектуры не можетъ самъ собою завести дѣло о неправильности выборовъ, если въ него не поступило жалобы частнаго лица или протеста администраціи. Подобное возбужденіе дѣла *ex officio* государственный совѣтъ рассматриваетъ какъ *excès de pouvoir* и засируетъ состоявшіяся рѣшенія¹.

¹ Leroy, Traité, t. III, § 1222.

2. Судебная практика поддерживает и другое правило, что судъ не можетъ постановлять рѣшеній по требованіямъ, не предъявленнымъ сторонами, или присуждать болѣе того, что требовалось сторонами¹.

Что касается того, собираетъ ли самъ судъ доказательствъ, то законодательство объ этомъ не постановляетъ ничего опредѣленнаго; юриспруденція также проходитъ молчаніемъ относящуюся къ этому вопросу практику. Поэтому, не смотря на всю важность этого вопроса для характеристики французскаго судебно-административнаго процесса, я не могу, къ сожалѣнію, дать на него обстоятельный отвѣтъ. Я могу только сказать, что не имѣю никакихъ данныхъ утверждать, что собраніе самимъ судомъ доказательствъ составляетъ установившуюся практику въ административныхъ судахъ. Правда, по замѣчанію R. Dareste'a², государственный совѣтъ даже ex officio можетъ предписать осмотръ мѣстъ, допросъ свидѣтелей и проч., но, во 1-хъ, онъ добавляетъ, что это дѣлается очень рѣдко, во 2-хъ, не извѣстно о чемъ идетъ здѣсь (дѣло — о собраніи ли доказательствъ, или же вообще о направляющей процессу дѣятельности судьи. Состязательному началу вовсе не противрѣчить, если судъ, въ силу своей обязанности направлять движеніе процесса, безъ побужденія заинтересованной стороны не допускаетъ совершенія дѣйствій, для которыхъ уже миновали сроки, установленные въ виду общаго порядка (напр. подача апелляціонной жалобы по истеченіи срока), если онъ, для разъясненія дѣла, предлагаетъ вопросы сторонамъ или свидѣтелямъ, назначаетъ осмотръ мѣстъ, допросъ свидѣтелей или экспертизу, предписываетъ изслѣдованіе тѣмъ или другимъ способомъ фактовъ, приводимыхъ сторонами и могущихъ повліять на рѣшеніе.

¹ Serrigny, Traité, t. I, § 264, t. III, § 1222.

² R. Dareste, p. 662.

Въ этомъ отношеніи и общій гражданскій французскій процессъ позволяетъ суду дѣйствовать *ex officio*¹. Судья можетъ даже указать на недостатокъ доказательствъ извѣстнаго факта и предлагать имъ дополнить этотъ недостатокъ, не при этомъ впрочемъ ихъ къ этому.

Правду, что судъ не собираетъ доказательствъ, противорѣчитъ только то, если-бы судъ отъ себя сталъ возбуждать возраженія, приводить возраженія (*exсерptions*) и собирать разнаго рода доказательства для разъясненія фактовъ, противъ которыхъ сама заинтересованная сторона ничего не возражаетъ, если-бы судъ отъ себя сталъ отрицать признаніе факта, сдѣланное стороною не въ свою пользу, если-бы онъ сталъ извѣщать факты, которыхъ ни одна сторона не желаетъ представить на судъ.

Разсмотримъ теперь вопросъ—на-сколько процессъ во французскихъ административныхъ судахъ отличается быстротою. Суммарный характеръ процесса до извѣстной степени существуетъ въ совѣтахъ префектуры благодаря почти полному отсутствію изложенныхъ закономъ процессуальныхъ правилъ. Французскіе юристы рекомендуютъ примѣнять къ дѣламъ, по аналогіи, даже не обратившійся порядокъ общаго гражданского процесса, а правила еще болѣе суммарнаго процесса, примѣняемыя въ мировыхъ судахъ². Для нѣкоторыхъ дѣлъ, напр. для дѣлъ о выборахъ, самъ законъ начерталъ быструю процедуру, съ незначительнымъ числомъ входящихъ въ дѣло бумагъ и съ короткими сроками для процессуальныхъ дѣйствій. Законъ о выборахъ постановляетъ, напр., что совѣтъ префектуры долженъ постановить рѣшеніе въ теченіи мѣсяца отъ поступленія жалобы, и если въ теченіи этого срока никакого рѣшенія не постановлено, то жа-

¹ Le tribunal pourra aussi ordonner d'office la preuve des faits, qui lui paraissent concluants, si la loi ne defend pas. Code de proc. civ. art. 254.

² Barbie, Traité, t. VII, p. 472—3.

лоба считается отвергнутой и жалующійся может обратиться съ апелляціей въ государственный совѣтъ¹. Судебный процессъ въ государственномъ совѣтѣ, не смотря на нѣкоторыя мѣры, принятыя для ускоренія процесса и не совсѣмъ безвредныя для сторонъ (напр. право суда не принимать отзывъ на заочное рѣшеніе, поданное въ надлежащій срокъ), нельзя назвать быстрымъ. Значительное количество состязательныхъ бумагъ и длинные сроки, для различныхъ процессуальныхъ дѣйствій, дѣлаютъ его такимъ-же медленнымъ какъ и процессъ въ обыкновенныхъ судахъ. Что касается сроковъ, то вотъ краткій обзоръ самыхъ существенныхъ. Жалующійся на рѣшеніе административной власти или совѣта префектуры имѣетъ трехъ-мѣсячный срокъ, для подачи прошенія въ государственный совѣтъ². Прошеніе не открываетъ само собою процесса. Государственный совѣтъ дѣлаетъ особое постановленіе о принятіи или непринятіи прошенія и о сообщеніи прошенія отвѣтчику (*ord. de soit communiqué*). На постановленіе этого *ord. de soit communiqué* необходимо извѣстное время. Получивъ *soit communiqué*, истецъ предъявляетъ самъ свои требованія отвѣтчику или его адвокату; на это онъ имѣетъ два мѣсяца³. Отвѣтчикъ имѣетъ отъ двухъ недѣль до двухъ мѣсяцевъ, чтобы найти адвоката и представить отвѣтъ (президентъ секціи впрочемъ можетъ въ случаѣ надобности сократить срокъ, назначенный на представленіе отвѣта)⁴. По истеченіи этихъ сроковъ, судъ можетъ постановить заочное рѣшеніе, и на отзывъ противъ этого заочнаго рѣшенія отсутствовавшая сторона имѣетъ еще два мѣсяца⁵. Если отвѣтъ въ положенный срокъ не послѣдувалъ, то стороны имѣютъ еще по двѣ недѣли для реплики и дупли⁶.

¹ Loi 5 mai 1855, art. 45 et suiv.

² Décret 22 juillet 1806, art. 11.

³ Décret 2 nov. 1864, art. 3.

⁴ Décret 22 juillet 1806, art. 4.

⁵ Décret 2 nov. 1864, art. 4.

⁶ Décret 22 juillet 1806, art. 4 et 6.

Срок, предписанный общегражданским кодексомъ, вообще не былъ данъ. Известно и множество нѣтъ о вѣдѣ зинѣ

Такъ срокъ для перваго сообщенія противной стороной (art. de soit communiqué) и для подачи отзыва противъ заочнаго рѣшенія объясняются тѣмъ, что лица, которые должны быть сдѣлано сообщеніе и предъявлено заочное рѣшеніе, часто живутъ далеко отъ Парижа и въ этой стадіи процесса могутъ еще не имѣть тамъ адвоката. При такой отдаленности суда отъ сторонъ и продолжительности сроковъ, право о томъ, что апелляция и даже отзывъ на заочное рѣшеніе приостанавливаютъ исполненія, является необходимымъ корригентъ. Во всякомъ случаѣ процедура, уже по числу входящихъ въ дѣло бумагъ, медленнѣе сокращеннаго порядка судопроизводства, обозначеннаго въ ст. 404—413 code de proc. civ., существующаго въ гражданскихъ судахъ наиболѣе обычнымъ порядкомъ. *Суды въ департаментахъ и въ провинціяхъ, гдѣ суды не имѣютъ*

Такимъ образомъ главнѣйшія отличительныя черты процесса во французскихъ административныхъ судахъ сводятся къ слѣдующимъ:

1. Жалоба, подаваемая въ судъ на дѣйствія администраціи, не останавливаетъ дѣятельности послѣдней. *Суды въ департаментахъ и въ провинціяхъ, гдѣ суды не имѣютъ*

2. Апелляціонная жалоба и даже отзывъ на заочное рѣшеніе не останавливаютъ исполненія, если не установлено противное сообщенію закономъ или предписаніемъ суда. *Суды въ департаментахъ и въ провинціяхъ, гдѣ суды не имѣютъ*

3. Процессъ въ существенныхъ чертахъ — письменный. *Суды въ департаментахъ и въ провинціяхъ, гдѣ суды не имѣютъ*

4. Инструкція дѣла и изложеніе обстоятельствъ дѣла представляются суду, а не сторонамъ, что не даетъ еще однако слѣдующему началу исключительное господство въ процессѣ. *Суды въ департаментахъ и въ провинціяхъ, гдѣ суды не имѣютъ*

5. Процессъ имѣетъ суммарный характеръ только въ совѣтѣ префектуры. *Суды въ департаментахъ и въ провинціяхъ, гдѣ суды не имѣютъ*

6. Судебныя издержки, вообще говоря, не взыскиваются съ администрации.

Сравнительно съ этими, другія отличія, какъ напр. постановленіе суда о принятіи прошенія и сообщеніи его противной сторонѣ (*ord. de soit communiqué*), отсутствіе *profit-joint* при заочномъ рѣшеніи и другія подобныя, мною не упомянутыя, менѣе важны; изъ нихъ нѣкоторыя, какъ напр. особое постановленіе о принятіи прошенія, существуютъ только для формы, но не соблюдаются на дѣлѣ.

Но всему сказанному необходимо прибавить еще слѣдующее:

Акты дискреціонной дѣятельности администраціи (*actes d'administration pure*) и рѣшенія такихъ учреждений какъ *cour des comptes* и *conseils de revision*, относительно которыхъ государственный совѣтъ никогда не выступаетъ въ качествѣ апелляціонной инстанціи, — послѣднимъ могутъ быть только кассированы. Относительно совѣтовъ префектуры, министровъ (дѣйствующихъ въ качествѣ судей) и другихъ судебныхъ инстанцій, относительно которыхъ государственный совѣтъ является апелляціонною инстанціей, послѣдній, даже въ тѣхъ случаяхъ, когда жалоба основана только на доводахъ кассационнаго свойства, можетъ не ограничиться одною только кассаціей и передачею ея снова въ низшую инстанцію, но можетъ и удержать дѣло собою и разрѣшить его *по существу*, если фактическая сторона дѣла достаточно разъяснена въ низшей инстанціи. Кассируя судебное рѣшеніе, государственный совѣтъ передаетъ дѣло для новаго рѣшенія не въ другой судъ, а въ тотъ же самый, который рѣшилъ дѣло первоначально. Такое отступленіе отъ правилъ общегражданскаго процесса мотивируется тѣмъ, что низшіе административные суды не пользуются такимъ независимымъ положеніемъ какъ обыкновенные суды, а потому отъ нихъ нельзя ожидать упорства въ прежде принятыхъ рѣшеніяхъ, — преки указаніямъ кассирующаго государственнаго совѣта¹.

¹ Serrigni, Traité, t. I. §§ 273—4.

Исполненіе рѣшеній административныхъ судовъ. Рѣшенія административныхъ судовъ имѣютъ силу судебныхъ рѣшеній. Они ведутъ за собой, какъ и рѣшенія обыкновенныхъ судовъ, ипотеку имущества и принудительное исполненіе посредствомъ ареста и продажи имущества и даже посредствомъ личнаго ареста. Эти рѣшенія не могутъ быть оспариваемы въ обыкновенныхъ судахъ, но приведеніе ихъ въ исполненіе и назначеніе принудительныхъ мѣръ принадлежитъ обыкновеннымъ судамъ, по правиламъ *code de proc. civ.* Впрочемъ это правило имѣетъ значеніе только относительно тѣхъ рѣшеній административнаго суда, которыя должны быть исполнены *противъ* частнаго лица, и даже въ этомъ ограниченномъ объемѣ оно не безъ исключеній. Часто исполненіе рѣшеній, состоявшихся противъ частнаго лица, состоитъ въ рядѣ дѣйствій, предоставленныхъ заведенію администраціи, напр. въ снесеніи построекъ, ненадлежащимъ образомъ выстроенныхъ; въ этихъ случаяхъ жалобы по поводу исполнительныхъ мѣръ не могутъ быть приносимы въ обыкновенные суды. Въ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ рѣшеніе постановлено противъ администраціи, административный судъ отменяетъ оспоренное административное распоряженіе и указываетъ основанія, сообразуясь съ которыми оно должно быть измѣнено; приводитъ же это рѣшеніе въ исполненіе сама администрація и жалобы по поводу неправильнаго исполненія приносятся въ административные суды¹.

¹ Traité, t. I. §§ 267—269, t. III. § 1279.