

УДК 342.565.4.018.05/.07(430-074:44)"1945/..."(091)(045)

## СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ У ФРАНЦІЇ У КІНЦІ XVIII–XIX СТОЛІТЬ

*Микола Кобилецький\**, *Наталія Паславська\*\**

\* *Львівський національний університет імені Івана Франка,  
вул. Університетська, 1, Львів, Україна, 79000,  
e-mail: mkobyletskyj@gmail.com  
ORCID ID: 0000-0003-0365-8513*

\*\* *Львівський національний університет імені Івана Франка,  
вул. Університетська, 1, Львів, Україна, 79000,  
e-mail: npaslawska@yahoo.com  
ORCID ID: 0000-0002-1450-9970*

Статтю присвячено висвітленню історичних передумов, становленню сучасної моделі адміністративної юстиції у Франції наприкінці XVIII–XIX століть. Схарактеризовано місце і роль адміністративної юстиції у конституціях Франції кінця XVIII–XIX століть. Проаналізовано державно-правові реформи Наполеона Бонапарта та з'ясовано їхній вплив на становлення адміністративної юстиції у Франції. Показано процес формування Державної Ради, її структуру та функції у XIX столітті. Значну увагу звернуто на висвітлення повноважень Державної Ради у підготовці нормативно-правових актів та її співпрацю з главою Французької держави і парламентом Франції – Національними зборами. Так, 17 лютого 1800 року було прийнято доповнюючий Органічний закон, яким у департаментах запроваджено орган адміністративної юстиції – Раду префектури. Вона стала першою інстанцією адміністративного судочинства. Крім того, рада префектури виконувала функції дорадчого органу при префекті. Вищою апеляційною й одночасно касаційною інстанцією адміністративного судочинства була Державна Рада. За часів Наполеона Бонапарта у Франції вперше в Європі запроваджено систему контролю за діяльністю адміністрації щодо законності її рішень. Згадана модель адміністративної юстиції продовжує функціонувати у Франції до сьогодні. Значну увагу приділено аналізу функції і повноваженням окремих структурних частин Державної Ради – колегії рекетмейстрів та судовій колегії.

*Ключові слова:* адміністративна юстиція, Державна Рада, Франція, адміністративне судочинство, конституція, право, парламент, органи публічної влади, суд.

DOI: <http://dx.doi.org/10.30970/vla.2023.76.050>

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах адміністративна юстиція та адміністративне судочинство становлять важливу гарантію захисту прав людини та держави. В Україні, як і в інших демократичних державах Європи, сформовано систему адміністративного судочинства. Для удосконалення її діяльності важливе значення має вивчення історичного досвіду функціонування адміністративної юстиції в інших демократичних країнах Європи.

Таким цікавим досвідом для України є функціонування адміністративної юстиції у Франції. Модель сучасної адміністративної юстиції у Франції почала формуватися наприкінці XVIII століття та пройшла різні етапи свого розвитку. Згадана модель у Франції успішно функціонує і сьогодні та використовується у багатьох країнах Європи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Над проблемами функціонування адміністративної юстиції у Франції працювали та продовжують працювати французькі, польські, румунські, німецькі, італійські, австрійські та інші дослідники. Серед українських науковців до цієї проблематики зверталися В. Бевзенко, Ю. Панейко, М. Смокович, Б. Тищик, В. Решота, М. Дзіковський та інші.

Мета статті – з'ясувати особливості становлення сучасної моделі адміністративної юстиції у Франції наприкінці XVIII та у XIX століттях і показати її вплив на формування адміністративної юстиції та адміністративного судочинства у країнах Європи.

Судова система Франції характеризується співіснуванням судів загальної юрисдикції, які очолює Касаційний суд (Cour de cassation), та судів адміністративної юрисдикції, котрі підпорядковуються Державній Раді (Conseil d'Etat). Після розподілу повноважень між цими двома гілками судової влади адміністративна юстиція Франції, має широку юрисдикцію порівняно з адміністративною юстицією в інших європейських державах. Це виражається в тому, що не тільки спори про законність адміністративних актів, нормативно-правових актів і статутів (actes administratifs unilatéraux), але й значна частина спорів про договори укладені органами публічної адміністрації (contrats de l'administration), а також про державну відповідальність (contentieux délictuel) складають основу адміністративного права, отже, й адміністративної юрисдикції.

Положення, згідно з якими спори, що стосуються публічної адміністрації, розглядають в окремих судах, відмінних від судів загальної юрисдикції, було запроваджено у Франції ще в період Середньовіччя. До початку функціонування адміністративної юстиції у Франції ці повноваження входили до компетенції Королівської Ради. Королівська Рада складалась із найвпливовіших осіб держави та членів королівського двору. З XII століття Королівська Рада стала структуризованою, а її члени здійснювали управління окремими галузями державного життя [2, с. 44]. Первісними функціями адміністративної юстиції з XIII століття володів парламент Франції, який розпочав свою роботу у Парижі 1344 року [1, с. 157].

Модерна система адміністративної юстиції у Франції розпочала формуватися під час Французької революції наприкінці XVIII століття. В листопаді 1789 року парламент Франції своїм декретом остаточно скасував феодальну судову систему і створив нову буржуазну судову систему. На основі згаданого декрету парламенту «Про судоустрій» (La sur l'organisation judiciaire) від 24 серпня 1790 року було передбачено встановлення нових посадових осіб у судах загальної юрисдикції та утворення адміністративних судів [5, с. 1443]. Після проведення адміністративної реформи було встановлено посади мирових суддів, які функціонували в кантонах, а на наступних адміністративних структурних підрозділах, округах – окружних суддів (tribunaux de district). Згідно зі статтею 216 Конституції Франції від 22 серпня 1795 року на місці окружних судів було створено суди у новостворених департаментах [5, с. 1444].

Запровадження у Франції принципу поділу влад призводило до відсутності судового контролю за діяльністю органів публічної адміністрації. Зокрема, у декреті парламенту Франції від 22 грудня 1790 року «Про створення первинних зборів» (assemblees primaires) та адміністративних зборів (assemblees administratives) від 22 грудня 1789 року передбачалося, що департаментські та окружні адміністрації не мають бути обмежені у виконанні своїх адміністративних функцій судовими рішеннями [4, с. 55].

У 6 розділі директиви від 8 січня 1790 року повторювалися положення попередніх декретів, де вказано: «Конституція буде порушена, якщо судова влада

зможе втручатися в адміністративні справи і перешкоджати адміністративним органам у виконанні їхніх функцій – у будь-який спосіб». Оскільки будь-які дії судів і трибуналів, «спрямовані на втручання або перешкодження діяльності органів публічної влади, не є конституційними, вони не мають сили і не можуть перешкоджати адміністративним органам у виконанні їхніх обов'язків» [5, с. 1445].

Чіткіші положення містились у 3 статті Закону «Про судоустрій» від 24 серпня 1790 року: «Судові функції відрізняються від адміністративних і завжди повинні залишатися відокремленими від останніх. З огляду на загрозу застосування дисциплінарних стягнень через перевищення своїх посадових обов'язків суддям заборонялося будь-яким способом втручатись у діяльність органів публічної влади або викликати їх посадових осіб до суду у зв'язку з їхньою службовою діяльністю» [5, с. 1445].

У статті 10 згаданого закону вказувалося: «Судом під страхом зловживання службовим становищем, прямо чи опосередковано, заборонялося брати участь у контролі законодавчих повноважень або перешкоджати чи заважати виконанню декретів законодавчого органу, затвердженого королем». Національний конвент (Convention nationale) пішов ще далі, оголосивши у своєму Декреті від 16 (2 вересня) 1795 року недійсними всі рішення судів загальної юрисдикції, прийнятих щодо працівників адміністративних органів і наглядових комітетів у справах про конфіскацію майна, сплати податків та скасування адміністративних актів, а також про стягнення сум, сплачених у казну. Цей документ заборонив судам загальної юрисдикції виносити рішення щодо адміністративних актів, прийнятих органами публічної влади під загрозою застосування покарання. Це не впливало на можливість оскаржувати дотримання законодавства членами фінансового комітету (Comité des finances), яким вони підпорядковувалися [5, с. 1448].

У своєму рішенні від 23 січня 1987 року Конституційна Рада Франції (Conseil constitutionnel) цитувала згадані закони, посилаючись на «французьку концепцію поділу влади, що відносить поділ судів загальної юрисдикції та адміністративну юстицію, як основу конституційного статусу держави та основоположний принцип, визнаний і встановлений Конституцією Франції» [5, с. 1445].

Свою чергою, на думку професора університету Сорбонни Девіда Капітанта, не можна переоцінювати нормативно-правові акти, прийняті наприкінці XVIII століття. Він також розрізняє дві категорії адміністративних дій, які могли розглядати органи адміністративної юстиції. До першої категорії належить обмежена компетенція органів публічної влади. До іншої категорії відносять акти, які можна назвати «чисто адміністративними актами» або «чисто адміністративними рішеннями» [5, с. 1445]. Питання адміністративної юрисдикції також не можна було порушувати у судах загальної юрисдикції. Одночасно, у статтях Декрету від 14 жовтня 1790 року вказувалося: «Скарги на відсутність компетентності з боку адміністративних органів ніколи не підпадають під юрисдикцію суддів, вони повинні бути підняті перед королем як главою виконавчої влади» [4, с. 394].

Але згадані положення розмежування адміністративної (виконавчої влади) та судової влади поширювалися тільки на адміністративні акти. З іншого боку, судовий контроль не передбачався для «спірних проваджень», які містились у декретах від 6, 7 і 11 вересня 1790 року [6, с. 48]. У цих декретах та проектах законів передбачалось утворення адміністративних судів (tribunax d'administration). Однак парламент тогочасної Франції, Установчі Збори відкинули цю пропозицію, вважаючи за краще передати ці повноваження новим спеціальним адміністративним органам для контролю і швидкого правового захисту громадян [7, с. 712].

Йдеться про районні та департаментські управління, які діяли згідно з п. 3 ст. 9 декрету від 22 грудня 1789 року. Засідання первинних адміністративних зборів було замінено інтендантськими установами, Декретами від 6, 7 та 11 вересня 1790 року їм було передано адміністративну частину спорів, які раніше виконували інтенданти. Сюди, зокрема, входили спори щодо сплати прямих податків, питання державних закупівель, будівництва доріг, водних та лісових ресурсів і конфіскації майна. Натомість новоутворенні суди загальної юрисдикції мали розглядати правові справи щодо сплати непрямих податків. Повноваження державних адміністрацій продовжували зростати під час Французької революції. Наприклад, 12 стаття декрету від 30 березня 1792 року поклала на департаментські управління вирішення спорів щодо статків осіб, які емігрували за кордон унаслідок революції [4, с. 93].

Відповідно до описаної вище моделі більшість адміністративних актів підлягали внутрішньому адміністративному контролю. Це відбувалося шляхом оскарження до керівництва первинного органу (*recours gracieux*) та на вищому рівні (*recours hiérarchique*). Спірне провадження могло бути розглянуте у межах обмеженої компетенції. Згідно з указом від 22 грудня 1792 року передбачалось оскарження дій адміністративних органів в усіх передбачених адміністративних структурах, за винятком короля. У декретах від 27 квітня та 25 травня 1791 року було скасовано посади рекетмейстрів, державних радників та ліквідовано Королівську раду. Інші повноваження перейшли до Державної Ради, яка складалася з короля та міністрів, до обов'язків якої належав «Розгляд розбіжностей у думках і обговорення питань, з якими виконавча влада повинна виносити рішення щодо справ, якими займалися органи публічної влади, так і тих, що перебували під владою Короля» [4, с. 58].

Відповідно до повноважень Національного конвенту Франції згадані завдання поклалися на Виконавчу раду (*Conseil exécutif*), що перебувала під контролем Комітету добробуту (*Comité de Salut public*), до якого входили міністри. Конституція від 5 Фрюктидора III підтверджувала право департаменту скасовувати рішення муніципальної адміністрації та право міністрів скасовувати рішення щодо підпорядкованого їм департаменту. Однак вони підлягали затвердженню Директорією (*Directoire*), яка також могла безпосередньо скасовувати або призупиняти дію всіх рішень будь-якого адміністративного органу [3, с. 392]. Своєю чергою міністерства проводили службові засідання та звітували перед Державною Радою. Отже, департаменти відповідали перед міністерствами, а районні ради були відповідальними перед департаментами.

Після державного перевороту Наполеона Бонапарта 18 брюнера VIII (9 листопада 1799 року) та прийняття Конституції 22 фримера VIII (13 грудня 1799 року), було передбачено утворення консульств як виконавчих органів державної влади. Згідно зі згаданою конституцією було сформовано адміністративну юстицію, основні елементи якої функціонують до сьогодні [5, с. 1349].

За конституцією Франції від 13 грудня 1799 року, яка складалась із 7 розділів та 95 статей, створювався новий орган влади – Державна Рада. Членів Державної Ради призначав Перший консул і вона володіла широкою компетенцією, брала участь у процедурі прийняття законів, виконувала функції Верховного суду та Вищого адміністративного суду.

Законодавчу ініціативу мали консули й уряд, проекти законів готувала Державна Рада, а вносив їх у парламент Перший консул [2, с. 150–151].

Керівником виконавчої влади у департаментах були префекти, яких призначав Перший консул [2, с. 152]. Безпосереднє керівництво префектами здійснював міністр внутрішніх справ.

Наполеон Бонапарт реформував також хаотичну й забюрократизовану судову систему і створив адміністративну юстицію. Зберігаючи основоположну zásadu розподілу влади, він намагався забезпечити незалежність судової влади й об'єктивність у здійсненні судочинства. Насамперед було приділено значну увагу фаховості суддів та їхній кваліфікації. Судовою інстанцією були мирові суди, в округах діяли окружні суди (розглядали цивільні справи), апелювати на рішення яких можна було до окружних апеляційних трибуналів [2, с. 152].

Складніші кримінальні справи розглядали кримінальні трибунали в департаментах за участю присяжних. У департаментах ще діяли департаменти з розгляду цивільних справ. Присяжних обирало населення, яке мало право голосувати. У Парижі було створено Касаційний Трибунал, членів якого також призначав Перший консул.

Найважливіші кримінальні та цивільні справи розглядав Верховний суд. Членів цього суду обирав зі свого складу Касаційний Трибунал, а затверджував Перший консул.

Адміністративна юстиція у конституції 1799 року не передбачалась. Але до конституції до 1804 року вносили зміни та доповнення. Так, 17 лютого 1800 року було прийнято доповнюючий Органічний закон, яким у департаментах запроваджено орган адміністративної юстиції – Раду префектури [2, с. 153]. Вона стала першою інстанцією адміністративного судочинства. Крім того, рада префектури виконувала функції дорадчого органу при префекті. Вищою апеляційною й одночасно касаційною інстанцією адміністративного судочинства була Державна Рада [2, с. 153]. За часів Наполеона Бонапарта у Франції вперше в Європі запроваджено систему контролю за діяльністю адміністрації щодо законності її рішень [2, с. 153].

Після прийняття у 1804 році Органічного сенат-консульту 1804 року, який став фактично новою конституцією Франції, відбулися значні зміни в організації вищих органів державної влади. Вони також стосувалися і статусу Державної Ради [2, с. 157]. Зокрема, було змінено її склад та структуру, а низку її функцій передано до Таємного Сенату [2, с. 158].

Перш за все Державна рада при главі держави, отримала нові повноваження, за допомогою яких здійснювалось державне управління. Державна Рада, яка спочатку була суто адміністративним органом, що виконував допоміжні функції при главі держави, поступово набула нових функцій. До них відносилось вирішення адміністративних спорів та контроль за законністю виконання органами публічної влади своїх повноважень. До інших повноважень Державної Ради належала підготовка проєктів нормативно-правових актів для глави держави.

З початку функціонування консульства, в період правління Наполеона Бонапарта до 1814 року, контроль за діяльністю органів публічної влади був переданий Державній Раді, яка отримала новий правовий статус. Це, на думку професора Девіда Капітанта, було формою реставрації монархії. Державній Раді «доручається розробка проєктів, законів і указів державної адміністрації та врегулювання розбіжностей у думках, що виникають у сфері управління» [5, с. 1348].

Як і Королівська Рада в період монархії, Державна Рада часів правління Наполеона Бонапарта виконувала подвійну функцію, яку вона зберігає до сьогодні. Перш за все Державна Рада відповідає за підготовку найважливіших законів та

інших нормативно-правових актів, постанов. Державна Рада також володіла іншими, дуже широкими повноваженнями, а парламент не мав права вносити зміни до проєктів і законів, внесених урядом. Відповідно, згадані законопроєкти могли розглядатись у Державній Раді, і вона відповідала за вирішення адміністративних спорів. Ці повноваження були передбачені у декреті № 2 Про організацію Державної Ради від 5 нівосе VIII 26 грудня 1799 року. Згідно з цим декретом Державна Рада мала розглядати «спори, вирішення яких раніше належало до компетенції міністрів». З іншого боку, і в цьому Державна Рада відрізнялася від Королівської Ради, остання могла розглядати приватно-правові справи [3, с. 392].

Свою чергою вироки у кримінальних справах та рішення у цивільних справах можна було оскаржити до Касаційного суду (*Tribunal de cassation*), який було створено законами від 27 листопада та 1 грудня 1799 року. Цей суд став правонаступником департаменту Королівської Ради – Ради сторін. Водночас Державна Рада була наділена повноваженнями вирішувати конфлікти юрисдикції між органами публічної влади і судами загальної юрисдикції, відповідно до декрету від 5 нівосе VIII 1799 року.

Структурно до складу Державної Ради входило 30–40 членів. Зі своїми повноваженнями вона була дуже наближена до органів виконавчої влади. Стаття 52 Конституції Франції 1799 року відносила Державну Раду до повноважень консулів. Членів Державної Ради призначав та звільняв перший консул, а її рішення щодо адміністративно-правових спорів подавали на розгляд глави держави. Однак Державна Рада володіла великим ступенем самостійності. Хоча глава держави теоретично міг скасувати постанови Державної Ради та прийняти нове рішення, він не брав участь у його підготовці. На думку професора університету Сорбонни В. Балсона, майже не існувало випадків, коли глава держави не дослухався до думки Державної Ради. Зменшення кількості членів Державної ради та їхня тісна співпраця з відповідними міністерствами не сприяли наданню Державній Раді повноважень у галузі судочинства, якими володіла Королівська Рада [8, с. 485].

Кількість членів Державної Ради було збільшено у 1803 році шляхом створення колегії аудиторів, яких призначали за результатами конкурсу на заміщення вакантних посад (*Concours*). Посади пожиттєвих консулів було встановлено на засіданні від 16 термідора X (14 серпня) 1802 року. Декретом про повноваження та обов'язки Державної Ради від 11 червня 1806 року у складі Державної Ради було створено судову комісію. Судова комісія отримувала певну свободу дій стосовно міністерств. Також у складі Державної Ради було відновлено Колегію рекетмейстерів, яка існувала в складі Королівської Ради [3, с. 389].

Колегія рекетмейстрів допомагала Державній Раді опрацьовувати нормативно-правові акти. Поступово Державна Рада набувала функцій і повноважень, якими раніше володіла Королівська рада. Окрім того, державні радники та рекетмейстри отримували титули, якими володіли Королівські радники. Така практика стосувалась і нормативно-правових актів, прийнятих у період правління Наполеона Бонапарта. Цивільно-процесуальний кодекс Франції, який був прийнятий 22 липня 1806 року, будувався на основі регламенту 1738 року. Судовий комітет Державної Ради також володів повноваженнями, якими володів комітет з розгляду фінансових спорів з 1777 року та міністерство юстиції на основі декрету від 9 серпня 1789 року [10, с. 123].

Після падіння Французької імперії у 1814 році Державна Рада залишилась у структурі органів державної влади, але її повноваження було дещо обмежено. У Конституційній хартії від 4 червня 1814 року про Державну Раду вже не згадується.

Статус Державної Ради було визначено Ордноансом про організацію Державної Ради від 23 серпня 1815 року, після правління Сто днів. Процесуальний комітет продовжував функціонувати на основі декрету від 22 липня 1806 року, і до його повноважень належала підготовка судових рішень, які вимагали підпису короля, після їх обговорення на генеральних зборах Державної Ради. З іншого боку, адміністративні питання, які підлягали внутрішньому контролю адміністрації, належали до компетенції інших комітетів, закріплених за відповідними міністерствами, які відповідали за розробку проектів законів, постанов і розпоряджень та підготовку інших рішень [4, с. 122].

Револуція 1830 року відкрила новий етап у розвитку процедури контролю з боку Державної Ради і розширила права скаржників. Новий уряд Франції 2 лютого 1831 року видав перший Ордноанс, який врегулював порядок розгляду адміністративних скарг.

Цей Ордноанс було доповнено новим Ордноансом від 2 лютого 1831 року, згідно з яким доповідь Комітету адміністративної юстиції мала бути публічно зачитана перед загальними зборами Державної Ради. Ордноанс від 2 лютого 1831 року надавав нові правові гарантії на користь скаржників. Іншим Ордноансом від 12 березня 1831 року функції державних прокурорів було покладено на трьох рекетмейстрів, які мали представляти державні інтереси. Цей Ордноанс мав на меті захищати інтереси органів державної влади після розширення прав скаржників [4, с. 58]. Це рішення, на думку французьких науковців, підвищило якість адміністративної юстиції. Для реалізації ідей, передбачених у згаданих нормативно-правових актах, було запроваджено посади урядових комісарів, які представляли не позицію короля або органів публічної влади, а об'єктивно-суспільний інтерес, що сприяло розвитку правосуддя. Окрім того, було посилено повноваження Державної Ради у судових справах. Відповідно до статті 24 закону «Про Державну Раду» від 19 липня 1845 року король не міг відхилитися від позиції процесуального комітету у спірних справах, за винятком справ, що приймалися на основі рішення Ради Міністрів, які мали бути обґрунтовані та опубліковані у французькому державному офіційному засобі масової інформації, газеті «*Moniteur universel*» [8, с. 485].

Питання незалежності Державної Ради залишалось актуальним на порядку денному протягом усього періоду функціонування Липневої монархії у Франції.

Французький науковець Александер-Франсуа Вів'єн писав, що починаючи з 1845 року, глави держави у Франції протягом 44 років не скористалися своїм правом відхилити пропозицію Державної Ради. Це було свідченням поваги до Державної Ради як до важливої державної інституції та поваги до її контролюючих функцій. Протягом 1833 та 1843 років було подано шість законопроектів, у яких мала гарантуватись незалежність Державної Ради. Однак ця проблема була вирішена лише після революції у Франції 1848 року. Однак період відновлення республіки тривав не довго, й у 1851 році було встановлено Другу імперію Наполеона III й одночасно обмежено повноваження Державної Ради.

За конституцією 1848 року Державну Раду обирав парламент Франції – Національні збори – на шестирічний термін. До її компетенції належало попереднє обговорення законопроектів, поданих урядом, президентом чи парламентом, і надання рекомендацій щодо доцільності їх прийняття, а також вироблення правил для органів публічної влади і за дорученням Національних зборів – деяких регламентів, контроль, нагляд за місцевою адміністрацією (стаття 75) [2, с. 183]. Конституція Другої Республіки вважається найдемократичнішою з попередніх французьких конституцій [5, с. 1451].

У період Другої імперії (1852–1870 роки) було прийнято нову конституцію, яка набрала чинності у січні 1852 року, за якою членів Державної Ради призначав президент Франції. До її повноважень належало редагування законів [1, с. 188]. Головував на засіданнях Державної Ради президент держави. Державна Рада, поряд із Законодавчим корпусом і Сенатом, володіла законодавчими функціями.

Конституція Франції 1875 року складалася з трьох окремих конституційних законів: закон про організацію Сенату від 24 лютого 1875 року, закон про організацію державної влади від 25 лютого 1875 року та закон про взаємовідносини державної влади від 16 липня 1875 року. Державна Рада продовжувала функціонувати як важливий орган державної влади. До її компетенцій належала підготовка проєктів законів, надання правової оцінки проєктам нормативно-правових актів, поданих на підпис глави держави. Державна Рада також мала широку компетенцію в розробці окремих адміністративних актів і реформ, виконувала функції контролюючого органу щодо дотримання законів та підзаконних нормативно-правових актів. Державна Рада продовжувала залишатися вищим органом адміністративного судочинства. На основі спеціального закону про її функціонування та компетенцію вона виступала як адміністративний суд першої інстанції, як апеляційний та касаційний суд [2, с. 211].

Конституція Франції від 4 листопада 1848 року передбачала таємне обрання членів Державної Ради Національними зборами, абсолютною більшістю голосів на шестирічний термін, шляхом таємного голосування. Після кожних виборів до Національних зборів половину складу Державної Ради переобирали відповідно до ст. 72 Конституції Франції 1848 року. Такий порядок обрання членів Державної Ради підвищував статус її членів та їх незалежність. У межах функціонування однопалатного парламенту Державну Раду розглядали як елемент стабілізації політичної системи держави [4, с. 50]. Згідно зі статтею 75 Конституції Франції 1848 року Державна Рада надавала консультації уряду щодо підготовки проєктів законів, які готували депутати парламенту. Вона також готувала розпорядження органів публічної адміністрації та розробляла проєкти, яким Національні Збори надавали силу закону. Такі повноваження Державної Ради не сприяли посиленню її судових повноважень. Одночасно розглядали питання про створення окремого адміністративного суду. Однак юрисдикція Державної Ради у галузі адміністративного права, розгляду адміністративних скарг залишалася незмінною, оскільки у ст. 75 Конституції Франції від 1848 року вказувалось: «Державна Рада здійснює щодо органів державного управління всі повноваження контролю та нагляду, надані їй законом» [4, с. 58]. З іншого боку, вирішення спорів між органами публічної влади та судами загальної юрисдикції тепер покладалося на спеціальний конфліктний суд (Tribunal des conflits), який відповідно до ст. 89 Конституції 1848 року складався в рівній кількості з членів Державної Ради та Касаційного суду під керівництвом міністра юстиції.

На основі так званого органічного закону (*loi organique*) від 3 березня 1849 року Державна Рада отримала юрисдикцію в адміністративних справах. Отже, модель прийняття остаточних рішень в адміністративних справах главою держави було замінено наданням цих функцій Державній Раді. Окрім того, цей закон передбачав створення посад 24 рекетмейстрів, яких обирали на конкурсній основі. Судовий департамент виносив власне рішення, а не лише готував його для Генеральної асамблеї Державної Ради. Однак рішення судової палати можна було оскаржити до міністерства юстиції Франції [8, с. 481].



Проте повноваження Державної Ради як органу адміністративної юстиції у Франції було обмежено під час державного перевороту Луї-Наполеона Бонапарта. Внаслідок цього відбувається відновлення контролю монарха за діяльністю Державної Ради. Вибори державних радників скасовуються на основі ст. 48 конституції Франції від 14 січня 1852 року. Лише аудиторів продовжували призначати на посаду на основі конкурсів. Імператор мав право подавати апеляції на рішення Державної Ради, що надавало йому право втручатись у справи, які вела Державна Рада. Окрім того, органічний декрет про статус Державної Ради від 25 січня 1852 року зберіг функцію вирішення конфліктів між органами публічної влади та судами загальної юрисдикції. Адміністративні спори вирішувалися спеціальними органами у складі Асамблеї на основі судового департаменту Державної Ради. Таке рішення також вимагало підпису глави держави [8, с. 485].

Після падіння імперії та відновлення республіки у Франції Законом про реорганізацію Державної Ради від 24 травня 1872 року Державна Рада отримала статус незалежного суду щодо розгляду адміністративних спорів. У ст. 9 згаданого закону вказувалося: «Державна Рада самостійно приймає рішення щодо операції у сфері адміністративних спорів, та щодо клопотань про анулювання через перевищення повноважень поданих на рішення органів публічної влади». Ці повноваження Державна Рада зберігає до сьогоднішнього дня [9, с. 13].

Положення закону від 24 травня 1872 року дещо розширило повноваження Державної Ради щодо порядку обрання її членів. Їх обирали Національні збори, а рекетмейстрів призначав президент республіки, аудиторів обирали з членів спеціального конгресу [8, с. 547]. Однак законом від 25 лютого 1875 року право призначати державних радників знову було надано президенту Франції. Водночас Державна Рада переїхала до палацу Пале-Рояля, оскільки приміщення, де вона засідала з 1840 року, згоріло під час Паризької комуни [11, с. 35].

Незалежність Державної Ради, передбачену цим законом, було поставлено під сумнів у 1879 році, коли після виборів до влади прийшли республіканці. Республіканці, продовжуючи свою антиклерикальну політику, 12 липня 1879 року прийняли закон, який дозволяв звільняти зі складу Державної Ради [11, с. 36] представників, які вважалися надто консервативними. Одночасно зі збільшенням кількості посад у складі Державної Ради було передбачено вихід на пенсію, що призвело до звільнення значної кількості членів Державної Ради. Внаслідок цього лише троє представників з попереднього складу Державної Ради залишилися на своїх посадах. Певну стабільність у діяльності Державної Ради забезпечували рекетмейстри, які меншою мірою постраждали від політичних чисток. Однак належний професійний рівень членів Державної Ради було досягнуто лише на початку ХХ століття [11, с. 79]. Професійність членів Державної Ради, на думку французьких учених, було забезпечено різними фінансовими законами, прийнятими на початку ХХ століття.

Постанова Державної Ради від 13 грудня 1889 року, надавала право прямого звернення до Державної Ради, без розгляду справи у відповідному міністерстві. Така постанова сприяла перетворенню Державної Ради на повноцінний адміністративний суд.

Тож, сучасна система адміністративної юстиції у Франції почала формуватись у період Французької революції, наприкінці ХVІІІ століття. Згадані функції було передано Державній Раді, яка була спеціальним органом при главі держави, що виконувала низку повноважень. До них належали підготовка проєктів законів, підзаконних нормативно-правових актів, суд розгляду адміністративних справ та ін. Зазначеними повноваженнями Державна Рада Франції володіє до сьогоднішнього дня.

## Список використаних джерел

1. Ададуrow В. Історія Франції. Королівська держава та створення нації (від початків до кінця XVIII століття). Львів, 2002. 412 с.
2. Тишич Б. Й., Шевчук Л. Е. Франція. Історія держави і права (IX – початок XXI ст.). Львів, 2018. 368 с.
3. Aimo P. *Le origini della giustizia amministrativa*. Milano, 1990. 457 p.
4. Burdeau F. *Histoire du droit administratif*. Paris, 1995. 512 p.
5. Capitant D. *Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich*. Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Hrsg.). *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. S. 1335–1372.
6. Chevallier J. Du principe de séparation au principe de dualité. *Revue française de droit administratif (RFDA)*. 1990. 712 p.
7. Crémieux A., Balson F. *Code des Codes*. Paris, 1835. 887 p.
8. Drago R. La loi du 24 mai 1872. *E.D.C.E.* Paris, 1972.
9. Fougère L. (Hrsg.), *Le Conseil d'État, son Histoire à travers les documents d'époque*. Paris, 1974. P. 562–566.
10. Gonod P. Le Conseil d'État républicain. *France-Italie (Fn. 42)*. 1999. P. 33–42.
11. Hauriou M. De la formation du droit administratif français depuis l'an VIII. *Revue générale d'administration*. 1892. Bd. 2. 34 p.

## References

1. Adadurov, V. (2002). *Istoriia Frantsii. Korolivska derzhava ta stvorennia natsii (vid pochatkiv do kintsia XVIII stolittia)*. Lviv.
2. Tyshchuk, B. Y., Shevchuk, L. E. (2018). *Frantsiia. Istoriia derzhavy i prava (IX – pochatok XXI st.)*. Lviv.
3. Aimo, P. (1990). *Le origini della giustizia amministrativa*. Milano.
4. Burdeau, F. (1995). *Histoire du droit administratif*. Paris.
5. Capitant, D. *Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich*. Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Hrsg.). *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, 1335–1372.
6. Chevallier, J. (1990). Du principe de séparation au principe de dualité. *Revue française de droit administratif (RFDA)*.
7. Crémieux, A., Balson, F. (1835). *Code des Codes*. Paris.
8. Drago, R. La loi du 24 mai 1872. (1972). *E.D.C.E.* Paris.
9. Fougère, L. (1974). (Hrsg.). *Le Conseil d'État, son Histoire à travers les documents époque*. Paris, 562–566.
10. Gonod, P. (1999). *Le Conseil d'État républicain. France-Italie (Fn. 42)*, 33–42.
11. Hauriou, M. (1892). De la formation du droit administratif français depuis lan VIII. *Revue générale d'administration, Bd. 2*.

**FORMATION AND DEVELOPMENT  
OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN FRANCE  
AT THE END OF THE XVIII–XIX CENTURIES*****Mykola Kobyletskyi\**, *Natalia Paslavska\*\*****\*Ivan Franko National University of Lviv,  
1, Universytetska Str., Lviv, Ukraine, 79000,  
e-mail: mkobyletskyj@gmail.com*

ORCID ID: 0000-0003-0365-8513

*\*\*Ivan Franko National University of Lviv,  
1, Universytetska Str., Lviv, Ukraine, 79000  
e-mail: : npaslawska@yahoo.com*

ORCID ID: 0000-0002-1450-9970

The article is devoted to the coverage of historical prerequisites to formation of the modern model of administrative justice in France at the end of the XVIII–XIX centuries. The place and role of administrative justice in the constitutions of France at the end of the XVIII–XIX centuries are characterized. Napoleon Bonaparte's state-legal reforms and their influence on the development of administrative justice in France are analyzed. The process of formation of the State Councils, their structure and functions in the XIX century is shown. Considerable attention is paid to highlighting the powers of the State Council in the preparation of normative and legal acts and its cooperation with the head of the French state and the French parliament National Assembly. Thus, on February 17, 1800, a supplementary Organic Law was adopted, which introduced the body of administrative justice – the Prefectural Council – in the departments. It became the first instance of administrative judicature. In addition, the prefecture council performed the functions of an advisory body to the prefect. The State Council was the highest appellate and at the same time cassation instance of administrative proceedings. During the time of Napoleon Bonaparte, in France, for the first time in Europe, a system of control of the the legality of administration decisions was introduced. This model of administrative justice continues to function in France to this day. Considerable attention is paid to the analysis of the functions and powers of individual structural parts of the State Council, such as the collegium of racketeers and the judicial collegium.

*Keywords:* administrative justice, Council of State, France, administrative proceedings, constitution, law, parliament, public authorities, court.

*Стаття: надійшла до редакції 15.02.2023  
прийнята до друку 16.05.2023*