

**Батюк С. Ю.,**

*аспірант кафедри адміністративного та фінансового права  
Львівського національного університету імені Івана Франка*

## **СТАНОВЛЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ АДМІНІСТРАЦІЇ У СЕРЕДНЬОВІЧНІЙ ФРАНЦІЇ**

### **FORMATION OF CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE ADMINISTRATION IN MEDIEVAL FRANCE**

Стаття присвячена аналізу історичних аспектів, причин, принципів та передумов на яких була сформована судова гілка влади у середньовічній Франції, та принципів які дійшли до наших днів. Проаналізовано фактори, які вплинули на формування принципів побудови дієвої судової системи, процедури фактичного розгляду справ, інституціоналізації судової влади в Середньовічній Франції, розподіл юрисдикцій між загальними та спеціалізованими судами. Були розглянуті та проаналізовані категорії справ, які розглядалися судами як судами загальної, так і спеціальної юрисдикції. Визначено основні напрямки розвитку судової системи в період від Середньовіччя, коли розпочалось формування перших органів судової влади, до початку Великої Французької Революції, коли були сформовані органи судової влади. Необхідно наголосити, що система адміністративного контролю, яка була сформована в період Великої Французької Революції, по суті, являлася розвитком правових механізмів часів Королівського правління у Франції. Наукову увагу було націлено на історичний розвиток інституцій адміністративного контролю, їх переваг та недоліків, трансформацій на певних етапах формування, а також причин та факторів які зумовили дані трансформації. Розглянуто та проаналізовано історичні та політичні фактори, політичні та соціально-економічні обставини, які вплинули на формування інституцій, які здійснювали публічно-адміністративний контроль у Середньовічній Франції. Проведено спостереження за розвитком даних інституцій в різні історичні періоди, їх розвиток, та трансформація. Були зроблені висновки щодо впливу даної еволюції системи адміністративного контролю на подальше формування історичної бази, формування підґрунтя та принципів, які впливають на всю систему публічного адміністрування Франції аж до сьогодення.

**Ключові слова:** *адміністративна юрисдикція, спеціалізовані суди, Королівська рада, судовий спір, сторони спору, адміністративний акт.*

The article is devoted to the analysis of historical aspects, reasons, principles and prerequisites on which the judicial branch of power was formed in medieval France, and principles that have reached our days. The factors that influenced the formation of the principles of building an effective judicial system, the procedures for the actual consideration of cases, the institutionalization of judicial power in Medieval France, the distribution of jurisdictions between general and specialized courts are analyzed. Categories of cases that were considered by courts of both general and special jurisdiction were considered and analyzed. The main directions of the development of the judicial system in the period from the Middle Ages, when the formation of the first bodies of judicial power began, to the beginning of the Great French Revolution, when the bodies of judicial power were formed, were determined. It should be emphasized that the system of administrative control, which was formed during the Great French Revolution, was, in fact, a development of the legal mechanisms of the time of the Royal rule in France. Scientific attention was focused on the historical development of administrative control institutions, their advantages and disadvantages, transformations at certain stages of formation, as well as the reasons and factors that led to these transformations. Historical and political factors, political and socio-economic circumstances that influenced the formation of institutions that exercised public-administrative control in Medieval France were considered and analyzed. Observation of the development of these institutions in different historical periods, their development and transformation was carried out. Conclusions were made regarding the influence of this evolution of the administrative control system on the further formation of the historical base, the formation of the basis and principles that affect the entire system of public administration in France until today.

**Key words:** *administrative jurisdiction, specialized courts, Royal Council, legal dispute, parties to the dispute, administrative act.*

**Постановка проблеми.** Дослідження шляху становлення контролю за діяльністю адміністрації у середньовічній Франції, дозволить краще зрозуміти процеси, які дали поштовх до створення сучасної судової гілки влади у Франції. Принципи які були закладені в даний період історії Франції, допоможе краще вивчити розвиток всієї системи державної влади Французького королівства.

**Стан опрацювання цієї проблематики.** Дослідження розвитку правової системи Франції, вимагає дослідження не тільки особливостей розвитку всіх гілок державної влади, але й особливості та напрямки розвитку в кожному з періодів становлення. Даний аналіз має значне пізнавальне, історико-теоретичне та практичне значення. Оскільки на даний момент досить детально вже вивчений період реформ часів Великої Французької Революції та правління Наполеона Бонапарта, вивчення процесів розвитку в період Середньовічної Франції дозволить зрозуміти принципи, на яких базувалися подальші реформи.

**Метою статті** є аналіз, та вивчення процесів та принципів на яких базується сучасна судова система Франції.

**Виклад основного матеріалу.** Основи адміністративної юрисдикції були закладені ще до Великої Французької Революції та реалізації чітких принципів розподілу владних повноважень. Розглянувши ближче систему адміністративного контролю дореволюційної Франції, можна стверджувати, що механізм який почав діяти в постреволюційний період, був не більше ніж розвиток та вдосконалення вже існуючих норм та інституцій. Оскільки було проведено інституціоналізацію юрисдикції ще в період Середніх віків, вона набула певної мірою незалежності по відношенню до королівської влади, тому можна впевнено стверджувати про те, що існувала справжня адміністративна юрисдикція та справжня судова система, а адміністративні спори отримали відповідне ставлення. Це знайшло своє відображення у створенні спеціалізованих судових органів для розгляду справ, які стосуються короля або суспільних інтересів [1, с. 385], а також у належному розподілі повноважень у Королівській раді, яка здійснювала загальний нагляд, та реалізовувала відповідний розподіл обов'язків [2, с. 5].

Організаційна структура всіх політичних, адміністративних чи судових інституцій, розподіл повноважень та незалежність яких охарактеризовують сучасну державу, беруть свій початок як структурна частина Королівської ради. В цю раду входили найвпливовіші особи королівства та члени королівського двору, яка з часом стала повноцінним консультативно-дорадчим органом, на чію підтримку спирався Король, керуючи країною.

На протязі певного часу, деякі установи відокремились від Королівської ради, та одержали право незалежно, від власного імені, приймати рішення. Прикладом таких інституцій, можна назвати парламент, який був наділений владними повноваженнями. Перший парламент був створений у Парижі і був наділений владними повноваженнями згідно з Ордонансом від 11 березня 1344 року [3, с. 498]. Починаючи з 1422 року, було прийнято рішення створити парламенти на територіях всіх великих королівських земель, і на період 18 століття було засновано 14 парламентів.

Після надання парламентам автономії у прийнятті рішень та вирішення спорів, виникла ідея здійснити розподіл спорів: спори які «стосуються короля» (*touchant le roi*) – адміністративні спори в сучасному розумінні, та спори між «рівними сторонами» (*de partie a partie*) [4, с. 83] – приватні спори. Тому було вирішено, що перша категорія справ повинна вирішуватися в іншому порядку, ніж друга, яка була вилучена з компетенції парламентів. Даний поділ призвів до необхідності створити «спеціалізовані юрисдикції». Наприклад, аудит доходів і витрат королівства було доручено Рахунковій палаті (*Chambre des comptes*), яку було створено у відповідності до Ордонансу Вів'єн-Брі від 17 квітня 1320 року [5, с. 234]. У 1346 році було утворено Монетну палату (*Chambre des monnaies*), яка розглядала цивільні та кримінальні справи, що пов'язані з карбуванням грошей. Монетна палата залишалася під контролем Паризького парламенту до 1522 року, після чого була відокремлена та одержала юрисдикційну незалежність під назвою Монетний двір (*Cour des monnaies*). Був створений суд з питань допомоги – суд, який розглядав апеляції на рішення різних судів щодо питань непрямого оподаткування. Суд створили у відповідності

до Ордонансу 1389 року, та розглядав різні спори, наприклад: спори що стосувалися податку на сіль, спори щодо водокористування та лісового господарства, спори у сфері податкового права, державної власності та доріг, котрі знаходилися у межах конкретної адміністративної одиниці – генералітету [6, с. 181]. В подальшому, починаючи з 16 століття, в межах генерал-губернаторств були створені спеціальні фінансові установи (*bureaux de finances*), які займалися питанням «звичайного оподаткування» – це доходи які одержував Королівській двір від земельних ділянок, та «надзвичайного оподаткування» – податки, а також дохід від доріг, які в себе включали також і видатки на обслуговування. Фінансові установи в межах своїх компетенцій являлися найвищою інстанцією, і на них розповсюджувалась юрисдикція судів.

Передача повноважень в сфері судочинства судам, парламентам та спеціалізованим судам, не обмежила повноваження короля в сфері судочинства та не заважала здійснювати власне правосуддя. Король, за допомогою Королівської ради, здійснював контроль за будь-яким їхнім рішенням і міг в будь-який час передати спір на свій персональний розгляд, а також тримати під своїм прямим контролем окремі галузі суспільного життя. З вище наведеного, можна стверджувати що Королівська рада здійснювала контролюючі функції, щодо рішень, які були прийняті парламентами або спеціалізованими судами. До компетенції Королівської ради також входило вирішення юрисдикційних конфліктів, які виникали між різними судами. Дана категорія спорів була достатньо численною, оскільки парламенти часто намагалися перейняти на себе повноваження, в сфері контролю над рішенням інших судів, та перекласти на себе відповідальність, щодо вирішення адміністративних спорів [7, с. 146, 194].

До повноважень Королівської ради, належало вирішення питання, пов'язаних з правом Короля на так звану евокацію, коли він мав право забрати будь-яку справу на одноосібний розгляд у будь-якого суду та на будь якій стадії судового процесу, яке впливало з його первісної одноосібної юрисдикції. Сторони спору володіли правом безпосереднього звернення до Короля, з метою одержання більш справедливого на їхню думку рішення, ніж через

судовий розгляд [8, с. 223]. Незважаючи на автономну юрисдикцію судів, кількість справ, котрі потрапляли на розгляд Королівської ради на підставі королівського права евокації, не скоротилось. Щоб зменшити навантаження на Королівську раду, та уникнути загрози неможливості виконання інших функцій покладених на раду, було прийнято Ордонанс від 2 серпня 1497 року, яким було створено незалежну Велику Раду (*Grand Conseil*) [9, с. 296], якій доручили самостійне вирішення правових спорів, що раніше входили в сферу компетенції Королівської ради. Але враховуючи, що право евокації не втратило своєї сили, звернення щодо вирішення спорів продовжували надходити до Королівської ради, а значення Великої ради поступово знижувалося.

Для того, щоб мати можливість виконувати всі покладені на неї функції, як в плані вирішення великої кількості судових спорів, так і в плані підтримки короля у виконанні центральних політичних, адміністративних, економічних, військових та багатьох інших важливих завдань загальнодержавного значення, в межах Королівської ради були створені спеціалізовані структурні підрозділи [10, с. 10]. Насамперед, це стосувалося інституцій політичної сфери діяльності, в яких Король особисто засідав: Таємна рада (*Conseil etroit*), Економічна рада (*Conseil des affaires*), Вища рада (*Conseil d'Enhaut*) – одержала свою назву у зв'язку з місцем проведення засідань на першому поверсі Версальського палацу, і Державна рада (*Conseil d'Etat*). Королівська рада, в залежності від того який спектр питань, рада розглядає на протязі певного часу, виступала або як Рада з питань внутрішніх справ (*Conseil des depeches*), яка відповідала за вирішення адміністративних справ, або як Королівська фінансова рада (*Conseil royal des finances*), яка розглядала та ухвалювала рішення щодо податкової та фінансової політики. Даний поділ дає уявлення про витоки на яких базується сучасна організація Ради міністрів Франції (*Conseil des ministres*).

В адміністративних інституціях представником короля виступав канцлер. Необхідно розрізняти компетенцію між адміністративними і податковими спорами та спорами у сфері приватного права. Це виражає наведене вище розмежування між двома юрисдикціями. Згід-

но з цим, приватна рада або рада партій (*Conseil privé ou des parties*), в основному займалась вирішенням апеляційних проваджень щодо рішень, які виникли в спорах між приватними особами, до розгляду яких залучалася Королівська рада. Адміністративні та податкові спори щодо рішень місцевої або центральної адміністрації розглядалася Державною радою та Радою фінансів (*Conseil d'Etat et des finances*) [11, с. 20,21]. У 18 столітті Державна рада та Рада фінансів включала в себе два управління: Велике та Мале фінансове управління (*grande et petite direction des finances*) [12, с. 86], і була попередницею сучасної Державної ради.

На перших етапах становлення основними чиновниками Королівської ради були переважно рекетмейстри (*maitres des requetes*), до головних функцій яких входило ведення всієї документації та звітності. Дані повноваження вони одержували від короля, особливо це було поширено на судові справи, які вирішував король самостійно – при власному дворі (*jugees en son hotel*). В подальшому це стало головним поштовхом для їхнього призначення як *maitres des requites de l'hotel*. По мірі розширення адміністративно-управлінського апарату, до їх числа увійшли державні радники (*conseillers d'Etat*), до повноважень котрих входило прийняття рішень на основі рекетмейстрів, які в подальшому формально затверджувалися та подавалися королем. Державні радники походили з правової або адміністративної сфери державної діяльності, найчастіше їх відбирали з числа парламентських радників (*conseillers au parlement*). На відміну від інших чиновників, таких як наприклад ті ж самі рекетмейстри, котрі могли займати свої оплачені посади до смерті, державні радники призначалися та знімалися безпосередньо королем. Взаємодія на різних рівнях адміністративного управління була досить різноманітною. В якості прикладу може бути те, що дуже багато рекетмейстрів достатньо активно працювали на місцевому рівні адміністрування – в якості інтендантів. Ріст професіоналізму при розгляді спорів у Королівській раді можна замітити також при розгляді спорів в політичних інституціях під головуванням короля, які проводилися під чітким наглядом канцелярії державних радників і які підготовлювалися рекетмейстром.

Юридична складова вирішення спорів, які розглядалися в Королівській раді, характеризувалася не лише спеціалізацією діяльності та розподілу повноважень та обов'язків чиновників, але й створенням процесуальної бази. Різноманітні правила та приписи були запроваджені ще в дореволюційний період за часів старого королівського режиму. Останнє прийняте Положення (*reglement*) від 23 червня 1738 року, який замінив собою попередні положення за 1660, 1673 та 1678 років, і мав на меті покращити та спростити процедуру ведення судочинства на користь громадян у всіх королівських справах, а також зробити розгляд справ швидшими та менш затратними [13, с. 42]. Дане положення лежало в основі судочинства як в Державній раді так і в Касаційному суді, та проіснувало аж до 1947 року.

Таким чином поступово утворилася адміністративна юрисдикція, яка була відокремлена від загальної юрисдикції. Відповідна категорія справ була доручена спеціалізованим судам першої інстанції і розглядалися в рамках Королівської ради в спеціальних квазісудових інституціях.

З посиленням абсолютизму, який був основою державного устрою починаючи з 17 століття, призвело до повернення повноважень щодо вирішення адміністративних спорів під юрисдикцію королівської адміністрації. Парламенти вкотре були позбавлені юрисдикції у вирішенні даної категорії справ. Спеціалізовані суди також втратили свої повноваження, які були передані королівській адміністрації. Таким чином була утворена система внутрішньо-адміністративної юрисдикції або адміністративної юстиції. Дана тенденція зародилася ще за часів королівського режиму, та значно посилилася після Великої Французької Революції.

На протязі 17 століття розширення кордонів держави супроводжувалося централізацією управління та розвитком поглядів на королівські функції в сенсі перетворення королівського урядовця (*monarque administrateur*) у фігуру короля-судді (*roi justier*). З метою підвищення ефективності та удосконалення королівської політики, а особливо, це стосувалося фінансової політики та судочинства в плані збору податків та вирішення спорів, прем'єр-міністр Людовіка XIII (1601-1643), кардинал

Арман Жан де Плессі де Рішельє, впровадив практику відправки інтендантів – відряджених рекетмейстрів, яких відправляли в різні регіони королівства. В число їхніх повноважень входило: розслідування всіх злочинів щодо зловживань місцевих чиновників, розкрадань податків і зборів та інших фактів, які були скоєні чиновниками, та які безпосередньо впливали на ефективну роботу органів місцевої влади, добробут та підтримку місцевого населення. В достатньо короткий період інтенданти зайняли посади в генералітетах на постійній основі, де вони виконували власні адміністративні обов'язки та володіли повноваженнями розглядати спори, що стосувалися податків, та можуть підлягати оскарженню в Королівській раді. Поступово їм почали доручати вирішення все більшого кола питань, таких як наприклад: поштова система, збройні сили, виробництво пороху, громадські роботи, питання концесій, охорона громадського порядку. На вищих рівнях державної влади, також відбулися зміни: на протязі 18 століття сфера компетенції головного контролера фінансів (*controleur general des finances*), який володів повноваженнями апеляційного перегляду значно розширилися, та змінив фінансові управління Королівської ради.

Але таке розширення контролю за адміністративними актами з боку адміністрації було розкритиковане великими французьким мислителями та науковцями. Так Шарль Луї де Монтеск'є у своїй праці «Про дух законів» (*De l'esprit des lois*) зазначав: «Велике невдоволення в монархії досі полягає в тому, що королівські міністри самі вирішують судові спори» [14, с. 6]. Щоб не допустити зневільювання позицій Королівської ради, яка гарантувала неупередженість відповідно до принципів своєї діяльності, у 1777 році було створено Комітет з фінансових питань (*Comite contentieux des finances*), до складу якого увійшли державні радники та рекетмейстри.

Численні спроби членів парламентів контролювати рішення інтендантів призвели до прийняття відомого Едикту Сен-Жермен-Ле від 21 лютого 1641 року. У статті 1 даного едикту було роз'яснено відсутність юрисдикції звичайних судів щодо адміністративних спорів: «... наш парламентський суд Парижа і всі інші наші суди були створені лише для здійснення право-

суддя для наших підданих; ми прямо перешкоджаємо їм і забороняємо їм займатися в майбутньому будь-якими справами, подібними до згаданих вище, або взагалі будь-якими справами, які можуть стосуватися держави, управління і правління нею, які ми залишаємо тільки за нашими особами і нашими спадкоємцями престолу, за винятком випадків, коли ми надаємо їм особливі повноваження і мандат для цього...».

Після парламентський повстань (*fronds parlamentaires*) за допомогою яких парламент Парижу виступив проти королівської влади ще неповнолітнього короля Людовіка XIV, королем була видана резолюція, яка була опублікована Вищою радою 8 липня 1661 року, в якій було вказано «під загрозою імпичменту було накладено на суди перешкоди і заборони, щоб вони не приймали до розгляду жодних справ і проваджень, рішення про які Його Величність і Його Рада склали і залишили за собою» [15, с. 403]. Дане рішення було направлено на зміцнення позицій Королівської ради не тільки щодо парламенту, але й щодо судів у адміністративних справах. Останні також зблизилися з Паризьким парламентом через рівний статус їхніх членів, для щоб кинути виклик королівській абсолютистській владі. Вони не припиняли різним чином протидіяти привласненню адміністративних спорів адміністрацією; у період з 1756 по 1775 рік суд з питань допомоги (*Cour des Aides*) звернувся до короля з цього приводу з 18-тьма ремонстраціями [16, с. 98].

Можна сказати, що особливе ставлення до адміністративних спорів зберігалось протягом усього періоду існування Королівської влади до початку Великої Французької Революції. На першому періоді це було доручено різним спеціалізованим судам, на які претендувала виключно королівська адміністрація, яка в свою чергу не відмовлялася від провадження квазісудових проваджень, які доручалися професіональним юристам – насамперед, чиновникам у Королівській раді.

**Висновки.** На основі проведеного дослідження було визначено історичні передумови та принципи, на яких було закладено основи публічної адміністрації сучасної П'ятої Французької Республіки. Дослідивши та проаналізувавши систему публічного адміністративного контролю дореволюційної Франції,

можна впевнено стверджувати про те, що система публічної адміністрації постреволюційної Франції, являється подальшим розвитком та удосконаленням попередніх норм та принципів. Розглянуто та проаналізовано всі етапи становлення системи публічного адміністрування, проблеми, які виникали при впровадженні різних нових інституцій та механізмів, конфлікт інтересів між Королем Франції з одного боку, та аристократією та місцевими елітами, з іншого, за вплив на різні інституції. Даний конфлікт вилився в череду спроб повної централізації публічної влади під повним контролем, з боку Короля та придворних еліт, та спроби створити незалежні органи державного управління, особливо це стосувалося органів, що здійснювали судочинство, з боку аристократії та місцевих

еліт. Публічна адміністрація, набувши певну незалежність від королівської влади, реалізувала розподіл судових органів, на спеціалізовані, які розглядають справи, що стосуються короля, або суспільних інтересів, а також чіткий розподіл повноважень та обов'язків у Королівській раді. Проаналізувавши етапи становлення французької публічної адміністрації, можна дійти висновку, що подальші реформи, які були проведені після Великої Французької Революції, і були остаточно реалізовані в Адміністративній Реформі Наполеона Бонапарта 1800 року, яка рахується основою сучасної системи публічної адміністрації у Франції, являються природним та логічним продовженням тих ідей та принципів, які були закладені ще в період Середньовічної Франції.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Das Verwaltungsrecht als solches wurde dagegen erst seit Beginn des 19. Jahrhunderts dogmatisch gestaltet; vgl. Maurice Hauriou, De la formation du droit administratif français depuis l'an VIII, in: *Revue generale d'administration* 1892, Bd. 2, S. 385 ff.
2. Bernard Guenee, *Le Conseil du roi au Moyen Age*, in: *Le Conseil d'Etat avant le Conseil d'Etat*, *La Revue administrative* 52 (1999), Sondernummer 3, S. 5; siehe allgemein Noel Valois, *Etude historique sur le Conseil du Roi*, Paris 1886.
3. Decrusy/Isambert/Jourdan, *Recueil general des anciennes lois francaises*, Bd. 4, Paris 1823, S. 498.
4. Jean-Louis Mestre, *Le traitement des contentieux administratifs au XVIIIe siècle*, in: *Conseil d'Etat (Fn. 2)*, S. 83.
5. Decrusy/Isambert/Jourdan, *Recueil (Fn. 4)*, Bd. 3, Paris 1822, S. 234.
6. Jean-Louis Mestre, *Introduction historique au droit administratif français*, Paris 1985, S. 181 f.
7. Dabei verbieten etwa die Ordonnanzen v. 25.06.1407 und vom März 1408 die Berufung gegen Entscheidungen der Rechnungskammer zum Parlament; Isambert/Decrusy, *Recueil (Fn. 4)*, Bd. 7, Paris 1824, S. 146 und 194.
8. Vgl. etwa Art. 55 und 105 ff. des Code Michaud v. 15.01.1629 (Isambert/Taillandier/Decrusy, *Recueil (Fn. 4)*, Bd. 16, Paris 1892, S. 223) über die Evokation als Schutzmittel gegen den Einfluss von Richterfamilien bzw. der Protestanten in einer katholischen Gesellschaft.
9. Dieser wird mit dem Brief v. 13.07.1498 als Institution bestätigt; Isambert/Decrusy/Armet, *Recueil (Fn. 4)*, Bd. 11, Paris 1827, S. 296.
10. Thireau (Fn. 9), S. 10 f.
11. Vgl. Bernard Barbiche, *Le Conseil du roi dans tous ses états*, in: *Conseil d'Etat (Fn. 2)*, S. 20, 21. Vgl. zu den unterschiedlichen Spruchkörpern im Kronrat auch Denis Diderot/Jean Le Rond d'Alembert, *Encyclopedie*, Bd. 4, Paris 1754, Art. "Conseil du roi".
12. Mestre (Fn. 5), S. 86.
13. Isambert/Decrusy/Taillandier, *Recueil (Fn. 4)*, Bd. 22, Paris 1830, S. 42.
14. Charles-Louis de Secondat Montesquieu. *De l'esprit des lois*, Bd. 1. Geneve 1748, Buch 6 Kap. 6.
15. Beschluss des Oberen Rates mit der Anordnung gegenüber den Parlamenten, dem Grossen Rat, der Rechnungskammer, der Cour des aides und allen anderen unabhängigen Einrichtungen, sich den Entscheidungen des Rates zu beugen und zu unterwerfen; Isambert/Decrusy/Taillandier, *Recueil (Fn. 4)*, Bd. 17, Paris 1829, S. 403.
16. Marguerite Boulet-Sautel, *Le principe d'un contentieux administratif au Conseil du roi*, in: *Conseil d'Etat (Fn. 2)*, S. 98 ff.