

I.

Организація общихъ административныхъ судовъ во Франціи.

Еще въ до-революціонной Франціи административная централизація сдѣлала весьма большіе успѣхи. Революція только завершила ее, привела въ систему и очистила отъ существовавшихъ еще во множествѣ остатковъ учрежденій феодальной эпохи. Королевская власть, почти безсильная внѣ своихъ доменовъ при первыхъ Капетингахъ, мало-по-малу отняла политическія права у сеньоровъ, подчинила себѣ городскія и сельскія общины, стала выше мѣстныхъ кутюмовъ и изъ нихъ или противъ нихъ создала и распространила на всю Францію общее гражданское и административное право. Усиливаясь въ своемъ могуществѣ, она забирала въ свои руки назначеніе и взиманіе налоговъ, объявляетъ главныя дороги, на всемъ пространствѣ подвластныхъ ей территорій, и все рѣчки судоходныя и сплавыя собственностью государства (*domaine public*), опредѣляетъ пользованіе ими и устанавливаетъ повинности прилежащихъ владѣльцевъ, подчиняетъ государственной регламентаціи лѣса, а начиная съ конца XVII в. предпринимаетъ цѣлый рядъ публичныхъ работъ, какъ напр. осушеніе болотъ въ сѣверныхъ департаментахъ Франціи, развиваетъ обширное фабричное и торговое законодательство, устанавливаетъ строгую административную опеку надъ общинами. Многія изъ административныхъ правилъ королевской Франціи отличались ле-

тучимъ, переменчивымъ характеромъ, но къ концу королевскаго періода изъ мѣръ и законовъ относящихся къ внутреннему управленію, изданныхъ на частный случай, выработывалось болѣе постоянное, болѣе точно, юридически формулированное право, содержащееся или во множествѣ отдѣльныхъ постановленій, болѣе или менѣе упорядоченныхъ юридическою практикой, или же резюмированное въ болѣе обширныхъ ордоннансахъ, имѣвшихъ значеніе кодекса для данной отрасли управленія. Таковъ, напр., *ordonnance des eaux et des forêts*, редактированный Кольберомъ и изданный въ 1669 г., ордоннансъ, замѣнившій собою всѣ предшествовавшіе законы, идущіе отъ XIII в.¹ Такая выработанность административнаго права даетъ возможность болѣе правильному развитію административной юстиціи, такъ-какъ суживается та область дискреціонной дѣятельности администраціи, въ которой, за отсутствіемъ постоянныхъ правилъ, администрація дѣйствуетъ въ каждомъ частномъ случаѣ особо по своему усмотрѣнію. Въ этой выработкѣ административнаго права абсолютной королевской власти во Франціи главнѣйшую роль играетъ государственный совѣтъ, дѣйствующій какъ высшее административное и судебно-административное учрежденіе.

Съ развитіемъ королевскаго абсолютизма и административной централизаціи, еще до революціи опредѣлились основныя черты той системы административной юстиціи, которая явилась во Франціи въ XIX вѣкѣ: изъятіе административной юстиціи отъ обыкновенныхъ судовъ, отсутствіе самостоятельности административныхъ судовъ относительно администраціи, захватъ административными судами чисто гражданскихъ дѣлъ и полицейской юрисдикціи, разрѣшеніе конфликтовъ между судами и администраціей высшимъ административнымъ учрежденіемъ, наконецъ, какъ дополненіе къ системѣ административной юстиціи, покровитель-

¹ *Daresté de la Chavanne*, Histoire de l'administration en France. Paris. 1848, t. II, p. 16 et suiv.

ство чиновникамъ королевской администраціи отъ преслѣдованія въ обыкновенными судами.

Административная юстиція, какъ организованная система судебной защиты въ спорахъ, возникающихъ по поводу неправильнаго приложенія административной власти, извѣстна во Франціи издавна и претерпѣвала цѣлый рядъ измѣненій сообразно съ перемѣнами государственнаго строя. Такъ, въ первое время французской монархіи споры по поводу неправильнаго обложенія налогами рѣшались парламентомъ, который прежде всего выдѣлился изъ придворнаго королевскаго совѣта (*curia regis*) и сталъ самостоятельнымъ судебнымъ учрежденіемъ. Вслѣдъ за этимъ, втеченіи XIII вѣка, отъ парламента отдѣляется счетная палата, *chambre des comptes*, которой принадлежитъ повѣрка счетовъ всѣхъ казначеевъ и расходчиковъ (*comptables*) и юрисдикція по поводу очистки ихъ счетовъ. Парламентъ однако до половины XIV вѣка остается главнымъ учрежденіемъ по всѣмъ спорамъ, возникающимъ по поводу обложенія налогами и вымогательства финансовыхъ чиновниковъ, а также по поводу насилій и оскорбленій, нанесенныхъ этимъ чиновникамъ лицами, подлежащими налогу¹; встрѣчаются впрочемъ случаи налоговой юрисдикціи въ рукахъ самыхъ учреждений, взимающихъ налогъ². Съ половины XIV вѣка возникаютъ новыя учрежденія, *cours des aides*, имѣвшія свою характерную исторію, учрежденія получившія впоследствии значеніе административнаго суда по спорамъ въ области прямыхъ налоговъ (*taille*) и въ которыхъ косвенныхъ

¹ М. Ковалевскій, Опыты по исторіи юрисдикціи налоговъ во Франціи. Москва. 1876. стр. VI и слѣд. Такого-же мнѣнія держится *Alphonse Callery* въ приготовляемомъ имъ къ печати трудѣ *Histoire des attributions du Parlement, de la Chambre de comptes et de la Cour des aides depuis la féodalité jusqu'à la Révolution*, изъ котораго онъ прочелъ одинъ отрывокъ въ засѣданіи *Académie des sciences morales et politiques* 27 сентября текущаго года. Отчетъ объ этомъ засѣданіи въ *Journ. des Débats* 30 Sept. Другого мнѣнія *R. Barthelemy* въ своемъ трудѣ — *La justice administrative en France*. Paris. 1862, р. 22. Онъ полагаетъ, что въ первыхъ годахъ XIV столѣтія споры по поводу раскладки *taille* рѣшались большею частью въ счетной палатѣ.

² М. Ковалевскій, Опыты, стр. XVI—XVIII.

(aides въ тѣсномъ смыслѣ слова, т. е. налоги на различные предметы потребленія, напр. на вино; la gabelle—налогъ на соль; impositions foraines — таможенные пошлины). Возникли они слѣдующимъ образомъ. Генеральные штаты, призываемые къ вотированію чрезвычайныхъ субсидій королю (aides), соглашались на это не иначе какъ на томъ условіи, чтобы раскладка, взиманіе и даже надзоръ за употребленіемъ на тѣ цѣли, для которыхъ эти aides были вотированы, предоставлены были лицамъ, избраннымъ генеральными штатами. Въ первый разъ эта мѣра была принята генеральными штатами въ 1355 г. Генеральные штаты выбираютъ для мѣстныхъ округовъ *élus*, или *deputés particuliers*, избираемыхъ изъ мѣстныхъ жителей, и *généraux et superintendants sur tous les autres*, избираемыхъ изъ среды членовъ генеральныхъ штатовъ въ равномъ числѣ отъ всѣхъ сословій (въ 1355 году по 3 человека отъ cadaго сословія). Этими же лицамъ предоставлена и вся юрисдикція по поводу взимаемыхъ налоговъ. *Élections* составляютъ низшую инстанцію а *généraux superintendants* высшую. Учрежденія эти освобождены отъ всякой зависимости отъ парламента, такъ-какъ постановлено, что рѣшенія *généraux superintendants* имѣютъ такую же силу какъ приговоры парламента. Оба эти учрежденія существовали, впрочемъ, въ такомъ видѣ недолго. Короли мало по малу вытѣсняють избирательное начало изъ этихъ учрежденій. При всякомъ удобномъ случаѣ они стремятся получать налоги безъ вотированія ихъ штатами и для ихъ взиманія назначаютъ сами какъ высшихъ чиновниковъ, получившихъ названіе *généraux conseillers des aides*, такъ и *élus*. Къ концу XIV вѣка эта перемѣна уже совершилась. Почти вслѣдъ за этимъ эдиктами 1390 и 1407 гг. чисто административныя функціи отдѣлены отъ судебныхъ. Судебныя функціи въ высшей инстанціи поручены *conseillers généraux des aides* или *généraux des finances sur le fait de la justice*, которые составили администра-

новый судъ въ области указанныхъ выше налоговъ - учрежденіе исключительное, получившее названіе *cour des aides*. Административная часть налоговъ (*impositions*) поручена сначала такъ называемымъ *généraux des finances sur le fait de l'administration*, къ XVI вѣку переходитъ въ руки существовавшихъ и прежде *trésoriers* и *bureaux des finances*, первоначальная роль которыхъ состояла во вземаніи только тѣхъ налоговъ и доходовъ, которые выплачивались королю какъ владѣльцу доменовъ, и въ управленіи этими доменами. Съ развитіемъ института интендантовъ въ XVII вѣкѣ управленіе налогами въ значительной степени переходитъ къ послѣднимъ.

Elections стали также наполняться лицами назначенными и поручили административныя функціи, которыя также перешли къ *intendants*, затѣмъ къ интендантамъ, субделегатамъ послѣднихъ и сборщикамъ податей (*collecteurs*); они остались низшею судебною инстанціей, подчиненной *cour des aides*¹.

Такимъ образомъ хотя въ области налоговъ судъ отдѣляется отъ администраціи и образуются спеціальныя административныя суды, *cours des aides* и *élections*, но участіе штатовъ и избранныхъ ими лицъ какъ въ установленіи новыхъ налоговъ, такъ и въ управленіи налогами и юрисдикціи налоговъ совершенно прекращается. Такъ было въ такъ-называемыхъ *pays d'élections*, включавшихъ въ XVIII вѣкѣ 20 генералитетовъ (изъ 39). *Pays d'États*², сохранившіе свои провинціальныя собранія, заявлявшіе каждый разъ протесты при установленіи новыхъ налоговъ безъ ихъ согласія, удержали раскладку и вземаніе нало-

¹ V. Dareste, p. 33 et suiv. pp. 24, 28, 119. М. Ковалевскій, Опыты, стр. LVIII и слѣд.

² Къ *pays d'États* въ XVIII вѣкѣ принадлежали Artois, Bourgogne, такъ называемые *Etats de Flandre*, состоявшіе изъ *châtellenies de Lille et de Douai*, Bretagne, Languedoc, Provence, Dauphiné, Bearn, La basse Navarre и нѣкоторые другія незначительныя по пространству мѣстности. М. Блок, Dictionnaire général de la politique. Paris. 1874. т. II, p. 533.

говъ въ своихъ рукахъ, а юрисдикція налоговъ въ этихъ земляхъ, вообще говоря, была предоставлена обыкновеннымъ судамъ. Хотя французскіе короли и здѣсь въ управленіе и юрисдикцію налоговъ стремились ввести систему élections и въ различной степени успѣли въ этомъ, напримѣръ—въ Лангедокъ, но провинціальныя штаты весьма основательно разсматривали эти попытки какъ нарушеніе ихъ провинціальныя правъ и всѣми силами имъ сопротивлялись.

Прежде всего образовался парижскій *cours des aides*; въ слѣдствіи, когда назначеніе членовъ *cours des aides* перешло въ руки правительства, по мѣрѣ подчиненія другихъ территорій французскому королю, подобныя же *cours des aides* учреждаются въ Руанѣ, Клермонъ-Ферранѣ, Монтанбанѣ, Монпелье и др. мѣстахъ. Во многихъ территорияхъ они то составляютъ совершенно особое учрежденіе, то соединяются съ мѣстными парламентами или счетными палатами въ одно учрежденіе.

Кромѣ *cours des aides* и élections, учрежденій, имѣвшихъ значеніе исключительно административныхъ судовъ, и *chambres des comptes*, передъ революціей существовало еще много учрежденій, возникшихъ до всеобщаго введенія интендантовъ, которыя завѣдывали извѣстною отраслью управленія и имѣли въ своихъ рукахъ и административную юстицію по этимъ дѣламъ. Такъ, для управленія доменами и для взыванія доходовъ и налоговъ съ этихъ доменовъ существовали вначалѣ въ Парижѣ *trésoriers de France* и при нихъ *chambre de trésor*. Вначалѣ они дѣйствовали на всю подвластную французскимъ королямъ территорию. Въ XVI столѣтіи оказалось уже недостаточнымъ имѣть одно учрежденіе на всю Францію. По раздѣленіи эдиктомъ 7-го декабря 1542 года всей французской территоріи на 16 *généralités* въ каждомъ изъ нихъ организуются особые *trésoriers* и при нихъ *bureaux des finances*¹.

¹ R. Dareste, p. 25. Территоріальныя раздѣленія, носящія названія *gouverne-*

Съ XV вѣка большая часть должностей дѣлается продажными. Съ чисто фискальными цѣлями правительство учреждаетъ множество новыхъ должностей, увеличиваетъ число членовъ существующихъ парламентовъ, *chambres des comptes, cours des aides, trésoriers, généraux de finances*, дробить до чрезвычайности отдѣльныя административныя и судебныя функціи съ цѣлью выкроить такимъ путемъ на продажу нѣсколько новыхъ должностей¹. Эта продажность должностей доставляетъ учреждениямъ, въ особенности высшимъ, какъ парламенты, *cours des comptes* и *cours des aides*, извѣстную степень самостоятельности относительно королевской власти, но, съ другой стороны, эта-же самая продажность выдвигаетъ нѣкоторымъ образомъ денежную олигархію въ административной и судебной организаціи, ведетъ за собою разростаніе дѣлопроизводства и громадное количество поборовъ съ каждаго административнаго и судебного дѣйствія, которое ложится тяжелымъ бременемъ на все населеніе.

Неимѣя возможности уничтожить или выкупить запродавныя должности, создавая или продавая подѣльчасть новыя, королевская власть однако не пропускала ни одного случая, чтобы подчинить эти постоянныя учрежденія своей власти или суживая кругъ ихъ дѣятельности общими законодательными мѣрами или же перенося изъ нихъ отдѣльныя дѣла на свое личное разрѣшеніе или на разрѣшеніе тѣхъ органовъ, которые являются безраздельными исполнителями ея порученій. Съ развитіемъ абсолютизма, громадное количество дѣлъ какъ судебныхъ, такъ и административныхъ переносится въ королевскій совѣтъ, къ генералъ-контролеру, интендантамъ въ провинціяхъ и ихъ субде-

¹ *généralités*, встрѣчаются еще въ концѣ XIV вѣка. Только мало по малу, въ послѣдствіи присоединенія отдѣльныхъ земель, вся французская территория покрывалась генералитетами. При Людовикѣ XVI-мъ (въ 1776 г.) вся Франція раздѣлена на 39 генералитетовъ. *W. Schäffner, Geschichte der Rechtsverfassung Frankreichs. 1849, t. II, p. 340.*

² *W. Schäffner, t. II, p. 321 et suiv.*

легатамъ. Всѣ эти органы носятъ другой характеръ. Въ отличіе отъ постоянныхъ, откупленныхъ должностей, члены государственнаго совѣта и высшіе чиновники администраціи, напр. генераль-контролеръ, суть лица ежеминутно зависимаы отъ короля; интенданты — это не лица, имѣющія самостоятельную власть въ опредѣленномъ кругѣ дѣлъ, а только агенты короля или генераль-контролера, дѣйствующіе обыкновенно, не смотря на все свое могущество въ провинціи, по спеціальнымъ приказаніямъ центральнаго правительства. Такой-же характеръ носятъ и низшіе чиновники, интендантскіе субделегаты. Субделегатство не было даже настоящею должностію. Эдиктъ 1704 возвелъ было его на степень должности, но это было отмѣнено въ 1715 г. Субделегатъ былъ уполномоченнымъ (mandataire) не правительства, но интенданта. Его дѣло состояло только въ томъ, чтобы передавать приказанія, отвѣчать на запросы интенданта и судить тѣ спорныя дѣла, которыя ему интендантомъ предоставлены. Постановляемыя имъ рѣшенія могутъ быть отмѣняемы интендантомъ¹. Не смотря на всю силу этихъ новыхъ учрежденій и лицъ, прежнія учрежденія въ значительномъ числѣ существовали до конца королевскаго періода.

Вотъ перечень главнѣйшихъ изъ этихъ учрежденій передъ революціей.

Счетныя палаты (chambres des comptes) въ Парижѣ и 9-ти другихъ городахъ (въ Монпелье, Руанѣ, Дижонѣ, Э и другихъ). Главная ихъ обязанность состояла въ повѣркѣ счетовъ лицъ, имѣющихъ въ своемъ распоряженіи денежныя суммы (comptables), и юрисдикціи, возникающей по поводу этихъ счетовъ.

Cours des aides. Эти учрежденія составляли высшую инстанцію по юрисдикціи налоговъ. Въ зависимости отъ нихъ какъ первая инстанція по тѣмъ-же дѣламъ находились élections, greniers à sel — относительно налоговъ на соль, maîtres des

¹ R. Dareste, p. 114.

portes — относительно ввозныхъ и вывозныхъ пошлинъ и многихъ другихъ налоговъ, существовавшихъ въ портовыхъ городахъ, *juges des traites* — относительно сухопутныхъ таможенныхъ пошлинъ.

Bureaux des finances завѣдывали главнымъ образомъ государственными доменами и государственными дорогами (*voigie*) и имѣли въ своихъ рукахъ доманіальную юстицію.

La cour de monnaie. Это учрежденіе завѣдывало чеканкой монеты, имѣло надзоръ за корпораціями золотыхъ и серебряныхъ дѣлъ мастеровъ и судебную юрисдикцію по этимъ дѣламъ.

Болѣе поздняго возникновенія сравнительно съ предыдущими:

Tables de marbre какъ высшія инстанціи и *maitrisés* — какъ низшія инстанціи по дѣламъ лѣсного управленія. *Tables de marbre* существовали большею частью при парламентахъ, въ видѣ отдѣленій послѣднихъ, подъ предсѣдательствомъ высшаго административнаго лица по лѣсному управленію — *grand maitre des eaux et des forêts*. Эти учрежденія въ судебныхъ дѣлахъ были въ нѣкоторой подчиненности парламентамъ.

Amirautés (*juges d'amirauté*) имѣли въ своихъ рукахъ всю юрисдикцію по поводу морскихъ полицейскихъ мѣръ, по дѣламъ о вредѣ, нанесенномъ набережнымъ, плотинамъ, палисадамъ и другимъ морскимъ прибрежнымъ сооруженіямъ, по дѣламъ о бичевничѣ, рыбныхъ ловляхъ и вредѣ, нанесенномъ кораблями рыбацкимъ, и нѣкоторымъ другимъ дѣламъ.

Бромъ этихъ учрежденій существовало множество придворныхъ должностныхъ лицъ, въ рукахъ которыхъ находилась и судебная юрисдикція. Суды этихъ лицъ находились въ подчиненномъ отношеніи къ государственному совѣту. Таковы, напр.: судъ канцлера (*chancellerie*), судъ королевскихъ ловчихъ (*chasseurs du roi*), судъ завѣдующаго снабженіемъ двора провизіей (*grand panetier*), судъ завѣдующаго придворною полиціей (*prevôt de l'hôtel*) и др.

Изъ этихъ учрежденій только *cours des aides* и *élections* были исключительно административными судами. Всѣ остальные соединяли въ своихъ рукахъ и администрацію и юстицію. При этомъ они вѣдали не только административную юстицію, но и значительную часть обыкновенной юстиціи въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ короли являлись въ качествѣ собственника доменовъ, приобретателя, нанимателя etc., правда, только въ первой инстанціи съ апелляціей въ парламентъ. Такъ, значительная часть этой юстиціи въ первой инстанціи принадлежала *bureaux des finances*. Всѣмъ этимъ учрежденіямъ принадлежала также въ широкихъ размѣрахъ судебно-полицейская и уголовная юрисдикція. Казалось очень естественнымъ учрежденію, завѣдывавшему извѣстною отраслью администраціи, вмѣстѣ съ административною юстиціей по дѣламъ спорнымъ предоставить и наказаніе за нарушение законовъ въ этой области какъ со стороны чиновниковъ, такъ и со стороны населенія. Это было тѣмъ болѣе естественно, что и въ области чисто судебныхъ учрежденій, *baillis, sénéchaux, présidiaux, grands jours, parlements*, уголовный судъ и гражданскій принадлежали однимъ и тѣмъ-же учрежденіямъ. Право наказанія для *cours des aides, élections* (въ первой инстанціи), *cours de monnaies maitrises* и *tables de marbre* простиралось до смертной казни и отнятія членовъ.

Эти учрежденія были учрежденіями коллегіальными и многія изъ нихъ имѣли очень значительный персоналъ президентовъ, членовъ, докладчиковъ, секретарей, прокуроровъ и адвокатовъ. Такъ, парижская счетная палата въ 1789 г. состояла изъ одного перваго президента, 12 президентовъ, 78 членовъ, 39 корректоровъ и 82 аудиторовъ, не считая прокуроровъ, адвокатовъ и канцелярскихъ чиновъ. Иногда, болѣею частью на короткое время, являются и единоличные органы; такъ, дѣла таможенныхъ пошлинахъ въ XVII вѣкѣ рѣшались въ первой инстанціи единоличнымъ судьей, *juge des traites*; однако же въ

тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ ему приходилось рѣшать уголовное дѣло, на судѣ должны были присутствовать еще три лица, имѣющія докторскую степень¹.

Среди этихъ учрежденій стараго происхожденія съ развитіемъ королевскаго абсолютизма получаютъ все большее и большее значеніе государственный совѣтъ, высшіе чины администраціи, *surintendants*, *contrôleurs généraux*, въ рукахъ которыхъ находится все внутреннее управленіе, интенданты и ихъ субделегаты. Превращаются собранія генеральныхъ штатовъ; опредѣленіе общей суммы налога и распредѣленіе его между провинціями и сословіями переходить въ руки государственнаго совѣта; съ парламентами, которые пріобрѣли самостоятельность раньше, нежели вернула королевская власть и поднялось значеніе ея совѣта, ведется борьба съ перевѣсомъ въ пользу короля. Парламенты дѣлаютъ *remonstrances* законодательнымъ актамъ и отказываются носить ихъ въ свои регистры; государственный совѣтъ съ своей стороны вмѣшивается въ судебную дѣятельность парламентовъ, избираетъ у нихъ дѣла, въ которыхъ затронуты интересы администраціи, и кассируетъ ихъ рѣшенія. Въ провинціяхъ получаютъ преобладающее значеніе интенданты, *commissaires départis* центрального правительства.

Посылки въ провинціи королевскихъ комиссаровъ для наблюденія надъ дѣятельностью государственныхъ учрежденій встрѣчаются очень рано. Такими комиссарами во времена Карла Великаго были *missi dominici*, при Филиппѣ — Августѣ и Людовикѣ Четвертомъ — *grands baillis*, избираемые изъ членовъ *curiae regis*, въ XVI вѣкѣ *maîtres des requêtes* государственнаго совѣта, которые объѣзжали назначенный имъ округъ (*chevauchée*). Власть *maîtres des requêtes* все болѣе и болѣе увеличивается, пребываніе ихъ въ провинціяхъ дѣлается все продолжительнѣе

¹ W. Schaffner, *Gesch. der Rvfig. Fr. t. II, p. 493.*

и наконецъ, въ XVII вѣкѣ, они дѣлаются вполне осѣдлыми въ генералитетахъ, на которыя раздѣлена французская территория, и получаютъ названіе *intendants de justice, police et finances et commissaires départis dans les généralités du royaume pour l'exécution des ordres du roi*¹. Введеніе интендантовъ во всѣхъ провинціяхъ Франціи относится къ 1637 году. Кругъ ихъ дѣятельности въ инструкціяхъ былъ обозначенъ широко и неопредѣленно. По этому тотчасъ за введеніемъ интендантовъ начинаются захваты интендантами предметовъ вѣдомства не только чрезвычайныхъ, но и обыкновенныхъ судовъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ начинаются протесты противъ этого высшихъ судовъ и даже попытки со стороны парламентовъ подвергать аресту интендантовъ и кассировать ихъ распоряженія, попытки безуспѣшныя, въ виду поддержки, которую получали интенданты отъ государственнаго совѣта².

Въ интендантамъ переходитъ значительная часть административной и судебной дѣятельности прежнихъ учрежденій. Раскладка налоговъ, совершавшаяся прежде самими штатами и ихъ выборными *généraux* и *élus*, переходитъ къ интендантамъ, субделегатамъ и сборщикамъ. Управление почти всѣми новыми налогами и повинностями, возникшими со времени учрежденія интендантовъ, и юрисдикція этихъ налоговъ предоставляется не старымъ учрежденіямъ, а интендантамъ; имъ принадлежитъ также завѣдываніе наборомъ милиціонеровъ и разрѣшеніе споровъ при тиражѣ жребія, обширная полицейская власть для охраненія общества отъ беспорядковъ и мятежей, завѣдываніе публичными работами, наблюденіе за исполненіемъ законовъ въ области земледѣлія, промышленности и торговли, опека надъ общинами и городами и значительная часть дѣлъ, касающихся королевскихъ доменовъ. По

¹ R. Dareste, p. 104 et suiv.

² М. Ковалевскій, Опыты, стр. 130. R. Dareste, p. 109.

всѣмъ этимъ дѣламъ имъ предоставляется и судебная юрисдикція. Кромѣ юрисдикціи въ спорахъ, возникшихъ по поводу актовъ управления въ тѣсномъ смыслѣ слова, къ интендантамъ перешло разбирательство всѣхъ споровъ между частными лицами и государствомъ, возникшихъ по поводу контрактовъ о поставкѣ (marchés de fourniture), наконецъ интендантамъ предоставленъ надзоръ за дѣятельностью обыкновенныхъ гражданскихъ и уголовныхъ судовъ; о всѣхъ замѣченныхъ злоупотребленіяхъ они обязаны писать канцлеру; отъ нихъ же идутъ всѣ предложенія объ изыятіи дѣлъ отъ судебныхъ учреждений вслѣдствіе медленности, пристрастія, вымогательства со стороны судей или по другимъ причинамъ.

Юрисдикція интендантовъ была не только гражданская, но и уголовная; въ послѣднемъ случаѣ интендантъ долженъ былъ приглашать въ засѣданіе нѣсколькихъ совѣтниковъ, имѣющихъ юридическое образованіе. — Апелляціи на рѣшенія интендантовъ идутъ въ государственный совѣтъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ интенданты производятъ только слѣдствіе (напр. относительно проѣздки титуловъ на владѣніе доменами), а самый судъ производится въ государственномъ совѣтѣ.

Граница дѣлъ подвѣдомственныхъ интендантамъ не была и вслѣдствіи въ точности опредѣлена и оставялась сознательно въ такой неопредѣленности, съ цѣлью по-возможности расширить ее на счетъ парламентовъ и другихъ болѣе или менѣе независимыхъ учреждений.

Если власть интендантовъ была обширна *юридически*, то *фактически* это было абсолютное господство. Маркизь d'Argenson рассказываетъ въ своихъ мемуарахъ, что однажды Ло ему сказалъ: «Никогда бы я не повѣрилъ тому, что пришлось мнѣ самому увидѣть, занимая должность контролера финансовъ. Франція управляется тридцатью интендантами. У васъ нѣтъ ни парламентовъ, ни сословій, ни правителей; отъ 30 докладчиковъ

(*maîtres des requêtes*), разосланныхъ въ провинціи, зависитъ все счастье и несчастье, обиліе или безплодіе этихъ провинцій¹.

Вышимъ законодательнымъ, административнымъ и судебнымъ учрежденіемъ королевской Франціи является государственный совѣтъ. Государственный совѣтъ отдѣляется отъ парламента къ концу XIII вѣка, почти въ одно время съ счетною палатой (*chambre des comptes*). Парламентъ остался судебнымъ учрежденіемъ, а государственный совѣтъ сдѣлался высшимъ правительственнымъ учрежденіемъ. Но, установивши парламенты, короли не отказались отъ права личнаго суда, и оно признавалось за ними до самой революціи. Отсюда, короли не только осуществляютъ общій надзоръ за судебными учрежденіями, рѣшаютъ дѣла о превышеніи власти, споры о компетенціи между различными учрежденіями, но и извлекаютъ изъ судовъ дѣла для разрѣшенія ихъ по существу. Всѣ эти дѣла сосредоточиваются въ государственномъ совѣтѣ, который состоитъ изъ лицъ, гораздо болѣе зависимыхъ отъ короля, чѣмъ судьи, и имѣетъ значеніе только совѣщательнаго учрежденія. Уже въ XIV в. эвокаціи дѣлъ возбуждаютъ протесты парламентовъ. Такъ, королевскимъ письмомъ отъ 22 іюля 1370 г., адресованнымъ къ парламенту, запрещается эвокація маловажныхъ дѣлъ (*évocations pour les petites causes*). Не смотря на повторяющіяся обѣщанія, эти эвокаціи продолжаются и дальше и продолжаютъ возбуждать протесты. Постановленіе государственнаго совѣта 8 іюля 1661 г., составленное въ присутствіи короля Людовика XIV, даетъ слѣдующій отвѣтъ на протестъ парламента: Его Величество учредилъ совѣтъ для того, чтобы имѣть глазъ, наблюдающій за всѣми другими судами, для того, чтобы разрѣшать происходящіе между ними споры, препятствовать судамъ, принуждающимъ подданныхъ вести дѣла передъ судьями, подлежащими отводу (*les*

¹ *A. Tocqueville*, *L'ancien régime et la révolution*. Paris. 1857, p. 73 et suiv.
R. Dareste, p. 104 et suiv.

judges suspects) и разбирать по существу тѣ дѣла, которыя по государственнымъ соображеніямъ (pour des raisons d'État) не должны быть рѣшаемы въ другомъ мѣстѣ¹.

Государственный совѣтъ является, во 1-хъ, въ качествѣ *кассационнаго суда* по всѣмъ гражданскимъ и уголовнымъ дѣламъ. Онъ кассируетъ приговоры парламентовъ и другихъ высшихъ учреждений въ случаѣ нарушенія законовъ и ордонансовъ, разрѣшаетъ споры о подсудности между различными судами, споры особенно частые въ то время, когда отстраниться отъ разбирательства дѣла значило выпустить изъ своихъ рукъ доходъ, рѣшаетъ дѣла объ отводѣ судовъ влѣдствіе *suspicion légitime*; онъ же охраняетъ администрацію отъ вторженія судовъ въ ея область.

Во 2-хъ. Новые законы и мѣры, принятыя въ различныхъ областяхъ управленія, и постоянныя эвокаціи дѣлъ отъ другихъ учреждений создали государственному совѣту самостоятельную судебную компетенцію, въ которой онъ рѣшаетъ дѣла *по существу* въ 1-й или апелляціонной инстанціи. Каждая новая мѣра обыкновенно сопровождается пунктомъ, что всѣ споры, возникшіе по ея вводу, подлежатъ разбирательству интендантовъ съ апелляціей въ государственный совѣтъ. *Ordonne en outre Sa Majesté que toutes les contestations, qui pourront survenir sur l'exécution du présent arrêt, circonstances et dépendances, seront portées devant l'intendant, pour être jugées par lui, sauf appel au conseil. Défendons à nos cours et tribunaux d'en prendre connaissance.* Такова обыкновенная формула². Такимъ же пунктомъ обыкновенно сопровождаются всѣ контракты съ откупщиками налоговъ и поставщиками на казну. Эвокаціи отъ другихъ судовъ принимались или относительно всѣхъ дѣлъ одного рода, въ видѣ

¹ E. Dareste, p. 69.

² A. Tocqueville, L'an. régime, p. 104 et suiv.

регламентарной мѣры на будущее время, или же относительно одного частнаго дѣла. Иногда отбирались отъ судовъ дѣла, не имѣющія никакой связи съ управленіемъ, просто изъ интересовъ и въ силу вліянія одной изъ сторонъ при дворѣ. Компетенція государственнаго совѣта складывалась такимъ образомъ постепенно и никогда не была опредѣлена какимъ-нибудь общимъ регламентомъ. Не смотря на частныя уклоненія, она установилась болѣе или менѣе опредѣленно. Въ государственномъ совѣтѣ разсматривались возраженія по поводу ордонансовъ, декретовъ, *lettres patentes* и другихъ королевскихъ актовъ, изданныхъ королемъ какъ при участіи государственнаго совѣта, такъ и самостоятельно. Лица, считающія свои права нарушенными, могли обращаться къ королю съ возраженіями (*faire opposition*), и король, если находилъ возможнымъ разсмотрѣніе этого дѣла, передавалъ просьбу государственному совѣту и, по обсужденіи просьбы тамъ, издавалъ новый декретъ, не стѣнялся прежнимъ, или же отказывалъ просителю. Чаще всего поводы къ подобному разбирательству подавали индивидуальныя акты, — уничтоженіе должности, *lettres patentes* различнаго рода, запрещающіе на примѣръ на извѣстное время кредиторамъ преслѣдовать должника, признающіе законность рожденія, причемъ просители указывали на то, что, при изданіи этого акта, не были приняты во вниманіе ихъ права. Но такъ-какъ законъ и административное распоряженіе исходили отъ одной и той-же власти, короля, то часто принимались и возраженія противъ общихъ законовъ, которыя можно приравнять къ петиціямъ нашего времени.

Масса дѣлъ, разсматривавшихся въ государственномъ совѣтѣ, была такого рода, въ которыхъ затрогивались королевскіе финансы. Сюда относятся дѣла о вознагражденіи за уничтоженныя должности, или за вредъ, причиненный отдѣльнымъ лицамъ административными мѣрами относительно государственныхъ за-

валъ, водъ и лѣсовъ, и различнаго рода другія денежныя требованія къ государству, споры между откупщиками и государствомъ, между откупщиками и ихъ прикащиками; въ силу этого же фискальнаго характера дѣлъ, въ государственномъ совѣтѣ разсматривались споры между чиновниками и центральнымъ правительствомъ, а также между чиновниками относительно ихъ компетенціи и взаимныхъ ранговыхъ отношеній (*droit de préséance*). Кромѣ того въ государственномъ совѣтѣ разсматривались дѣла о нарушеніи законовъ о печати, споры о правахъ авторовъ на театральныя пьесы. Еще больше дѣлъ рѣшалось государственнымъ совѣтомъ по апелляціямъ на рѣшенія интендантовъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ *bureaux de finances* и другихъ учрежденій.

Такимъ образомъ государственный совѣтъ или въ 1-й или въ апелляціонной инстанціи вѣдаетъ бѣольшую часть юстиціи, возникающей по поводу королевскихъ ордоннансовъ, административныхъ мѣръ низшихъ должностныхъ лицъ, а также значительную часть обзавоженной гражданской юстиціи. Если мы прибавимъ къ сказанному еще и то, что государственный совѣтъ рѣшаетъ дѣла о столкновеніяхъ суда съ администраціей, постоянно извлекаетъ отъ судовъ дѣла о преслѣдованіи должностныхъ лицъ за преступленія по должности и передаетъ ихъ на разрѣшеніе особыхъ комиссаровъ, избранныхъ самимъ совѣтомъ, то мы придемъ къ заключенію, что основныя черты французской системы административной юстиціи нашего столѣтія опредѣлились еще до революціи.

Такова была судебная роль государственнаго совѣта передъ революціей. Но это не была его единственная роль. Онъ былъ связанъ съ тѣмъ и высшимъ учрежденіемъ, въ которомъ обсуждались законодательныя и общія административныя мѣры.

Хотя государственный совѣтъ имѣлъ до революціи большое значеніе въ области администраціи и административной юстиціи и много способствовалъ выработкѣ постоянныхъ административ-

ныхъ и судебно-административныхъ правилъ, но это значеніе государственнаго совѣта часто подрывалось произвольными рѣшеніями королей и ихъ министровъ. Министры, носившіе различныя названія (*ministres, gardes de sceau, contrôleurs généraux*), были ближайшими совѣтниками и исполнительными органами королевской власти. *Юридически* они не имѣли самостоятельной власти и только предлагали королю или его совѣту необходимыя мѣры и исполняли ихъ, если онѣ получили королевское утвержденіе. Тѣмъ болѣе, они не имѣли самостоятельной судебной власти; имъ принадлежала только первоначальная подготовка судебныхъ дѣлъ, разрѣшаемыхъ совѣтомъ. *Фактически* — министры приобрѣли громадное значеніе; предполагалось, что всѣ законодательныя или распорядительныя мѣры должны исходить отъ государственнаго совѣта, въ которомъ участвовали и министры въ качествѣ членовъ, но въ дѣйствительности министры, до тѣхъ поръ пока они пользуются довѣріемъ короля, являются главными законодателями, правителями и судьями.

Вотъ что говоритъ Сень-Симонъ въ своихъ мемуарахъ: «Все, что касается финансовъ — налоговъ, сборовъ, пошлинъ, установленія новыхъ налоговъ, увеличенія старыхъ, всякаго рода монополій — все это совершается или однимъ генераль-контролѣромъ или вмѣстѣ съ *intendant des finances*, который играетъ роль его агента (*commis*). Если дѣло представляетъ нѣкоторую важность, то объ этомъ генераль-контролѣрь докладываетъ королю на-единѣ. Такимъ образомъ изъ *conseil des finances* (одно изъ отдѣленій государственнаго совѣта) выходятъ мѣры часто самыя разорительныя, которыя однако нигдѣ больше не бывали кромя кабинета генераль-контролѣра. Лица, состоящія членами *ci. des finances*, получаютъ возможность ознакомиться съ этими мѣрами только изъ напечатанныхъ и опубликованныхъ постановленій какъ какія-нибудь частныя лица, наиболѣе далеко стоящія отъ дѣла. То-же говоритъ въ 1778 году Неккеръ, въ своемъ рапортѣ

относительно административной юстиции: «Если до министра доходят жалобы частного лица или цѣлаго прихода, — какъ поступать въ этомъ случаѣ? Какъ поступали всегда? Жалобу сообщаютъ интенданту. Этотъ послѣдній, въ отвѣтъ, или пересылаетъ факты, или ихъ объясняетъ, но всегда такъ, чтобы доказать, что все то, что сдѣлано по его приказанію, сдѣлано хорошо. Послѣ этого жалующемуся отвѣчаютъ, что замедленіе отвѣтомъ, потому что надо было навести справки, и передать ему, какъ обдуманное рѣшеніе совѣта, простой отвѣтъ интенданта. Иногда, въ-добавокъ, дѣлаютъ выговоръ приходу или плательщику за неосновательныя жалобы, и кто знаетъ, не чувствуютъ ли они еще и теперь, инымъ образомъ, послѣдствій этой дерзости».

Остается сказать нѣсколько словъ объ организаціи государственнаго совѣта передъ революціей.

Государственный совѣтъ состоялъ изъ 30-ти совѣтниковъ, министровъ и 80-ти *maitres des requêtes*, обязанность которыхъ состояла въ составленіи докладовъ по дѣламъ.

Государственный совѣтъ раздѣлялся на 5 отдѣленій — *conseil d'État, cl. des partis, cl. des finances, cl. des dépêches* и *cl. de commerce*. *Cl. d'État*, который можно приравнять къ нынѣшнему совѣту министровъ, занимался дѣлами политическаго характера, въ-особенности иностранными дѣлами, и судебных дѣлъ, но имѣлъ; *cl. des partis* рѣшалъ гражданскія и уголовныя дѣла, большую частію тѣ, которыя перешли потомъ къ кассационному суду, учрежденному въ 1790 году. Другія отдѣленія, *cl. des finances, cl. des dépêches* (отдѣленіе, завѣдывавшее дѣлами внутренняго управленія) и *cl. de commerce*, имѣли не только административныя обязанности, но были вмѣстѣ съ тѣмъ и высшими судебными инстанціями по дѣламъ, относящимся къ завѣдываемой ими отрасли управленія. Кромѣ того, при государственномъ совѣтѣ, въ качествѣ подчиненныхъ учрежденій, состояли

grand conseil, cl. des prises, les requêtes de l'hôtel и отдѣльныя комиссіи, большею частію временныя, которыхъ въ 1789 г. было 15.

Происхожденіе grand conseil слѣдующее. Къ концу XIV в. эвокаціи дѣль отъ судовъ создали уже государственному совѣту значительную судебную юрисдикцію, поставили его надъ всѣми остальными cours souveraines и заставили увеличить число его членовъ. Генеральныя штаты возставали противъ этихъ эвокацій и при Карлѣ VIII предложили отнять эту юрисдикцію отъ государственнаго совѣта. Но для того, чтобы эта реформа не отразилась на значительномъ числѣ лицъ, занятыхъ въ государственномъ совѣтѣ судебными дѣлами, генеральныя штаты предложили составить изъ этихъ лицъ настоящей судъ, отдѣливъ его отъ государственнаго совѣта, занимающагося политическими дѣлами. Такимъ образомъ, если право эвокаціи и оставлено, то по крайней мѣрѣ дѣла отсылаются къ суду, дѣйствующему по правильнымъ процессуальнымъ формамъ. Карлъ VIII согласился на это предложеніе и эдиктомъ 2 августа 1497 г. образовалъ въ Парижѣ судъ подъ названіемъ grand conseil. Ему предоставлено разрѣшеніе споровъ о подсудности между высшими судами и рѣшеніе дѣлъ, изъемлемыхъ у обыкновенныхъ судовъ. — Впослѣдствіи ему предоставлены были нѣкоторыя другія опредѣленныя дѣла, напр. дѣла о духовныхъ бенефиціяхъ, тяжбы нѣкоторыхъ монашескихъ орденовъ. Это обращеніе grand conseil въ судъ не остановило однако эвокацій на личный судъ короля и развитіе юрисдикціи ближайшаго совѣта короля. Какъ-только grand conseil сдѣлался постояннымъ судомъ, тотчасъ онъ отошелъ въ рангъ низшихъ судебныхъ учрежденій и высшимъ судебнымъ учрежденіемъ остался все-таки cl. d'État. Какъ судъ по нѣкоторымъ спеціальнымъ дѣламъ grand conseil продолжалъ существовать до самой революціи¹.

¹ *Henrion de Pensey, De l'autorité judiciaire en France. 4-me édition, p. 34. W. Schäffner, t. II. 326.*

Conseil des prises былъ не чѣмъ инымъ, какъ комиссіей государственнаго совѣта, которая подѣ председательствомъ адмирала рѣшала дѣла о морскихъ призахъ съ апелляціей въ государственный совѣтъ.

Les requêtes de l'hôtel были комиссіями, въ которыхъ заседавало по-очереди 7 *maitres des requêtes* государственнаго совѣта подѣ председательствомъ декана. Ихъ разбирательству подлежали нѣкоторыя опредѣленные дѣла, напр. тяжбы принцевъ, споры о правѣ на должность, дѣла о поддѣлкѣ государственной печати. Большая часть дѣлъ рѣшалась съ апелляціей не въ государственный совѣтъ, а въ парламентъ.

При государственномъ совѣтѣ состояла коллегія адвокатовъ, которая имѣла исключительное право вести дѣла въ совѣтѣ, его комиссіяхъ и въ *cl. des prises*.

Процессъ въ государственномъ совѣтѣ былъ вообще гораздо проще, чѣмъ процессъ въ обыкновенныхъ судахъ. Первые сколько-нибудь обстоятельныя правила судопроизводства начинаются съ регламента 30 іюня 1597 г. Послѣдній обширный регламентъ, изданный до революціи, есть регламентъ, составленный *vancleromъ d'Aguesseau* и изданный 28 іюня 1738 г.

Въ такомъ видѣ находилась административная юстиція до революціи.

Учредительное собраніе уничтожило почти все эти административныя и судебно-административныя учрежденія, начиная отъ государственнаго совѣта до интендантскихъ субделегатовъ. *Les chambres des comptes* были закрыты декретомъ 4 іюля 1791 г. Собраніе предприняло перестройку всехъ политическихъ, административныхъ и судебныхъ учреждений. Руководясь принципомъ раздѣленія властей, оно отдѣлило гражданскій и уголовный судъ отъ администраціи, ввело судъ присяжныхъ, уста-

повило во главѣ судебной организаціи кассационный судъ и, под угрозой строгаго наказанія, запретило судамъ вмѣшиваться въ дѣла администраціи и привлекать къ суду администраторовъ за ихъ должностныя дѣйствія. Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives, говорить законъ 24 авг. 1791 г. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs à raison de leurs fonctions. Какъ понять былъ однако принципъ раздѣленія властей? Не совсѣмъ такъ, какъ понималъ этотъ принципъ Монтескье. Онъ понять былъ не только въ томъ смыслѣ, что гражданскій и уголовный судъ отдѣляется отъ администраціи, но еще и такъ, что весь судъ по спорамъ, возникающимъ по поводу административныхъ актовъ, составляетъ съ администраціей одно цѣлое. Это выразилось въ первыхъ же дѣйствіяхъ учредительнаго собранія.

По уничтоженіи административныхъ трибуналовъ явился вопросъ — кѣмъ ихъ замѣнить. Три различныя мнѣнія были высказаны въ учредительномъ собраніи. По мнѣнію однихъ, слѣдуетъ ее предоставить обыкновеннымъ судамъ, по мнѣнію другихъ — особымъ административнымъ судамъ, а по мнѣнію третьихъ — самой администраціи. Первое мнѣніе имѣло немногихъ защитниковъ. Учредительное собраніе весьма недовѣрчиво относилось къ суду, вспоминая, что самостоятельныя суды, съ парламентами во главѣ, вмѣшивались въ область законодательства и администраціи и при томъ съ реакціонными намѣреніями. Оно даже не желало создать сильную независимую магистратуру. Для этой цѣли оно, учредивши суды изъ выборныхъ, не создало особыхъ апелляціонныхъ инстанцій, а для апелляціи устроило переносъ дѣлъ изъ одного суда въ другой, ему равный. Вотъ какъ выразилось по поводу судовъ Турэ (Tourret), докладчикъ комиссіи судебной организаціи: «хотя нація можетъ гордиться патріотиче-

скими добродѣтелями въ которыхъ судей, но, въ сожалѣнію, масса неоспоримыхъ фактовъ доказываетъ, что наибольшая часть ихъ до сихъ поръ не рѣшилась показать себя добрыми гражданами, и что вообще духъ большихъ судебныхъ корпорацій есть духъ враждебный возрожденію. Достаточно вспомнить, что происходило въ Руанѣ, Метцѣ, Дижонѣ, Тулузѣ, Бордо, а особенно въ Реймсѣ, чтобы найти для этого мнѣнія блестящія доказательства. Мы должны признать, что необходимо коренное преобразование всѣхъ нашихъ судовъ, такъ-какъ ихъ нынѣшнее состояніе совершенно несогласимо съ духомъ и принципами нашего возрожденнаго государственнаго устройства».

Мнѣніе лицъ, предлагавшихъ устроить рядъ судебно-административныхъ трибуналовъ, параллельныхъ судамъ гражданскимъ, также не было принято собраніемъ въ виду того, что содержаніе всѣхъ этихъ судовъ ляжетъ новою тяжестью на народъ, а также въ виду неудобствъ отъ увеличившейся массы пререканій о подсудности между такимъ множествомъ судовъ.

Оставалось призвать административную юстицію принадлежностью самой администраціи. Мнѣніе это тѣмъ болѣе находило приверженцевъ, что реорганизованная администрація состояла изъ коллегіальныхъ учреждений, основанныхъ на избирательномъ началѣ, *directoire de département* (изъ 8-ми членовъ) и *directoire de district* (изъ 4-хъ членовъ). Декретъ учредительнаго собранія 6-го и 7-го сентября 1790 года, санкціонированный королемъ 11 сентября, былъ первымъ закономъ, опредѣлившимъ судебно-административную компетенцію новыхъ административныхъ учреждений. Въ этому закону, какъ въ основанію, признать всѣ послѣдующія законодательныя постановленія по этому предмету. Директоріямъ дистриктовъ въ 1-й инстанціи и директоріямъ департаментовъ во 2-й предоставлены слѣдующія судебныя дѣла: 1) споры по поводу прямыхъ налоговъ (споры по поводу косвенныхъ налоговъ предоставлены обыкновеннымъ су-

дамъ). 2) Споры между предпринимателями публичныхъ работъ, *entrepreneurs des travaux publics*, и государствомъ относительно смысла и исполненія заключеннаго между ними контракта. 3) Требования частныхъ лицъ о вознагражденіи за взятую или изрытую землю (*terrains pris ou fouillés*) во время исполненія публичныхъ работъ. 4) Разрѣшеніе жалобъ частныхъ на вредъ, причиненный ихъ имуществу предпринимателями, но не самою администраціей (*torts et dommages précédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration*)¹. Впослѣдствіи къ этимъ дѣламъ прибавлены были и нѣкоторыя другія, напр. дѣла о муниципальных, судебныхъ и церковныхъ выборахъ².

Законъ не имѣлъ въ виду этими 4-мя пунктами обозначить всю область административной юстиціи. Общимъ принципомъ оставалось соединеніе въ однѣхъ рукахъ администраціи и административной юстиціи. Законъ указалъ только на тѣ сомнительные пункты, которые могли подать поводъ къ спорамъ о компетенціи между обыкновенными судами и администраціей. Самый законъ 6/11 сентября 1790 года есть только дополнительный законъ къ закону 24 августа того-же года объ организаціи общихъ судовъ. Директоріи не были исключительными органами, которымъ предоставлена административная юстиція. Если въ последнемъ изъ приведенныхъ пунктовъ директоріи разбираютъ жалобы частныхъ лицъ только на предпринимателей (*entrepreneurs*), а не на самую администрацію, то это вовсе не потому, что съ

¹ Proclamation du roi de 11 sept. 1790 sur décret de l'Assemblée nationale faisant suite au décret concernant l'organisation judiciaire. Все законы, декреты, ордоннансы и др. законодательные и административные акты, на которые въ этой книгѣ сдѣланы ссылки, за исключеніемъ случаевъ особенно указанныхъ въ примѣчаніяхъ, цитируются мною по тексту, принятому въ сборникъ французскихъ административныхъ законовъ *Vuatrain'a* и *Balbie* (*Lois administratives françaises*. Paris. 1876), гдѣ ихъ легко найти по приложенной въ концѣ сборника хронологической таблицѣ.

² R. Daresté, p. 167.

жалобами на послѣднюю дозволялось обращаться въ гражданскій судъ, а только потому, что учредительное собраніе не считало удобнымъ предоставить разбирательство этихъ жалобъ директоріямъ (мѣстнымъ выборнымъ учрежденіямъ) и разбирательство ихъ оставило за вышею администраціей¹. Въ дополнителенъ законъ о судебной организаціи этотъ пунктъ помѣщенъ именно потому, что отношенія, о которыхъ упоминаетъ онъ, суть отношенія частнаго лица къ частному же (предпринимателю), отношенія чисто гражданскія, возникающія quasi ex delictu, которыя безъ спеціальной оговорки непременно попали бы въ компетенцію обыкновенныхъ судовъ.

Тотъ-же законъ говоритъ, что въ области управленія путями сообщенія (voie) судамъ (tribunaux de district) принадлежитъ наказаніе проступковъ (la police de conservation), а администрація принадлежитъ административнымъ управленіямъ (не директоріямъ, а вообще aux corps administratifs). Законъ ничего не говоритъ о томъ, кому принадлежитъ разрѣшеніе споровъ гражданскаго характера между частными лицами и администраціей, т. е. административная юстиція въ этой области именно потому, что считаетъ это излишнимъ, разумѣя всегда подъ словомъ «администрація» и административную юстицію.

Споры противъ распоряженій министровъ рѣшались въ собраніи министровъ подъ предсѣдательствомъ короля. Къ королю, какъ главѣ администраціи, шли споры о компетенціи между различными административными учрежденіями.

Значительная доля административной юстиціи оставалась въ рукахъ самого національнаго собранія. Национальному собранію предоставлено было разрѣшеніе конфликтовъ между судомъ и ад-

¹ См. у *Serrigny* объясненія по поводу словъ—*procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration. Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative. Paris 1865. t. II. § 704.*

министраціей и рѣшеніе споровъ по заявленіямъ о нарушеніи законовъ (*violation des lois*). Кроме того ему были предоставлены: ревизія отчужденій государственныхъ доменовъ, ликвидація долговъ и повѣрка государственныхъ счетовъ. Разрѣшая эти послѣднія дѣла, національное собраніе рѣшало вмѣстѣ съ тѣмъ и чисто гражданскіе споры между частнымъ лицомъ и государствомъ, являющимся то въ качествѣ кредитора, то въ качествѣ должника¹.

По уничтоженіи монархіи вся власть, предоставленная королю и его министрамъ, перешла въ руки конвента и его знаменитыхъ комитетовъ. Эти комитеты пользовались такою обширною властью, что нерѣдко касировали даже рѣшенія обыкновенныхъ судовъ.

Конституція 1795 года стремилась къ тому, чтобы изъять администрацію и административную юстицію изъ рукъ собранія. За собраніемъ осталась только повѣрка государственныхъ счетовъ. Эта конституція учредила кантональные муниципалитеты, реформировала директоріи (въ каждомъ департаментѣ — выборное учрежденіе изъ 5-ти членовъ — *administration centrale*) и поставила эти мѣстныя учрежденія подъ надзоръ комиссаровъ, зависимыхъ отъ министровъ и директоріи. Установлены были двѣ инстанціи для административной юстиціи. Министры снова сдѣлались послѣднею судебною-административною инстанціей. Кассациі рѣшеній административныхъ судовъ не только по поводу некомпетентности (*incompétence*), но и по поводу нарушенія законовъ (*violation des lois*), а также другія судебно-административныя функціи, принадлежація прежде собраніямъ, перешли къ директоріи и ея министрамъ².

Консульская конституція 1799 г. начала съ возстановленіемъ старыхъ административныхъ учрежденій королевской Франціи.

¹ R. Dareste, pp. 167—8, 278.

² R. Dareste, pp. 169—170.

Прежде всего былъ восстановленъ государственный совѣтъ¹. Ему поручено составлять проекты законовъ и общихъ административныхъ распоряженій (règlements d'administration publique), а въ области административной юстиціи — 1) разрѣшеніе конфликтовъ между судомъ и администраціей и 2) рѣшеніе по тѣмъ спорнымъ дѣламъ, которыя были прежде предоставлены министрамъ; при этомъ сдѣлано постановленіе, имѣющее довольно большое процессуальное значеніе: тѣ лица, которыя завѣдуютъ извѣстною отраслью управленія, не имѣютъ голоса въ дѣлахъ юстиціи по управляемой ими отрасли².

Въ томъ-же году преобразована была и вся мѣстная администрація по правилу *délibérer est fait des plusieurs, agir est fait d'un seul*. Во главѣ департаментской администраціи поставленъ префектъ, которому подчинены супрефекты въ *arrondissements* и мэры въ общинахъ. При этихъ единоличныхъ органахъ управленія организованы совѣты — 2 въ департаментѣ, *conseil général* и *cl. de préfecture*, и по одному въ *arrondissement* (*cl. d'arrondissement*) и въ общинахъ (*cl. municipals*). Вся дѣйствительная администрація предоставлена единоличнымъ органамъ; *conseils généraux*, *cls d'arrondissement* и *cls municipals* организованы для раскладки налоговъ между округами общины и отдѣльными лицами и для вотированья, по предложенію администраціи, *centimes additionnels*. — *Cls de préfecture* сдѣланы были главнымъ образомъ органами административной юстиціи. Всѣ эти органы, не исключая и совѣтовъ — департаментскихъ, окружныхъ и общинныхъ, состояли изъ членовъ, назначенныхъ правительствомъ³.

¹ Constitution de 22 frimaire an VIII art. 41 et 52.

² Règlement de 5 nivose an VIII.

³ Loi 28 pluviôse an VIII art. 18—20. Вначалѣ правительство было ограничено въ своихъ назначеніяхъ въ члены департаментскаго, окружного и муниципальнаго совѣтовъ кругомъ лицъ, вносимыхъ избирателями въ различнаго рода *listes de confiance*, указанныя въ конституціи 22 frimaire an VIII art. 7—9 (la

Вотъ какъ объясняетъ Редереръ, докладчикъ, мотивы закона 28 плювіоза VIII года республики, организующаго мѣстныхъ учрежденія.

«Въ мѣстномъ управленіи необходимо различать 3 рода дѣятельности, говоритъ онъ:

1. Собственно администрацію.

2. Юрисдикцію *ex officio* въ области налоговъ (*jugements qui se rendent d'office en matière de contributions*), которая состоитъ въ различнаго рода распредѣленіи налоговъ между общинами и частными лицами.

3. Юрисдикцію въ дѣлахъ спорныхъ (*jugement du contentieux*) по всѣмъ частямъ администраціи.

Проектъ закона различаетъ эти 3 функціи.

Онъ поручаетъ первую на всѣхъ ступеняхъ управленія единачнымъ органамъ: префекту, супрефекту и меру.

Вторую онъ поручаетъ совѣту департамента, окружному совѣту и муниципальнымъ распредѣлителямъ.

Третью онъ поручаетъ совѣту префектуры.

Предоставить административную юстицію (*contentieux de l'administration*) совѣту префектуры казалось необходимымъ для того, чтобы оставить префекту больше времени для администраціи, чтобы заинтересованнымъ лицамъ дать гарантіи въ томъ,

liste communale d'arrondissement, la liste départementale, la liste des citoyens éligibles aux fonctions publiques nationales). Senatus-consulte 16 thermidor an X (art. 10-й) замѣнилъ назначеніе членовъ муниципального совета изъ всего числа лицъ, обозначенныхъ въ la liste communale d'arrondissement, представленіемъ отъ особо организованнаго кантональнаго совета 2-хъ кандидатовъ на каждое вакантное мѣсто. Но и эта кандидатура была устранена декретомъ 17 января 1806 (art. 40-й), который постановляетъ, что представленіе кандидатовъ имѣть мѣсто только въ томъ случаѣ, если самъ префектъ не позаботится замѣстить вакантное мѣсто. То-же самое можно сказать и о назначеніи членовъ окружного и департаментскаго советовъ. Совершенное отсутствіе выборнаго начала въ мѣстномъ управленіи продолжалось до самой революціи 1830 г. *Batbie*, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif* t. IV, p. 397, 431 et suiv.

что их дѣла не будутъ рѣшаться по рапортамъ и мнѣніямъ канцелярій, чтобы дать собственности судей привычныхъ къ судебной дѣятельности, къ ея правиламъ и формамъ, чтобы доставить и частнымъ и государственнымъ интересамъ обезпеченность, которая не можетъ быть доставлена судомъ единоличнымъ, потому что тотъ самый администраторъ, который безпристрастно взвѣшиваетъ различные общіе интересы, можетъ оказаться предубѣжденнымъ и пристрастнымъ, когда дѣло идетъ о частномъ интересѣ; личное благорасположеніе (*affection*) или ненависть можетъ заставить его или измѣнить общественному интересу или оскорбить частные.

Передъ революціей большая часть административной юстиціи была предоставлена трибуналамъ, въ которыхъ господствовалъ духъ, враждебный государственному интересу.

Увлеченіе духомъ партій со стороны этихъ судовъ побудило учредительное собраніе соединить административную юстицію съ администраціей, и такъ-какъ собраніе передало администрацію коллегіальнымъ директоріямъ, то оно полагало, что сдѣлало изъ этихъ учреждений родъ трибуналовъ. Въ самомъ дѣлѣ, юстиція могла идти въ этихъ учрежденіяхъ до извѣстной степени удовлетворительно, но эта система оказалась несовмѣстимою съ волею администраціей; распоряженія правительства и даже законы встрѣчали разсужденія тамъ, гдѣ необходимо было только рѣшительно дѣйствовать и повиноваться.

Правительство избрало средній путь между старою системою, которая отдѣляла совершенно административную юстицію и администрацію, и новою, которая соединяла ихъ въ однихъ рукахъ такъ будто это были совершенно однородные предметы».

Изданный 28 янв. законъ однако не шелъ такъ далеко, какъ сопровождаютъ его мотивы. Во 1-хъ, раздѣленіе, такъ сказать, правящей и судящей администраціи не было проведено вполне. Префектъ, главное административное лицо департамента, вхо-

дѣтъ въ составъ совѣта префектуры какъ его предѣдатель и, въ случаѣ раздѣленія голосовъ, имѣеть рѣшающій голосъ; во 2-хъ, совѣтъ префектуры не сдѣлался судомъ по *сезмъ* дѣламъ административной юстиціи. Компетенція его обозначена въ законѣ ограничительно путемъ перечисленія отдѣльныхъ предметовъ. Ему предоставлены тѣ-же дѣла, которыя закономъ 6/11 сентября 1790 г. предоставлены были директоріямъ и, кромѣ того, еще слѣдующія двѣ судебныя функціи и одна административная: 1) споры въ области управленія путями сообщенія (*difficultés en matière de grande voirie*), 2) споры относительно національныхъ доменовъ (*contentieux de domaines nationaux*) и 3) выдача дозволеній общинамъ городовъ и деревень искать и отвѣчать на судѣ (*autorisation de plaider*)¹.

Эта компетенція совѣтовъ префектуры начала очень быстро разширяться; множество законовъ, изданныхъ съ тѣхъ поръ, окалчиваются постановленіемъ, что споры, возникающіе по поводу примѣненія даннаго закона, идутъ въ совѣтъ префектуры. Но все-таки совѣтъ префектуры остался судомъ съ компетенціей, обозначенной ограничительно (*juge d'attribution*).

Конституція и законы консульства унаслѣдовали прежнюю систему административной юстиціи и улучшили ее въ томъ отношеніи, что отдѣлили судящую администрацію отъ администраціи дѣйствующей. Административное дѣйствіе было поставлено въ всякой опасности отъ вмѣшательства обыкновенныхъ судовъ. Кромѣ того, имѣя въ виду гарантировать администраторовъ относительно уголовныхъ преслѣдованій, конституція VIII года, art. 75-й, постановляетъ, что уголовное преслѣдованіе должностныхъ лицъ, за исключеніемъ министровъ, можетъ послѣдовать *cependant* какъ въ силу дозволенія государственнаго совѣта².

¹ Loi 28 plu. an VIII art. 4.

² Les agents du gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision

Оставляя въ-сторонѣ различныя спеціальныя учрежденія для административной юстиціи, которыя начинаютъ возникать со времени 1-й имперіи, какъ напр. *cour des comptes*, возстановленный въ 1807 г., *conseils universitaires*, *cls. académiques*, *cl. général de liquidation des dettes*, я остановлюсь только на двухъ главныхъ — государственномъ совѣтѣ и совѣтѣ префектуры.

Государственный совѣтъ. Во времена консульства и имперіи государственный совѣтъ получилъ большое значеніе какъ по законодательнымъ и правительственнымъ дѣламъ, такъ и по дѣламъ административной юстиціи. Онъ получалъ прочную организацію. — Кромѣ членовъ и рекетмейстеровъ, ведущихъ предварительную подготовку дѣлъ, при немъ были установлены аудиторы — гѣчто въ родѣ практической школы, разсадника для высшихъ административныхъ должностей. Въ-особенности имѣютъ большое значеніе два императорскихъ декрета — 11 іюня и 22 іюля 1806 года. Вначалѣ въ составѣ государственнаго совѣта не было особаго отдѣленія для административной юстиціи. Декретомъ 11 іюня при государственномъ совѣтѣ учреждена для этой цѣли особая коммиссія, *commission du contentieux*, которая состояла изъ одного члена государственнаго совѣта, *grand juge*, которымъ былъ министръ юстиціи, и опредѣленнаго числа *maîtres des requêtes* и *auditeurs*. Въ этой коммиссіи производится вся предварительная подготовка дѣлъ, которыя поступаютъ за-тѣмъ въ общее собраніе государственнаго совѣта. Декретъ 22 іюля подробно опредѣлилъ правила судопроизводства по этимъ дѣламъ. Возстановлено было учрежденіе адвокатовъ при государственномъ совѣтѣ, которымъ принадлежало исключительное право подписывать прошенія и бумаги частныхъ лицъ по спорнымъ дѣламъ, поступающимъ въ государственный совѣтъ.

du conseil d'État; en ce cas la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires. Constit. 22 frim. an VIII art. 75.

Во времена реставраціи судебная часть государственнаго совѣта получаетъ болѣе правильную организацію¹. Grand juge замѣняется коллегіей (*comité du contentieux*) изъ нѣсколькихъ членовъ государственнаго совѣта (сначала 3, потомъ 6, въ 1828 году — 12). Въ этомъ комитетѣ разсматриваются всѣ спорныя административныя дѣла (*contentieux admin.*), дѣла о столкновеніи суда съ администраціей (*conflits*), дѣла о дозволеніи преслѣдовать судомъ должностныхъ лицъ, о дозволеніи общинамъ и общественнымъ учрежденіямъ искать и отвѣчать на судѣ (*autorisations de plaider*). Дѣла эти идутъ изъ этого комитета или прямо на утвержденіе короля, или предварительно проходятъ черезъ общее собраніе государственнаго совѣта. Такимъ образомъ, *contentieux administratif* все болѣе и болѣе отдѣляется отъ другихъ дѣлъ государственнаго совѣта.

Передъ іюльской революціей и въ первые годы іюльской монархіи система французскихъ административныхъ судовъ подвергалась живой критикѣ какъ въ текущей литературѣ (въ сочиненіяхъ Broglie, Vavoux, Macarel'я и др.), такъ и въ палатахъ. Требовали и для административныхъ судовъ такого-же независимаго положенія, такого-же гласнаго судопроизводства, состязанія сторонъ на судѣ, какъ и въ обыкновенныхъ судахъ, наконецъ права для высшаго административнаго суда постановлять настоящія рѣшенія, а не одни только проекты декретовъ. Какъ уступка этому движенію явились ордоннансы 1831 (орд. 2 февраля и 12 марта) и 1839 г. и законъ 1845 г. Дѣлопроизводство въ *comité du contentieux* производится прежнимъ порядкомъ — письменной процедуры, но въ общемъ собраніи государственнаго совѣта, куда поступали дѣла послѣ предыдущей подготовки въ *comité du contentieux*, введена была публичность, устные объясненія сторонъ (*observations orales*) съ участіемъ

¹ Ordonnances 29 juin 1814, 23 août 1815, 26 août 1824 et 5 nov. 1828.

адвокатовъ. Кромѣ того въ составъ *comité du contentieux* введена прокуратура (3 комиссара), которая по каждому дѣлу даетъ заключеніе. Право самостоятельнаго рѣшенія государственному совѣту предоставлено однако не было. По прежнему, государственный совѣтъ составлялъ только проектъ декрета, но король могъ постановить и другое рѣшеніе съ тѣмъ однако ограниченіемъ, введеннымъ закономъ 1845 года, что рѣшеніе, отличающееся отъ проекта государственнаго совѣта, должно быть принято съ согласія совѣта министровъ и напечатано въ *Moniteur*'ѣ и *Bulletin des lois*.

Послѣ февральской революціи весь государственный совѣтъ былъ реорганизованъ¹. Члены его назначаются національнымъ собраніемъ, судебное его отдѣленіе (*section contentieuse*) получило право постановлять самостоятельныя рѣшенія, *arrêts*. Это отдѣленіе государственнаго совѣта получаетъ большую самостоятельность и относительно общаго собранія. Дѣла изъ *section* поступаютъ въ общее собраніе только въ двухъ случаяхъ — превышенія власти и нарушенія законовъ (*excès de pouvoir* и *violation des lois*)². Разрѣшеніе споровъ о компетенціи между судомъ и администраціей (конфликтовъ) отнято у государственнаго совѣта и передано особо для этой цѣли созданному *tribunal des conflits*, состоящему изъ 4-хъ членовъ кассационнаго суда и 4-хъ членовъ государственнаго совѣта подъ предсѣдательствомъ министра юстиціи.

Послѣ декабрьскаго переворота 1851 года *tribunal des conflits* уничтоженъ, и разрѣшеніе конфликтовъ снова предоставлено государственному совѣту, который вновь реорганизованъ³. Въ новой имперіи государственный совѣтъ занялъ такое-же положеніе относительно законодательства, администраціи и административной юстиціи, какое онъ занималъ при первой имперіи. Члены его

¹ Loi 3 mars 1849. — ² Ibid. art. 46.

³ Constitution 14 janvier 1852; décrets 25 et 30 janvier 1852.

назначаются императоромъ, онъ раздѣляется на 5 административныхъ отдѣленій и 6-е для спорныхъ дѣлъ — *section contentieuse*. Формы дѣятельности остались тѣ-же, какія выработались до 40 годовъ; дѣла изъ *section du contentieux* восходятъ или прямо на утвержденіе императора, или переходятъ не въ общее собраніе всего государственнаго совѣта, а въ особое собраніе государственнаго совѣта по спорнымъ дѣламъ — *assemblée générale délibérant au contentieux*. Оно состоитъ изъ членовъ *section du contentieux* и изъ 10 другихъ членовъ по 2 отъ каждой изъ остальныхъ секцій. Публичность, устные объясненія адвокатовъ и прокуратура остались (въ *assemblée générale*); но право самостоятельнаго рѣшенія снова было отнято у государственнаго совѣта. Императоръ могъ постановить рѣшеніе несогласное съ проектомъ, предложеннымъ государственнымъ совѣтомъ. При этомъ не было возстановлено ограниченіе 1845 г., по которому въ этомъ случаѣ требовалось согласіе совѣта министровъ, и только другое ограниченіе осталось въ силѣ, именно — что такіе декреты, изданные императоромъ, публикуются въ *Moniteur's* и *Bulletin des lois*.

Временное правительство 3-й республики двумя декретами, 15 сентября и 3 октября 1870 года, приостановило дѣятельность государственнаго совѣта, а дѣла административныя и судебно-административныя, не терпящія отлагательства (*les affaires urgentes*), впредь до реорганизаціи государственнаго совѣта, предоставило временной комиссіи изъ 8 государственныхъ совѣтниковъ и соответственнаго числа рекетмейстеровъ и аудиторовъ.

Въ томъ-же году декретомъ 19 сентября былъ отмѣненъ заминитый art. 75-й VIII г., по которому для преслѣдованія судомъ государственныхъ чиновниковъ необходимо согласіе государственнаго совѣта. Этимъ былъ вынутъ одинъ изъ краеугольныхъ камней существовавшей до послѣднихъ годовъ административной системы.

Послѣднее коренное преобразование государственнаго совѣта произошло въ силу закона 24 мая 1872 года. Законъ этотъ дополненъ декретомъ 21 августа того-же года, устанавливающимъ распредѣленіе дѣлъ между отдѣленіями (sections) и формы дѣлопроизводства, и закономъ 1 августа 1874 года, который касается въ некоторыхъ частностяхъ.

Государственный совѣтъ съ этого времени состоитъ изъ 22 ординарныхъ государственныхъ совѣтниковъ (conseiller d'État en service ordinaire), 15 экстра-ординарныхъ совѣтниковъ (coll. d'É. en ser. extraordinaire), 24 рекетмейстеровъ, 30 аудиторовъ, секретаря государственнаго совѣта и особаго секретаря по спорнымъ дѣламъ. Ординарные совѣтники выбираются національнымъ собраніемъ изъ лицъ, не принадлежащихъ къ составу собранія. Должность ординарнаго совѣтника признается несовмѣстимою съ другими государственными должностями, оплачиваемыми жалованьемъ (за немногими исключеніями, напр. professeurs de l'enseignement supérieur, ingénieurs des ponts et chaussées etc.). Эти совѣтники избираются на 9 лѣтъ и каждые 3 года $\frac{1}{3}$ ихъ возобновляется. Послѣ каждого трехлѣтія президентомъ республики производится новое распредѣленіе ординарныхъ совѣтниковъ по различнымъ секціямъ¹. Экстраординарные совѣтники назначаются президентомъ республики изъ лицъ, занимающихъ административныя должности, и сохраняютъ мѣста въ государственномъ совѣтѣ только до тѣхъ поръ, пока они находятся на административныхъ должностяхъ.

Предсѣдатель государственнаго совѣта есть министръ юстиціи. За отсутствіемъ его предсѣдательствуетъ вице-президентъ, назначаемый президентомъ республики изъ числа ординарныхъ совѣтниковъ. Каждая изъ секцій государственнаго совѣта имѣетъ особаго предсѣдателя; государственный совѣтъ раздѣляется на

¹ Décret 21 août 1872, art. 3.

4 секціи— три административныхъ и 4-я по спорнымъ дѣламъ. Кромѣ общаго собранія государственнаго совѣта есть еще особое общее собраніе по дѣламъ административной юстиціи (*assemblée générale du conseil d'État délibérant au contentieux*).

Какъ *section du contentieux*, такъ и общее собраніе по дѣламъ административной юстиціи состоитъ изъ однихъ ординарныхъ совѣтниковъ. *Section du contentieux* состоитъ изъ 6 членовъ и особаго предсѣдателя; при немъ состоитъ 3 рекетмейстера въ качествѣ прокуроровъ (*commissaires du gouvernement*), которые даютъ свое заключеніе по каждому дѣлу, и определенное число рекетмейстеровъ и аудиторовъ. *Assemblée génér. du conseil d'É. délibérant au contentieux* состоитъ изъ членовъ секціи и 6-ти ординарныхъ совѣтниковъ, взятыхъ изъ остальныхъ секціи и назначаемыхъ вице-президентомъ государственнаго совѣта по соглашенію съ президентами остальныхъ секціи. Въ этомъ общемъ собраніи предсѣдательствуетъ вице-президентъ государственнаго совѣта, а въ его отсутствіе президентъ секціи по спорнымъ дѣламъ¹.

Засѣданія *section du contentieux* не публичны, но это не большое стѣсненіе для сторонъ, ведущихъ дѣло, такъ-какъ имъ стоитъ взять только адвоката, чтобы перенести дѣло въ общее собраніе, засѣданія котораго публичны.

Кромѣ своего состава, какъ секція, такъ и общее собраніе по дѣламъ административной юстиціи существенно отличаются отъ королевскаго и императорскаго государственнаго совѣта тѣмъ, что имѣютъ право самостоятельнаго рѣшенія дѣлъ, а не ограничиваются однимъ составленіемъ проекта декрета для главы правительства.

¹ Loi 1 août 1874, art. 1.

² Le conseil d'État statue *souverainement* sur les recours en matière contentieuse administrative et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives. Loi 24 mai 1872, art. 9.

Законъ 24 мая 1872 года отнимаетъ у государственнаго совѣта право разрѣшать конфликты и разрѣшеніе ихъ передаетъ особо устроенному tribunal des conflits.

Совѣтъ префектуры (Cl. de préfecture). При своемъ основаніи совѣты префектуры имѣли значеніе почти только для административной юстиціи. Законъ 28 плувіоза VIII г. предоставилъ имъ только одну функцію административнаго свойства. Совѣтамъ префектуры предоставлено давать общинамъ и общественнымъ учрежденіямъ (établissements publics) разрѣшеніе исзакать и отвѣчать на судѣ (autorisation de plaider). Но мало-помалу административныя функціи совѣта префектуры увеличиваются. Законы различныхъ эпохъ, въ-особенности начиная съ 30-хъ годовъ, какъ напр. законъ о муниципальных совѣтахъ 1837 г., законы о департаментскихъ совѣтахъ 1833 и 1838 гг., законъ о сельскихъ дорогахъ 1836 г., о военныхъ наборахъ 1832 г. и другіе предоставили этимъ совѣтамъ массу административныхъ дѣлъ, изъ которыхъ нѣкоторая часть относится къ административной опекѣ (tutelle administrative) надъ общинами и établissements publics. Во всѣхъ этихъ дѣлахъ, впрочемъ, cl. de pr. остается только совѣщательнымъ органомъ для префекта, который можетъ послѣдовать или не послѣдовать мнѣнію, выраженному совѣтомъ префектуры, но мнѣніе это обязанъ затросить прежде постановленія собственнаго рѣшенія. Такимъ образомъ и въ настоящее время совѣту префектуры принадлежитъ во чисто административнымъ дѣламъ рѣшительный голосъ только въ дѣлахъ объ autorisation de plaider и очень немногихъ другихъ, именно — въ дѣлахъ о заведеніяхъ опасныхъ, нездоровыхъ или неудобныхъ для сосѣдей, о жилищахъ нездоровыхъ для самихъ жильцовъ и въ повѣркѣ нѣкоторыхъ денежныхъ счетовъ. Бромъ этихъ административныхъ функцій, которыя принадлежатъ совѣту префектуры во всемъ его составѣ, на отдѣльныхъ совѣтникахъ префектуры наложено столько административныхъ

обязанностей, что, по словам докладчика комиссии децентрализации сессии национального собрания 1872 г., они обратились въ настоящихъ адъютантовъ префекта. Они обязаны замѣнять, въ случаѣ отсутствія, то генеральнаго секретаря (генеральный секретарь есть начальникъ канцеляріи префектуры, замѣняющій префекта въ его отсутствіе), то супрефекта, то наконецъ самого префекта, участвовать въ самыхъ разнообразныхъ административныхъ комиссіяхъ, при тиражѣ жеребьевъ лицами, подлежащими военной повинности, при отчужденіи казенныхъ имуществъ и въ другихъ подобныхъ дѣлахъ¹. Въ составѣ и формахъ дѣятельности совѣта префектуры не было почти никакихъ перемѣнъ до самаго 1862 г. Не смотря на то, что послѣ іюльской революціи въ составъ государственнаго совѣта введена адвокатура и допущена публичность, ни адвокатура, ни публичность не были установлены въ совѣтѣ префектуры. Только декретомъ 30 декабря 1862 года засѣданія совѣта префектуры по дѣламъ административной юстиціи сдѣланы публичными (за исключеніемъ счетныхъ дѣлъ) и введена прокуратура, которая по всѣмъ дѣламъ даетъ свое заключеніе. Законъ 24 іюня 1865 г. подтверждаетъ публичность съ тѣмъ-же ограниченіемъ, которое установлено предыдущимъ декретомъ, и прокуратуру, кромѣ того допускаетъ устные объясненія сторонъ лично или черезъ повереннаго, устанавливаетъ должность особаго актуаріуса (*secrétaire greffier*), измѣняетъ численный составъ совѣтовъ префектуры и повышаетъ образовательный цензъ для совѣтниковъ, наконецъ — общаетъ въ теченіи 5-ти лѣтъ издать подробныя правила судопроизводства.

Составъ совѣта префектуры до сихъ поръ опредѣляется этимъ закономъ. Совѣтники префектуры, числомъ отъ 3 — 8, назначаются и увольняются декретомъ главы правительства по пред-

¹ Annales de l'Assemblée nationale. t. XII, 1872. Annexe, p. 10.

ложенію министра внутреннихъ дѣлъ. Предсѣдательство въ совѣтѣ префектуры, даже въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ дѣйствуетъ въ качествѣ административнаго суда, принадлежитъ префекту, который въ случаяхъ раздѣленія мѣстнаго по-ровну имѣетъ голосъ рѣшительный.

Законъ 24 іюня 1865 года возвысилъ образовательный цензъ, требуемый отъ совѣтниковъ префектуры. Совѣтниками префектуры съ этого времени могутъ быть только лица, получившія юридическое образованіе (*licenciés en droit*) или же прослужившія на административной и судебной службѣ или въ качествѣ мера и генеральнаго совѣтника не менѣе 10 лѣтъ¹. Но въ-сущности этотъ законъ мало улучшилъ составъ совѣтовъ, потому что, благодаря незначительности содержанія, зависимости отъ ближайшей администраціи, люди съ хорошою юридическою подготовкой не идутъ сюда или же остаются короткое время; кромѣ того совѣтники префектуры обыкновенно — пришлецы, неимѣющіе ни знанія мѣстныхъ нуждъ, ни вліянія въ обществѣ. Судя по докладу комиссіи 1872 года составъ и положеніе совѣтниковъ префектуры мало измѣнились сравнительно съ предыдущимъ временемъ, относительно котораго Батби даетъ такую характеристику: Законодатель поставилъ рядомъ съ префектомъ совѣтъ префектуры, постоянное учрежденіе, которое по мысли законодателя было предназначено помогать своими мнѣніями дѣйствующей администраціи (*administration active*) и обсуждать вопросы въ департаментѣ, подобно тому какъ государственный совѣтъ при императорѣ дѣйствуетъ относительно всего государства. Для того, чтобы реализовать эту идею, необходимо было бы назначать въ члены совѣта префектуры если не исключительно, то преимущественно изъ жителей данной мѣстности, изъ лицъ наиболѣе вліятельныхъ по своему положенію и въ-особенности лицъ, выдающихся по своему просвѣщенію. Отъ такихъ совѣтниковъ префектъ

¹ Loi 24 juin 1865.

дѣйствительно могъ бы получить вѣское мнѣніе и конечно обращался бы за этимъ мнѣніемъ въ затруднительныхъ случаяхъ. Это учрежденіе къ несчастію было отвлечено отъ первоначальной цѣли. Въмѣсто того чтобы образовать совѣты префектуры изъ людей, имѣющихъ вліяніе по возрасту и положенію, ихъ составили изъ молодыхъ людей, которые только проходятъ черезъ департаментъ не успѣвъ освоиться съ его нуждами и интересами. Conseil de pr. сдѣлался только *практическою административною школою*, въ которой учебное время каждаго совѣтника увеличивается или сокращается по усмотрѣнію администраціи. Болѣе покровительствуемые достигаютъ мѣста супрефекта послѣ довольно короткаго срока; продолжительное пребываніе есть только покорность судьбѣ, невольная добродѣтель менѣе покровительствуемыхъ, которые возмущаются своимъ долгимъ срокомъ ученя. Естественно, что префекты не принимаютъ въ соображеніе мнѣній слишкомъ молодыхъ людей, которые скорѣе сами нуждаются въ совѣтахъ, чѣмъ могутъ ихъ давать. Вотъ почему во всѣхъ префектурахъ установился обычай запрашивать мнѣніе совѣта префектуры только въ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ законъ формально этого требуетъ. Вообще же префекты рѣшаютъ дѣла на основаніи докладовъ своихъ канцелярій¹.

Совѣтъ префектуры есть главное судебно-административное учрежденіе 1-й инстанціи. Но компетенція совѣта префектуры какъ и компетенція государственнаго совѣта въ тѣхъ случаяхъ въ которыхъ послѣдній дѣйствуетъ въ качествѣ 1-й инстанціи суда, распространяется только на тѣ случаи, которые прямо указаны въ законѣ. Они суть *juges d'attributions*, т. е. судьи съ компетенціей, обозначенной ограничительно (*limitativement*) путемъ спеціальнаго указація всѣхъ входящихъ въ нее случаевъ.

¹ *Batbie, Traité théorique et pratique de droit public et administratif* IV, pp. 164—5, 169.

Административный судъ по всеѣмъ тѣмъ дѣламъ, въ которыхъ предоставлено право жалобы, но необозначенъ компетентный судъ 1-й инстанціи, по общепринятому мнѣнію французскихъ юристовъ, принадлежитъ *министру*, который есть такимъ образомъ *juge de droit commun, juge ordinaire*¹. Препрежее соединеніе въ однѣхъ рукахъ дѣятельной администраціи и административной юстиціи въ значительной степени продолжается до сихъ поръ. Министръ есть не только административное лицо, но и судья въ 1-й инстанціи по судебнo-административнымъ дѣламъ. Впрочемъ на всеѣ судебныя рѣшенія министра допускаются апелляціи въ государственный совѣтъ.

Кромѣ министра незначительная часть судебнo-административныхъ функцій принадлежитъ также префекту, супрефекту и меру.

¹ *Batbie, Traité, t. VII, p. 428—432. Vivien, Études administratives. Paris, 1859, p. 150—153. Serrigny, Traité, t. II, § 502—3.*

II.

КОМПЕТЕНЦІЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХЪ СУДОВЪ ВО ФРАНЦІИ.

Компетенцію административныхъ судовъ необходимо отграничить, съ одной стороны, отъ области дискреціонной дѣятельности администраціи (*administration pure, adm. active*), области, въ которой она дѣйствуетъ по своему усмотрѣнію, съ другой стороны — отъ области обыкновенныхъ судовъ.

I. Акты администраціи при своемъ приложеніи могутъ или нарушать пріобрѣтенныя *права* (*droits acquis*) частныхъ лицъ, физическихъ или юридическихъ, основанныя на законѣ, общемъ административномъ распоряженіи (*réglement d'administration publique*), на контрактѣ, заключенномъ между частнымъ лицомъ и администраціей, или же, не нарушая правъ, могутъ нарушать *интересы* частныхъ лицъ. Представимъ нѣсколько примѣровъ. Если администрація отбираетъ у кого-нибудь собственность внѣ случаевъ, указанныхъ закономъ, или, отбирая имущество въ силу предоставленной ей закономъ власти, не уплачиваетъ вознагражденія, когда таковое опредѣлено закономъ, если она беретъ налогъ съ имущества свободнаго отъ налога или свыше мѣры опредѣленной закономъ, то во всѣхъ этихъ случаяхъ нарушено опредѣленное *право*, принадлежащее опредѣленному лицу. Другой рядъ примѣровъ. Администрація имѣетъ право дозволить или

не дозволить постройку мельницы на судоходной рѣкѣ, дать или не дать дозволеніе на занятіе извѣстною профессіей или для открытія какого-нибудь заведенія (напр. порохового завода), принять или не принять ту или другую полицейскую мѣру, — и ова, принимая во вниманіе личныя, временныя или мѣстныя обстоятельства, не даетъ просителямъ испрашиваемыхъ дозволеній, не отмѣняетъ полицейской мѣры, которую проситель находитъ для себя стѣснительною. Въ этихъ послѣднихъ случаяхъ еще не нарушено право просителей, а нарушенъ только ихъ *интересъ*, можетъ быть не цѣлесообразными, но законными дѣйствіями администраціи. Только въ первомъ случаѣ, когда нарушено право, по мнѣнію французскихъ юристовъ долженъ имѣть мѣсто формальный процессъ, жалоба должна идти, какъ они выражаются, спорнымъ путемъ (*par voie contentieuse*) и рѣшаться судомъ административнымъ или обыкновеннымъ. Во второмъ случаѣ, когда идетъ дѣло только о нарушеніи интересовъ, гдѣ споръ идетъ не о законности, а о цѣлесообразности данной мѣры, дѣло должно идти къ самой администраціи, вверхъ по іерархическимъ ступенямъ, путемъ милости (*par voie gracieuse*) по выраженію тѣхъ-же юристовъ. Только администрація, специальная задача которой состоитъ въ принятіи цѣлесообразныхъ мѣръ въ области внутренней и вѣшной политики, можетъ отмѣнить такую дискретіонную мѣру.

Это различіе между спорнымъ путемъ (*voie contentieuse*) и чисто административнымъ путемъ (*voie gracieuse*) установлено юридическою практикой, главнымъ образомъ рѣшеніями государственнаго совѣта и принято всею французскою юриспруденціей¹.

¹ *Serrigny*, Traité, t. I. § 29. *Laferrière* въ Dictionnaire de l'administration. *W. Block's* статья «Juridictions administratives». *Ego-же*, Cours de droit public et administratif, 4-me édition, t. II. p. 765. *Batbie*, Traité, t. I, p. 410. *Vivien*, Etudes administratives. Paris. 1859. t. I, p. 121 et suiv. *Cabantous*, Répétitions écrites sur le droit public et administratives. 1858, p. 262.

Вотъ какъ опредѣляетъ область *contentieux administratif* Вивьенъ, слова котораго воспроизводятся всѣми послѣдующими писателями:

« *Contentieux administratif* состоитъ изъ всѣхъ возраженій (*réclamations*), основанныхъ на томъ, что администрація не исполнила обязанностей, возложенныхъ на нее закономъ или общими административными распоряженіями или возникшихъ изъ подписаннаго ею контракта. Такимъ образомъ, всякій законъ, который опредѣляетъ компетенцію, способы веденія дѣлъ или устанавливаетъ правила для ихъ рѣшенія, можетъ дать поводъ къ судебному разбирательству, если компетенція нарушена, если не соблюдены формы, предписанныя для производства или рѣшенія дѣлъ. То-же самое можно сказать и о томъ случаѣ, когда оспаривается содержаніе или исполненіе контракта, заключеннаго администраціей»¹.

Право, нарушеніе котораго даетъ поводъ судебному разбирательству, можетъ имѣть своимъ основаніемъ не только законъ, но и административное распоряженіе. Это не разъ признано закономъ и практикой французскаго государственнаго совѣта. Такъ, мѣры, принятія меромъ относительно улицъ и площадей въ городахъ, для которыхъ существуютъ утвержденные планы (*les*

¹ *Vivien, Études administratives. t. I. p. 126—7.* Приведенныя слова Вивьенъ совершенно вѣрны, впрочемъ, только въ той мѣрѣ, на-сколько ими разграничивается дѣятельность администраціи, направленная на разрѣшеніе возникающихъ споровъ, отъ дѣятельности суда вообще (административнаго и обыкновеннаго). Но все ли то, что Вивьенъ включилъ въ область административнаго суда (*contentieux administratif*), действительно должно туда принадлежать—есть вопросъ спорный. Очень многіе писатели полагаютъ, напр., что разбирательство споровъ, возникшихъ по поводу подписаннаго администраціей контракта, должно принадлежать обыкновеннымъ гражданскимъ судамъ. Въ этихъ словахъ Вивьенъ служитъ только выразителемъ положительнаго французскаго законодательства и судебной практики, которая включаетъ въ область дѣятельности административныхъ судовъ и споры, возникающіе по поводу контракта, подписаннаго администраціей.

plans d'alignement), могутъ подать поводъ къ судебному разбирательству, если меръ предписываетъ владѣльцамъ, имѣющимъ недвижимую собственность, расположенную вдоль улицы или площади, что-нибудь вопреки утвержденнымъ планамъ (планы эти утверждаются главою правительства по выслушаніи государственнаго совѣта)¹. Утвержденный планъ составляетъ въ данномъ случаѣ основу права и дѣлаетъ возможнымъ судебное разбирательство².

Даже дискреціонный актъ администраціи можетъ дать поводъ къ процессу. Представимъ себѣ, что администрація сдѣлала извѣстное предписаніе и это предписаніе частнымъ лицомъ исполнено, но велѣдъ за-тѣмъ администрація предъявляетъ новыя требованія, толкуя первоначальное предписаніе не въ томъ смыслѣ, какой оно дѣйствительно имѣло. Противъ такихъ *интерпретативныхъ актовъ*, отъ какой бы они административной власти ни исходили, допускается процессъ даже въ тѣхъ областяхъ дѣятельности, въ которыхъ онъ по общему правилу не допускается³.

Не всякое нарушеніе права или споръ о правѣ можетъ подать поводъ къ дѣятельности судовъ (административныхъ или обыкновенныхъ), а только нарушеніе такого права или споръ о такомъ правѣ, которое *въ-особенности* предоставлено определенному лицу или определенной категоріи лицъ. Такъ, наприм., если административная власть, вопреки закону, назначаетъ на судебныя должности лицъ, неполучившихъ юридическаго образованія, или назначаетъ ихъ не пожизненно, а *ad revocationem*, то этимъ хотя и нарушается право *всего общества* имѣть спеціально образованныхъ и несмѣняемыхъ судей, но это не есть нарушеніе права, признаннаго въ-частности за отдѣльнымъ лицомъ и защищеннаго правомъ жалобы въ судъ. То-же самое мож-

¹ Loi 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais etc.

² Serrigny, Traité, t. I. § 29, 10°

³ Ibid. t. I, § 29, 12°.

но сказать и о томъ случаѣ, когда администрація не принимаетъ полицейскихъ мѣръ, предписанныхъ закономъ въ извѣстныхъ обстоятельствахъ, оцѣнка которыхъ предоставлена однако администраціи, напр. — въ случаѣ эпидемическихъ болѣзней, неурожая, народныхъ волненій. Такія нарушенія могутъ быть предметомъ просьбъ или донесеній высшей административной власти, запроса министерству въ палатахъ и политической или юридической отвѣтственности министровъ, но не могутъ служить поводомъ къ процессу въ судахъ обыкновенныхъ или административныхъ по жалобѣ частнаго лица. Это правило опредѣленно формулировано нѣмецкими комментаторами новѣйшихъ законовъ объ административной юстиціи, но и французская судебная практика всегда ему слѣдовала. Другое дѣло, если нарушено или оспаривается право опредѣленно предоставленное извѣстнымъ лицамъ, напр. если административная власть незаконными мѣрами наноситъ убытки имуществу извѣстнаго лица, требуетъ отъ него, вопреки закону, исполненія воинской повинности, препятствуетъ пользоваться избирательными правами. Все это — права, принадлежащая вполнѣ опредѣленнымъ лицамъ, и отстаиваются ими лично. То-же самое можно сказать и о томъ случаѣ, когда нарушается право опредѣленной категоріи лицъ. Напримеръ, если правительство утверждаетъ въ качествѣ депутата лицо, неудовлетворяющее законнымъ требованіямъ, то этимъ нарушаются права каждого избирателя въ отдѣльности, и каждый изъ нихъ можетъ возбудить процессъ.

Изъ того, что судебный процессъ допускается только въ тѣхъ случаяхъ, когда нарушено право, принадлежащее опредѣленному лицу, слѣдуетъ, что подать поводъ къ жалобѣ въ судъ могутъ только административные акты *индивидуальнаго характера*. До тѣхъ поръ, пока актъ остается въ видѣ общаго распоряженія, адресованнаго къ населенію или должностнымъ лицамъ, пока въ силу его не были предприняты исполнительныя мѣры,

направленныя на опредѣленное лицо или его имущество, — ничье право еще фактически не нарушено, нѣтъ поводовъ къ судебному процессу, а можетъ быть поводъ только для петиціи со стороны заинтересованныхъ лицъ объ отмѣнѣ этой регламентарной мѣры, или къ власти, издавшей эту мѣру, или же къ высшей административной власти. Поэтому: не подлежатъ судебному разбирательству (*sont inattaquables au contentieux*) общія распоряженія, изданныя въ силу делегации со стороны законодательной власти (*décrets, ordonnances, règlement de police*).

Кромѣ того французская практика рассматриваетъ какъ *inattaquables au contentieux*, даже въ случаяхъ нарушенія права, *политическіе* акты (такъ-называемые *actes de gouvernement*), т. е. такіе, которые конституціей и законами предоставлены правительству вмѣстѣ другого контроля, кромѣ контроля палатъ и общественнаго мнѣнія. Таковы, напр., распоряженія по поводу войны, мирныя и другіе трактаты съ иностранными государствами; впрочемъ, и въ этихъ случаяхъ, обыкновенные суды имѣютъ всегда право охранять личность и собственность отъ всякихъ произвольныхъ дѣйствій, которыя не входятъ въ кругъ конституціонныхъ полномочій административной власти¹.

Было уже сказано, что право жалобы и судебное разбирательство имѣетъ мѣсто только относительно той дѣятельности администраціи, въ которой она связана законами, регламентами, контрактами. Но и дискреціонная дѣятельность административныхъ властей не совсѣмъ свободна во Франціи отъ контроля судебно-административныхъ учреждений. Какъ-только администрація выходитъ изъ общихъ границъ, поставленныхъ закономъ ея дѣятельности, тотчасъ является поводъ для дѣятельности высшаго административнаго суда, государственнаго совѣта. Необходимо различать два рода судебной дѣятельности этого послѣдняго учрежденія: во

¹ R. Dareste, p. 221; Serrigny, t. I. § 35.

1-хъ, дѣятельность его какъ первой или апелляціонной инстанціи, состоящую въ разрѣшеніи дѣлъ *по существу*, въ оцѣнкѣ фактическихъ обстоятельствъ, составляющихъ данный судебный случай, причѣмъ государственный совѣтъ можетъ не только отмѣнить, но и передѣлать обжалованный административный актъ; во 2-хъ, дѣятельность чисто *кассационную*. Акты дискреціонной власти администрація могутъ быть обжалованы государственному совѣту только въ случаѣ некомпетентности, превышенія власти и нарушенія законовъ (*incompétence, excès de pouvoir, violation des lois*)¹. Государственный совѣтъ можетъ только кассировать обжалованный актъ.

Обжалованіе по поводу *incompétence* и *excès de pouvoir* допускается даже относительно декретовъ главы правительства и притомъ не только относительно декретовъ, изданныхъ по довлѣду министра, но и относительно декретовъ, состоявшихся въ формѣ *règlement d'administration publique*, т. е. съ консултативнымъ участіемъ общаго собранія государственнаго совѣта (несудебнаго), конечно въ томъ только случаѣ, когда этого послѣдняго рода декреты являются не въ качествѣ общей регла-

¹ Эти выраженія можно различить слѣдующимъ образомъ: *incompétence* относится къ кругу дѣлъ даннаго учрежденія, *excès de pouvoir* — къ мѣрѣ власти этого учрежденія въ данномъ кругѣ дѣлъ, а *violation des lois* — къ нарушенію формъ дѣятельности и законовъ вообще, когда учрежденіе не выходитъ ни изъ круга дѣлъ ему предоставленныхъ, ни за предѣлы предоставленной ему власти. Такъ, напр., еслибы совѣтъ префектуры рѣшилъ дѣло объ убійствѣ, споръ о наследствѣ или о брачныхъ отношеніяхъ, то это былъ бы случай *incompétence*, такъ-какъ этого рода дѣла ему не предоставлены; еслибы онъ, разрѣшая вопросъ о взысканіи съ кого-нибудь за поврежденіе дороги, подвергнувъ виновнаго аресту, то это есть случай *excès de pouvoir*, такъ-какъ, хотя дѣла этого рода и предоставлены совѣту префектуры, но ему не предоставлено право подвергать аресту; онъ имѣетъ право налагать только денежные взысканія. Наконецъ, если онъ, разрѣшая только-что указанное дѣло и присуждая къ денежному взысканію, нарушилъ формы, предписанныя для его дѣятельности (например, засѣдалъ не въ надлежащемъ составѣ) или вообще нарушилъ законъ, то это будетъ простое *violation des lois*. R. Dareste, p. 225. Serrigny, Traité, t. I § 228 et suiv.

ментарной мѣры, а носятъ индивидуальный характеръ. Serrigny приводитъ довольно случаевъ изъ практики судебного государственнаго совѣта, въ которыхъ отмѣнялись королевскіе ординансы, простые декреты и декреты, изданные въ формѣ règlement d'adm. publique, отмѣнялись, конечно, съ утвержденія короля или императора, такъ-какъ приводимые случаи относятся къ тому времени, когда государственный совѣтъ (судебный) еще не имѣлъ права самостоятельнаго рѣшенія¹. Законодательство нигдѣ не устанавливаетъ въ формѣ общаго принципа, что всякое распоряженіе, отъ какой бы административной власти оно ни исходило, можетъ быть обжаловано въ судебный государственный совѣтъ въ кассационномъ порядкѣ; оно только очень часто упоминаетъ объ этомъ recours au contentieux pour incompétence, excès de pouvoir et violation des lois въ примѣненіи къ отдѣльнымъ случаямъ. Практика государственнаго совѣта и юриспруденція обобщила однако эти отдѣльныя постановленія и возвела въ принципъ, что право кассационной жалобы, въ случаѣ incomp. и excès de pouvoir всегда подразумѣвается, хотя бы въ данныхъ частныхъ случаяхъ законъ объ этомъ и умалчивалъ². Жалоба, основанная на одномъ только violation des lois также, вообще говоря, допускается, хотя извѣстны случаи, въ которыхъ законъ допускаетъ обжалованіе распоряженія только по поводу incompétence и excès de pouvoir, но не по поводу одного только violation des lois³.

Гдѣ кончается, такъ сказать, зависимая область администраціи, въ которой потерпѣвшему лицу дозволяется жалоба по су-

¹ Serrigny, Traité, t. I, § 30, 1^o, 4^o, § 227.

² Ils (les actes discrétionnaires) peuvent toujours être déférés pour incompétence et excès de pouvoir. R. Dareste, p. 225. On peut se pourvoir devant lui (le C^l d'État) contre les décisions qui sont infectées de l'un de ces vices (incomp. et excès de pouvoir), bien qu'aucun texte spécial n'ait ouvert de recours contre elles. Serrigny, Traité. T. I, § 232.

³ Ibid. § 237.

существу и гдѣ начинается дискреціонная область, въ которой возможна только жалоба pour incompetence, excès de pouvoir и violation des lois, это иногда легко опредѣлить; въ другихъ случаяхъ — труднѣе. Последнее бываетъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, гдѣ законъ обуславливаетъ принятіе извѣстной мѣры такими фактическими обстоятельствами, которыя сами не представляютъ собою что-нибудь неоспоримое, а требуютъ извѣстной оцѣнки. Напримѣръ, законъ предоставляетъ администраціи право закрыть трактирное заведеніе если оно содержится неопратно, потребовать сноса извѣстной постройки если она угрожаетъ сосѣдямъ возможностью паденія, пожара, наводненія и проч. Спрашивается, кому принадлежитъ разрѣшеніе вопросовъ объ этихъ обстоятельствахъ, служащихъ фактическимъ обоснованіемъ законности данной мѣры? Вопросъ такого рода — содержится ли заведеніе неопратно, дѣйствительно ли зданіе угрожаетъ пожаромъ или наводненіемъ — есть ли вопросъ судебный или административный? Если законодательство не разрѣшаетъ опредѣленно само, кому въ данномъ случаѣ должна принадлежать оцѣнка этихъ обстоятельствъ, вопросъ дѣлается затруднительнымъ. Теоретически едва-ли можно дать абсолютный отвѣтъ, общій для всѣхъ подобныхъ вопросовъ. Въ однихъ случаяхъ оцѣнку фактическихъ обстоятельствъ, можетъ быть, лучше предоставить суду, въ другихъ — администраціи.

Въ какихъ случаяхъ потерпѣвшимъ лицамъ предоставляется жалоба по существу, а въ какихъ только въ кассационномъ порядкѣ — рѣшается французскимъ законодательствомъ различно для различныхъ отраслей управленія, такъ-какъ въ различныхъ отрасляхъ управленія администраціи принадлежитъ и различная степень дискреціонной власти. Французское законодательство, регламентируя извѣстные отношенія, часто на-случай нарушенія администраціей установленныхъ правилъ допускаетъ въ *опредѣленныхъ выраженіяхъ* жалобу въ административные суды и

существо (recours au contentieux¹). Но этими случаями, въ кото-
рыхъ самимъ законодательствомъ указанъ recours au contentieux,
эта область суда не исчерпывается. Практика государственнаго
суда значительно распространила эту область и болѣе или
менѣе опредѣлила ея неясныя границы. Эту неопредѣленность
границъ дискреціонной и зависимой дѣятельности администраціи
Legigny приводитъ даже какъ одинъ изъ доводовъ въ пользу
независимости административныхъ судовъ отъ администраціи: «Если
не сдѣлаете государственнѣй совѣтъ несмѣляемымъ и независи-
мымъ судомъ, то вы тотчасъ возбудите антагонизмъ между двумя
перничествующими властями, антагонизмъ тѣмъ болѣе опасный,
въ очень трудно разграничить эти две области²».

Самую обширную дискреціонною дѣятельностью французская
администрація пользуется относительно полиціи безопасности.
Полицейскія мѣры, принятія компетентнымъ начальствомъ, по
общему правилу (за исключеніями, вытекающими изъ спеціальныхъ
представленій) имѣютъ дискреціонный характеръ, говоритъ Vat-
telet³, и не подлежатъ обжалованію ни въ обыкновенные суды, ни
въ суды административные, даже для опредѣленія только воз-
мездія за причиненный ими вредъ». То-же самое гово-
ритъ Dareste. «Вообще говоря, принятіе полицейскихъ мѣръ
администраціей не даетъ основанія для принесенія жалобы въ
административные суды, съ однимъ однако-же постояннымъ ис-
ключеніемъ — жалобъ pour incompetence и excès de pouvoir.
Администрація надѣлена дискреціонною властью оцѣнивать об-
стоятельства, позволять, не позволять, брать назадъ данное

¹ Когда законъ говоритъ о recours au contentieux, онъ всегда разуметь
администрацію въ административныхъ судахъ по существу, такъ-какъ въ томъ
случаѣ, когда онъ имѣетъ въ виду кассационную жалобу, онъ всегда употреб-
ляетъ выраженіе — recours au contentieux pour incompetence, excès de pouvoir
ou violation des lois.

² Legigny. Traité, t. I, § 262.

³ Dareste. Traité, t. VII, p. 422.

дозволеніе, если общественные интересы того потребуютъ, писать, сообразно съ законами, необходимыя мѣры въ интересахъ общественной безопасности и общественного здоровья.

Въ различныхъ отрасляхъ управленія право жалобы въ (административный) предоставляется большею частію въ случаѣ правонарушеній имущественнаго характера, причиняющихъ общественный вредъ; напротивъ, относительно нарушеній публичныхъ или въ спорахъ по поводу исполненія личныхъ обязанностей, напр. воинской повинности, право жалобы представляется менѣе выработаннымъ. Для этихъ случаевъ большею частью остается только жалоба вышему начальству *par voie gratuite* или же, въ случаѣ нарушенія компетенціи и превышенія власти, жалоба въ кассационномъ порядкѣ. Это можно сказать, нап. по поводу отношеній, возникающихъ изъ государственной службы. Общій принципъ государственной службы во Франціи тотъ (за исключеніемъ принципа несмѣняемости судей) правитель-ство имѣетъ дискреціонную власть относительно пріятія и отъ-казанія въ исполненіи должности, движенія въ служебной іерархіи, должностной дисциплины, пріостановки служебной дѣятельности (*suspension*), отставки (по прошенію) или удаленія отъ службы. Относително государства гражданскій чиновникъ имѣетъ только право заслуженное жалованье и выслуженную пенсію, и юрисдикція въ этихъ дѣлахъ предоставляется государственному совѣту. Въ остальныхъ случаяхъ гражданскій чиновникъ можетъ только обращаться къ высшей администраціи *par voie gratuite* или къ кассационною жалобой. Въ военной службѣ право жалобы вѣсело обширнѣе. Такъ-какъ повышеніе въ чинѣ въ значительной степени обусловлено старшинствомъ по времени вступленія въ службу (*ancienneté*), то неправильное обозначеніе въ военныхъ документахъ старшинства или производство въ высшій чинъ м.

¹ R. Dareste, p. 485.

обходъ старшему даетъ право жалобы въ судъ (административный) — въ 1-й инстанціи министру, съ апелляціей въ государственный совѣтъ.

Въ области управленія народнымъ образованіемъ право жалобъ предоставлено очень отрывочно, а относительно отбыванія общественной повинности въ процессуальномъ отношеніи очень неответственно. Объ этомъ будетъ еще рѣчь ниже.

По поводу составленія общихъ списковъ присяжныхъ, жалобы со стороны лицъ невнесенныхъ въ списокъ не допускаются. Законъ 10-го мая 1853 года, дѣйствующій и въ настоящее время, разграничиваетъ дѣятельность присяжнаго только какъ *обязанность*, а не какъ и *право* въ то-же время, и составленіе списковъ присяжныхъ предоставилъ безконтрольной власти администраціи¹.

Конечно и эта кассационная дѣятельность государственнаго совѣта, возвращающая администрацію въ законные предѣлы, имѣетъ большое значеніе для поддержанія законности въ управленіи, въ-особенности теперь, когда государственный совѣтъ сдѣланъ учрежденіемъ вполне независимымъ отъ дѣйствующей администраціи. Но, при слишкомъ обширной дискреціонной власти администраціи, особенно при единоличномъ составѣ послѣдней, кассационная защита слабо охраняетъ справедливые интересы гражданъ, такъ-какъ администрація, даже не выходя изъ круга предоставленной ей власти, можетъ прилагать свою власть вкривъ и вкосъ и манипулировать ею въ интересахъ политической партіи. Кромѣ того, защита права посредствомъ кассаций государственнымъ совѣтомъ иногда бываетъ невозможною и часто для сторонъ обременительною. Невозможность защиты (что иногда бываетъ) зависитъ отъ

¹ Daresté, p. 236. Составленіе общихъ списковъ присяжныхъ и выборъ 1/2 для дѣйствительнаго отправленія этой обязанности возложено на смешанныхъ комиссій изъ административныхъ лицъ (мера, супремеза префекта) и мировыхъ судей (назначаемыхъ отъ правительства). M. Block, *Manuel de l'Administration*, art. «Jury».

самого кассационнаго характера рѣшеній государственнаго совѣта. Существуетъ большая разница между тѣмъ случаемъ, когда администрація сама предписываетъ что-нибудь частному лицу, и другимъ случаемъ, когда частное лицо обращается съ известными требованиями къ администраціи. Въ 1-мъ случаѣ, послѣ отмены административнаго акта, изданнаго администраціею, послѣдняя лишается юридическаго основанія для своихъ требованій; во 2-мъ случаѣ, администрація часто не выдаетъ никакого акта, который государственный совѣтъ могъ бы касационно отменить. Поясимъ это примѣромъ:

Во Франціи существуютъ паспорта заграничные и внутренние, правда не такіе, которыми опредѣлялось бы для даннаго лица мѣсто жительства, а именно въ опредѣленный пунктъ или тамъ жительства. Хотя паспортъ имѣетъ значеніе болѣе какъ удостовѣреніе личности, но записаться имъ для избѣжанія неприятностей бываетъ необходимо. Паспорта выдаются меромъ, супрефектомъ и префектомъ. Положимъ, администрація не выдаетъ паспортъ по такимъ основаніямъ, которыя законъ не считаетъ достаточными. Такъ-какъ выдача паспортъ относится къ полицейской департаментной дѣятельности администраціи, то разборъ по существу дѣла административными судами по этому поводу невозможенъ. Вместе съ тѣмъ невозможенъ и чисто кассационный разборъ. Обыкновенно меръ или префектъ не даютъ паспортъ, не по особому распоряженію, которое могло бы быть обжаловано въ высшемъ инстанціи, а съ цѣлью уничтоженія. «Какія были бы послѣдствія кассационнаго отмены жалобы, спрашиваетъ *Batbie*? Развѣ можетъ государственный совѣтъ судебнымъ рѣшеніемъ дать паспортъ вмѣсто меръ? Можетъ ли проситель путешествовать съ декретомъ государственнаго совѣта вмѣсто паспорта? Это значило бы совершенно обратитъ компетенцію административныхъ судовъ и предоставить имъ власть въ той области, которая принадлежитъ одной администраціи. *Cl. d'État délibérant au contentieux* судить

верждаетъ или кассируетъ, но административное дѣйствіе ему не принадлежитъ. Единственный способъ обжаловать произвольный отказъ, это — уголовное обвиненіе мера или префекта въ посягательствѣ на свободу (*attentat à la liberté*) по ст. 114 и слѣд. *code pénal*¹; но для этого, замѣтимъ отъ себя, необходимо доказать наличность злого умысла, что, во 1-хъ, не всегда бываетъ, и что, во 2-хъ, трудно доказать. Прибавимъ еще къ тому-же, что въ то время, когда писалъ *Batbie*, для преслѣдованія должностныхъ лицъ уголовнымъ порядкомъ необходимо было еще испрашивать дозволеніе на это у государственнаго совѣта. Указанный недостатокъ кассационной защиты, впрочемъ, легко устранимъ, если практика государственнаго совѣта станетъ на другой путь и найдетъ возможнымъ произносить *excès de pouvoir* въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ администрація не выдала никакого акта, подлежащаго кассациі².

Другой болѣе важный недостатокъ обширной дискреціонной дѣятельности, контролируемой только относительно внѣшнихъ ея границъ путемъ кассациі, состоитъ въ томъ, что не существуетъ мѣстныхъ инстанцій для разрѣшенія жалобъ и съ ними необходимо обращаться въ государственный совѣтъ. Правда, жалобу въ случаѣ *incompétence*, *excès de pouvoir* и *violation des lois* можно подавать, минуя непосредственно высшія административныя инстанціи (*omisso medio*), прямо въ государственный совѣтъ³, но все же большое неудобство съ жалобами очень часто небольшого значенія обращаться къ суду, далеко стоящему и обремененному дѣлами. Этотъ недостатокъ очень чувствителенъ относительно множества мелкихъ споровъ, возникающихъ при приложеніи полицейскихъ мѣръ. Конечно, никому не прійдетъ въ голову предла-

¹ *Batbie*, *Traité*, t. II, p. 353.

² См. аналогическій случай изъ практики государственнаго совѣта, могущій служить прецедентомъ, у *Serrigny*, *Traité*, t. I, § 230.

³ *Serrigny*, *Traité*, t. I, § 226. *Chantagrel*, *Droit administratif*. 1862. p. 47. *E. Dareste*, p. 483—4.

гать устройство кассационныхъ инстанцій въ департаментахъ. Указанный выше недостатокъ скорѣе можетъ быть устраненъ, во 1-хъ, уменьшеніемъ области дискреціонной дѣятельности административной власти, на-сколько это возможно и необходимо, что дало бы возможность обжаловать дѣйствія администраціи *по существу* въ находящихся не вдалекѣ административныхъ судахъ первой инстанціи, во 2-хъ, передачей части дискреціонной полицейской дѣятельности и мѣстнаго контроля надъ нею органамъ самоуправленія. Тогда жалобы, вызванныя пристрастнымъ приложеніемъ дискреціонныхъ мѣръ, найдутъ для себя близкую инстанцію, которая въ состояніи правильно разрѣшить вопросъ не только о законности изданной мѣры, но и ея необходимости.

II. Перейдемъ теперь къ разграниченію области административныхъ судовъ во Франціи отъ области судовъ обыкновенныхъ.

Мы уже видѣли, что принципъ раздѣленія властей, которымъ руководилось учредительное собраніе, былъ понятъ въ томъ смыслѣ, что административная юстиція присоединяется къ самой администраціи, и что со времени консульства она передается особымъ учрежденіямъ, организованнымъ въ средѣ администраціи.

Судебная юрисдикція административныхъ властей и впослѣдствіи административныхъ судовъ сложилась путемъ множества отдѣльныхъ законодательныхъ постановленій, идущихъ отъ закона 6/11 сентября 1790 года, опредѣлившаго юрисдикцію департаментскихъ и окружныхъ директорій, до нашего времени, постановленій, смыслъ которыхъ иногда расширенъ, иногда служебно юридическою практикой. Юрисдикція административныхъ судовъ состоитъ въ настоящее время изъ 3-хъ главныхъ элементовъ. Сюда относятся:

1. *Всѣ споры, возникшіе по поводу актовъ администраціи, въ которыхъ послѣдняя является въ качествѣ власти (autorité), а не въ качествѣ представителя фиска.* Это правило,

впрочемъ, не безъ исключеній. Самое значительное исключеніе составляютъ споры о *косвенныхъ налогахъ*, которые еще закономъ 6/11 сентября 1790 года предоставлены обыкновеннымъ судамъ.

Французское законодательство и юриспруденція предоставляетъ исключительно административной власти и административнымъ судамъ право *интерпретировать* административные акты. Интерпретація самимъ судомъ административныхъ актовъ, содержаніе которыхъ оказывается неяснымъ, разсматривается какъ незаконное вмѣшательство суда въ область администраціи, какъ нарушеніе принципа раздѣленія властей судебной и административной. Это право администраціи самой толковать свои акты понималось вначалѣ очень широко, особенно во времена Наполеона I-го и реставраціи, и производило большія замѣшательства при разрѣшеніи чисто гражданскихъ дѣлъ обыкновенными судами. Вотъ что говоритъ извѣстный писатель Henrion de Pansey, начавшій свою судебную дѣятельность еще при Людовикѣ XV и пережившій эпоху революціи, I-й имперіи и реставраціи.

«Было установлено въ принципѣ, что всякій разъ, какъ-только въ процессѣ оказывается какой-нибудь административный актъ и одна изъ сторонъ заявитъ свои сомнѣнія относительно этого акта, то, какъ бы ни были нелѣпы эти сомнѣнія, даже тогда, когда актъ не представляетъ ни малѣйшей двусмысленности или неясности, судья долженъ пріостановить процессъ, отослать дѣло въ администраціи и ждать интерпретаціи административнаго акта, интерпретаціи часто столько же запоздалой, сколько и безполезной. Стороны, въ интересахъ которыхъ затянуть процессъ, постоянно требуютъ такихъ интерпретацій не только тогда, когда въ процессѣ является королевскій ордоннансъ, распоряженіе министра, постановленіе стараго государственнаго совѣта или индѣвѣнта прежняго времени, но и тогда, когда въ дѣлѣ имѣется только простое письмо, подписанное министромъ, приказъ казна-

чею принять деньги, квитанція сборщика или какой-нибудь актъ послѣдняго изъ административныхъ агентовъ, дѣйствующихъ въ качествѣ власти»¹. Послѣдующая практика значительно умѣрила это широкое право интерпретацій и уменьшила проистекающія изъ этого неудобства. Въ настоящее время, если судъ находитъ, что административный актъ не заключаетъ въ себѣ ни неясности, ни двусмысленности, не требуетъ толкованія, то онъ не приостанавливаетъ дѣло. Только въ томъ случаѣ, если самъ судъ признаетъ административный актъ неяснымъ, онъ приостанавливаетъ дѣло и передаетъ административнымъ властямъ. Суды все-таки не имѣютъ права толковать двусмысленный или неясный актъ, и производство дѣла можетъ быть приостановлено, если-бы, судъ, объявившій актъ яснымъ, сталъ, подъ видомъ приложенія этого акта, на самомъ дѣлѣ его интерпретировать².

2. Въ юрисдикцію административныхъ судовъ входитъ значительное количество дѣлъ, въ которыхъ администрація является не въ качествѣ власти, а въ качествѣ представителя фиска.

По реорганизаціи гражданскихъ судовъ учредительнымъ собраніемъ, этимъ судамъ были переданы все гражданскія дѣла, даже, говоря вообще, и тѣ, въ которыхъ истцомъ или отвѣтчикомъ являлось государство³. Но уже законъ 6/11 сентября 1790 года предоставилъ нѣкоторые гражданскіе споры самой администраціи.

¹ *Henrion de Pensey*, De l'autor. judiciaire. p. 196.

² См. юридическую практику по этому вопросу у *Serrigny*, Traité, t. I. § 20. Chacune des deux autorités, administrative et judiciaire, est exclusivement compétente interpréter les actes émanés d'elle-même. Lorsque ces actes sont clairs et n'ont pas besoin d'être interpréter, ils peuvent être indistinctement appliqués par l'une ou l'autre. *R. Dareste*, p. 206.

³ Споры о правѣ собственности между частными лицами и государствомъ еще до революціи подлежали разбирательству обыкновенныхъ судовъ. Французскіе короли тщетно старались передать эти дѣла счетнымъ палатамъ. Парламенты удержали за собой эту юрисдикцію самымъ абсолютнымъ образомъ. Специальные суды были только въ 1-й инстанціи. *R. Dareste*, p. 243—244.

За исключеніемъ споровъ о прямыхъ налогахъ, остальные дѣла, предоставленныя директоріямъ этимъ закономъ, имѣютъ характеръ обыкновенныхъ гражданскихъ дѣлъ, разбираемыхъ судами¹. Кроме того, національное собраніе предоставило себѣ разсмотрѣніе кредитныхъ требованій къ государству. Декретомъ 27 сентября 1793 года конвентъ объявилъ, что всѣ кредитныя требованія къ государству будутъ разбираться административнымъ порядкомъ.

Количество гражданскихъ дѣлъ, разбиравшихся административной властью въ первые годы революціи, особенно увеличилось, благодаря законамъ, уполномочившимъ администрацію производить продажи національныхъ доменовъ и предоставившимъ ей юстицію по поводу этихъ продажъ. Администраціи предоставлено было не только разрѣшеніе споровъ между государствомъ и покупателемъ по поводу дѣйствительности или недѣйствительности акта продажи, уплаты денегъ, передачи имущества, но и разсмотрѣніе жалобъ третьихъ лицъ, заявляющихъ свои права на проданное имущество. Конституціями 1795 г. (art. 374) и 1799 г. (art. 94) даже признано было, что публичная продажа прекращаетъ права третьихъ лицъ, и все, чего они могутъ требовать, заключается въ денежномъ вознагражденіи. Въ VI годъ республики произошелъ характерный споръ между министромъ финансовъ и министромъ юстиціи. Министръ финансовъ держался того мнѣнія, что иски третьихъ лицъ о возстановленіи ихъ права собственности на проданное имущество должны разрѣшаться обыкновенными судами, такъ-какъ только послѣднимъ, по общему правилу, принадлежитъ рѣшеніе споровъ о правахъ собственности; министр юстиціи стоялъ, напротивъ, за исключительную юрисдикцію административной власти. Директорія рѣшила этотъ споръ въ пользу мнѣнія министра юстиціи². Вотъ какъ характеризуетъ это время *Broglie* въ статьѣ «De la juridiction administrative» etc., напечатан-

¹ См. выше стр. 23 — 4.

² *Henrion de Pensey*, De l'aut. judiciaire. p. 193.

ной въ ноябрьской книжѣ Revue française 1828 г. «Можно сказать, говоритъ онъ, что въ 5 лѣтъ, которыя протекли со II по VII годъ республики, всякій, имѣвшій какое-нибудь отношеніе къ государству или даже къ другому лицу, въ свою очередь находящемуся въ нѣкоторомъ отношеніи къ государству, къ эмигрантамъ, или духовнымъ, или къ закрытымъ корпораціямъ, всякій, кто былъ родственникомъ, свойственникомъ, кредиторомъ или должникомъ, служителемъ или уполномоченнымъ этихъ лицъ — всякій тою или другою стороною оказывался въ числѣ лицъ, подсудныхъ администраціи, и его имущество, даже личныя права увлекались въ эту пропасть, откуда уже ничто не возвращалось».

Законъ 28 плувіоза VIII года въ числѣ другихъ судебныхъ функцій предоставилъ новымъ судебно-административнымъ учрежденіямъ, совѣтамъ префектуры, юрисдикцію относительно національныхъ доменовъ. Le conseil de préfecture prononce sur le contentieux des domaines nationaux, говоритъ art. 4 этого закона. Сначала этотъ article былъ понятъ такъ, что *вся дѣла* о государственныхъ доменахъ должны рѣшаться въ совѣтахъ префектуры, а не въ обыкновенныхъ судахъ, какъ было до того времени. Привлеченіе всѣхъ этихъ дѣлъ въ совѣтъ префектуры вызвало множество неудовольствій, поэтому постановленіемъ 5-го фрюктидора IX года было истолковано, что подъ domaines nationaux разумѣются не всѣ государственные домены, а только имущества, конфискованныя у частныхъ лицъ или корпорацій, и что совѣту префектуры даже относительно этихъ имуществъ юрисдикція предоставляется не во всякаго рода спорахъ, а только въ спорахъ относительно смысла, толкованія, пространства и послѣдствій *акта отчужденія* (difficultés qui s'élevent sur le sens, l'interprétation, l'étendue et les effets de l'acte d'adjudication). Впрочемъ практика не долго оставалась въ этихъ узкихъ границахъ. Широко истолковывая нѣкоторыя выраженія постановленія 5 фрюкт. IX г., она часто распространяла юрис-

дикцію административныхъ судовъ на всѣ тѣ продажи государственныхъ имуществъ, которыя производятся администраціей въ административной формѣ, безъ совершенія нотаріальнаго акта¹.

Со времени реставраціи мы встрѣчаемся уже съ нѣкоторыми смягченіями законодательства и практики. Права третьихъ лицъ признаны, и имъ предоставлено отыскивать ихъ въ обыкновенныхъ судахъ.

Если къ указаннымъ выше дѣламъ, разбирающимся въ совѣтахъ префектуры, мы прибавимъ еще кредитныя требованія къ государству, которыя по прежнему рѣшаются высшею административною властью и государственнымъ совѣтомъ, то въ результатѣ окажется довольно значительная масса гражданскихъ дѣлъ, предоставленныхъ административнымъ судамъ.

Но этимъ область административныхъ судовъ не ограничивается.

3. Хотя, по общему правилу, наложеніе взысканій за полицейскіе проступки (*contraventions*) предоставлено обыкновеннымъ судамъ, но, по исключенію, наложеніе взысканій за нѣкоторые полицейскіе проступки, напр. большая масса взысканій за нарушеніе полицейскихъ постановленій, относящихся къ путямъ сообщенія (*contraventions de la grande voirie*), предоставлена административнымъ судамъ.

Этого исключенія не существовало до времени консульства. Законъ 6/11 сентября 1790 года предоставляет наложеніе полицейскихъ взысканій (*la police de conservation*) въ этой области обыкновеннымъ судамъ (*Juges de district*), а администрацію *grande voirie* и соединенную съ нею административную юстицію — административнымъ управленіямъ. Отдѣляя административную юстицію отъ дѣйствующей администраціи законъ 28 плувіоза VIII г. art. 4 предоставилъ первую совѣтамъ префектуры. Законъ 29 флореала X г. предоставилъ совѣтамъ префектуры и наложеніе взысканій за *contraventions de la grande voirie*².

¹ Ibid. p. 195 — 199.

Loi 29 floréal an. X art. 4.

Законодательство объявило о самостоятельности и независимости обеих властей, суда и администраціи, строго запретило судамъ вмѣшиваться въ административныя дѣла угрожая имъ ст. 127-й code pénal, установило, какъ мы увидимъ дальше, особую процедуру для извлеченія изъ рукъ суда понавшихъ туда административныхъ и судебно-административныхъ дѣлъ, но однако нигдѣ не провело принципиально разграничительной линіи между обоими областями. Компетенція административныхъ судовъ никогда не была предметомъ органическаго закона, дѣль котораго состояла бы въ установленіи главнаго принципа этой компетенціи и въ строгомъ опредѣленіи границъ одной области отъ другой. Законодательный матеріалъ накоплялся весьма казуистично путемъ постановленій по отдѣльнымъ предметамъ, постановленій, изданныхъ въ разныя времена и слѣдовавшихъ разнымъ принципамъ. Задачу опредѣлить пограничные пункты взяла на себя судебная практика и юриспруденція¹. Во многихъ случаяхъ она опредѣлила эту границу, въ другихъ по-крайней-мѣрѣ стремилась къ тому, предлагая извѣстныя рѣшенія, остающіяся еще до сихъ поръ пунктами спорными между юристами. Но всѣ работы юристовъ имѣютъ чисто догматическій характеръ. Нѣтъ ни одного трактата, который разсматривалъ бы этотъ вопросъ во всемъ его объемѣ, de lege ferenda. Всѣ они стараются примирить противорѣчія, опредѣлить изъ дѣйствующаго законодательства въ каждомъ закоулкѣ административнаго права идущую чрезвычайными зигзагами границу и подыскать, нельзя иногда даже сказать — юридическій принципъ, а скорѣе микроскопическія основанія для разграниченія очень сходныхъ между

¹ См. напр. у *Serrigny* какъ въ концѣ концовъ практикой государственнаго совета и кассационнаго суда установилось опредѣленное рѣшеніе вопроса, какіе суды должны рѣшать споры по поводу общинныхъ и департаментскихъ публичныхъ работъ — обыкновенные или административные, которые всегда вѣдали дѣла о публичныхъ работахъ государственныхъ. *Traité*, t. II, §§ 676—680.

собою казусовъ, изъ которыхъ одни по дѣйствующему законодательству разрѣшаются административными судами, а другіе обыкновенными. Не смотря на эту казуистичность законодательства, французской юриспруденціи удалось вывести и нѣсколько общихъ положеній относительно границъ этихъ двухъ областей. Такъ, юриспруденція утвердила какъ общій принципъ, что *все вопросы о гражданскомъ состояніи* (*état civile*, т. е. вопросы о подданствѣ, о возрастѣ, мѣстожительствѣ, о политической правоспособности, семейныхъ правахъ, объ утратѣ и ограниченіи правъ состоянія и пр.) и о *собственности* подлежатъ рѣшенію обыкновенныхъ судовъ, напротивъ — всѣ споры по поводу актовъ администраціи даже по поводу контрактовъ, ею подписанныхъ, подлежатъ рѣшенію административной власти¹, которая одна можетъ оцѣнить и въ случаѣ надобности даже видоизмѣнить свои акты².

Поэтому: если при обсужденіи спора въ административномъ судѣ возникаетъ вопросъ о правахъ состоянія (*état civile*) извѣстнаго лица или о правѣ собственности, то это для административныхъ судовъ — вопросъ преюдиціальнѣйшій, который долженъ быть рѣшенъ обыкновеннымъ судомъ, и наоборотъ: если при разборѣ гражданскаго дѣла обыкновеннымъ судомъ возникаетъ вопросъ объ отношеніяхъ, установленныхъ административнымъ актомъ или контрактомъ, или о толкованіи этихъ актовъ и контрактовъ, то этотъ вопросъ является преюдиціальнымъ для обыкновенныхъ судовъ и долженъ быть рѣшенъ административною властью (административными судами). Примѣровъ подобнаго рода преюдиціальнѣйшихъ вопросовъ можно найти множество въ любомъ трактатѣ по административному праву.

Я уже упоминалъ, что область административныхъ судовъ и ея границы отъ юрисдикціи судовъ обыкновенныхъ складывалась

¹ Подъ этимъ выраженіемъ разумѣются и административные суды.

² R. Dareste, p. 206.

весьма казуистично. Всѣ правила, выведенныя французскими юристами, вѣрны только *вообще* и изобилуютъ исключеніями. Въ дѣйствительности компетенціи административныхъ судовъ и судовъ обыкновенныхъ часто перепутываются, дѣла совершенно однородныя тѣмъ, которыя обыкновенно разбираются административными судами, безъ всякаго, повидимому, основанія подлежать обыкновеннымъ судамъ, и наоборотъ.

Нѣсколько примѣровъ совершенно достаточно для иллюстраціи только-что сказаннаго.

Вообще говоря, гражданскіе споры не только между частными лицами, но и между частнымъ лицомъ и государствомъ подлежатъ рѣшенію обыкновенныхъ судовъ. Это правило почти не имѣетъ исключенія только тогда, когда идетъ дѣло о правѣ собственности и другихъ реальныхъ правахъ на недвижимое имущество — правѣ пользованія и различнаго рода сервитутахъ¹. Напротивъ, компетенція судовъ чрезвычайно казуистична въ искахъ о обязательствахъ. Иски по поводу *покупки* государствомъ *недвижимой собственности* у частнаго лица подлежатъ обыкновеннымъ судамъ, по поводу продажи государствомъ доменовъ частному лицу — административнымъ судамъ. Иски по поводу *покупки* государствомъ у частнаго лица *движимости* — административнымъ судамъ, по поводу продажи государствомъ *движимости* частному лицу — обыкновеннымъ судамъ². Договоры о наймѣ *имущества* государствомъ или у государства — обыкновеннымъ судамъ, договоры о наймѣ *рабочихъ*, договоры государства съ частными лицами о *транспортѣ* людей и вещей, зафрахтованіе судовъ для перевозки — административнымъ судамъ. Государство на-ряду съ частными компаніями содержитъ малыя и пароходы; при спорахъ между государствомъ и пассажирами или отправителями, государство съ требованіями къ

¹ R. Dareste, pp. 243—249.

² Ibid. p. 301 et suiv.