

САВРЕМЕНИ ТЕОРИЈСКИ ОСНОВИ ФРАНЦУСКОГ УПРАВНОГ ПРАВА И ЗАХТЕВИ ЗА ПРЕОБРАЖАЈ УПРАВЕ

1. У француском управном праву, још од Дигија (Duguit) и Жеза (Gèze) дуго је било владајуће гледиште да је јавна служба основ управног права (*). Међутим, у савременој теорији француског управног права ситуација није више иста, јер је јавна служба у савременом позитивном праву некад подвргнута посебном праву — управном, а некад и општем праву; али и поред тога, како је добро речено, остаје да је јавна служба „душа и инспирација управног права Француске“ (1). У Француској су тражени и други основи управног права, на пример: општи интерес, јавна корист, јавна власт комбинована са извршном влашћу и, најзад, правни егзистенцијализам.

2. Општи интерес и јавна корист као основ управног права. — Проф. Марсел Валин (Marcel Waline) највише је истицао општи интерес (l'intérêt général) и јавну корист (l'utilité publique) као основ управног права (2). По њему „и јавна служба и вршење јавне власти, само су поступци које примењују јавни службеници да би служили јавној користи“. Проф. Валин стога закључује да јавна корист, односно општи интерес „једино објашњава разлику правног режима који се примењује на индустријске и трговачке службе од режима који се примењује на друге јавне службе“. Општи интерес, односно јавна корист је у ствари претпоставка која одређује који ће суд бити надлежан за решавање спорова. Ако је у питању јавна корист односно општи интерес, управно судство биће надлежно за решавање спорова, а ако није у питању служба која обезбеђује јавну корист односно општи интерес, за решавање спорова било би надлежно редовно судство (3). Исправно се истиче да се општи интерес појављује код управе и кад управа ступа у односе са јачом вољом и кад се појављује са једнаком вољом, јер баш општи интерес налаже да се управа у одређеним односима јавља са једнаком вољом и да буде подвргнута општим правилима а не посебним правилима управног права нити контроли посебног управног

(*) Д. Денковић, Јавна служба у француском управном праву, Анали Правног факултета у Београду, 1970. бр. 5. стр. 461—476.

(1) Prosper Weil, Le Droit administratif, Presses Universitaires de France, Paris, 1964, стр. 18.

(2) Marcel Waline, Situation actuelle du droit administratif en France — преговор у — Jurisclasseur de droit administratif, 1957, fascicule 11, стр. 1—15. У поновљеном издању 1963. под No 8.

(3) M. Waline, op. cit. стр. 10.

судства ⁽⁴⁾. Међутим, и сам проф. Валин је напустио ово своје гледиште у деветом издању свог уџбеника ⁽⁵⁾.

У најновијем свом уџбенику проф. Валин поново истиче да власт државе служи општем интересу, пап рема томе и грађанима, али нагласак није више само на власти која служи општем интересу већ је овом општем интересу дата одређенија садржина у погледу заштите права и слободе. Проф. Валин стога закључује да управно право мора да проучава шта треба учинити да та огромна власт буде не само искоришћена у општем интересу већ како да буде ефикасна, тако да су битни проблеми управног права организација власти и ограничавање те власти, ради заштите права и слобода грађана ⁽⁶⁾.

3. *Јавна власт као основ управног права.* — Друга теорија која управном праву налази такође један једини основ јесте теорија која у јавној власти види основ управног права.

а) *Гледиште проф. Мориса Орјуа (Maurice Hauriou).* — Први који је у теорији француског управног права посебно истакао јавну власт као основ управног права јесте професор Морис Орју. Према овом гледишту: „власт која чини основ управног режима означена је као јавна власт и ова се сматра као део гране извршне власти“ ⁽⁷⁾. Објашњавајући ближе значај ових наведених појмова проф. Орју даје ове дефиниције: „Извршна власт је суштински политичка извршна и уставна власт. Суштински извршна власт се одређује према политичком јединству које обезбеђује и према службеној дужности да обезбеђује примену закона“. У закључку проф. Орју потврђује ово своје гледиште с тим што подвлачи: „јавна власт је власт која је по службеној дужности овлашћена да обезбеди јавни поредак и делатност јавних служби у одговарајућој мери према друштвеним потребама“ ⁽⁸⁾. Ваља нагласити да и проф. Орју који истиче да је јавна власт основ управног права не губи из вида улогу јавне службе у управном праву, сматрајући да је последица јавне службе и „објективно самоограничење (аутолимитација) јавне власти“, јер се тако јавна власт постепено потчињава „идеји служења уместо да влада“.

б) *Гледиште проф. Жорж Ведела (Georges Vedel).* — У новијој француској правној литератури управног права проф. Жорж Ведел је такође противник гледишта да је јавна служба основ француског управног права. Он истиче да је јавна служба само један од начина делатности управе и да јавна служба није уставни појам већ само конструисани материјални појам. Подвлачећи овај материјално-правни појам јавне службе, проф. Ведел посебно истиче не само да јавна служба није појам уставом прописан, па према томе не може ни бити основ управног права већ да је такво схватање које јавну службу узима као основ управног права у потпуној

(4) Jean Rivero, Droit administratif, Paris, Dalloz, 1970, No 31, стр. 33.

(5) M. Waline, Droit administratif, Paris, Sirey, 1963, No 160, стр. 100. Videti: J. P. Buffelan, Les grandes théories de base du Droit administratif français, Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat, 1967, No 4, стр. 262.

(6) M. Waline, Précis de droit administratif, Paris, Montchrestien, 1969, стр. 17.

(7) Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, Paris, Sirey, 1933, стр. 9.

(8) M. Hauriou, Op. cit. стр. 9—10.

супротности са француским уставним правом које је искључиво формално право јер сви појмови у француском праву почивају на закону. По њему француски устав врши формално разликовање између законодавне, извршне и судске власти додајући уз то да је још од 1790. године прокламована формална подела судске и управне власти.

Држећи се формалног критерија проф. Ведел стога извршну власт одређује према одредбама Устава, користећи и судску праксу у овој материји, по којој мисија извршне власти није само извршење сваког закона већ и „одржавање читавог правног поретка и свега што је потребни услов за одржавање овог поретка, односно за континуитет државе и националног живота“, чак и по цену суспендовања примене закона у периодима изузетних околности ⁽¹⁰⁾. Међутим, ваља нагласити да и у тим изузетним околностима проф. Ведел сматра да шеф извршне власти подлеже судској контроли. Према томе, извршна власт која је самостална и подлеже судској контроли у сваком случају једновременно је и испод законодавне власти јер и извршна и судска власт морају примењивати законе које доноси законодавни орган.

С друге стране, проф. Ведел истиче да је јавна власт корелатив извршне власти и стога наводи да „различити органи државе добијају власт само од суверена, односно од нације или француског народа“. ⁽¹¹⁾ Стога се исправно истиче да проф. Ведел сматра да различити органи учествују у различитом степену у вршењу извршне власти, негде као непосредни представници (посланици скупштина) или као посредни представници (извршна и судска власт) ⁽¹²⁾.

Према проф. Веделу дефиниција јавне власти била би: надлежност која одступа од општег права а под општим правом има у виду приватно право ⁽¹³⁾. Полазећи од овог гледишта проф. Ведел одређује и предмет управног права тако да је по њему: „Управно право скуп посебних правила која се примењују на делатност извршне власти кад ова врши јавну власт“ ⁽¹⁴⁾.

После уставних измена 1958. године које су измениле организацију јавне власти, проф. Ведел сматра да се више не може говорити о извршној власти ⁽¹⁵⁾. По овом његовом схватању нова организација највиших органа власти не допушта више да се као битна улога управе сматра „извршење закона“ у оном широком смислу како је то раније истицано тако да „управа није ништа друго него државна делатност општег права“ ⁽¹⁶⁾.

Кад истиче да је управа државна делатност обухваћена општим правом, проф. Ведел полази од претпоставке да целокупна јавна делатност, установљена Уставом од 1958. године има управни карактер, сем у случа-

(9) M. Hauriou, Op. cit. стр. XIV—XVI.

(10) Georges Vedel, Les bases constitutionnelles du droit administratif, Etudes et Documents du Conseil d'Etat, 1954, No 8, стр. 39, No 35.

(11) G. Vedel, Op. cit. стр. 42, No 41.

(12) J. P. Buffelan, Op. cit. стр. 263.

(13) G. Vedel, Op. cit. стр. 43, No 42.

(14) G. Vedel, Op. cit. стр. 46, No 50.

(15) G. Vedel, Droit administratif, Paris, Thémis, 1961, стр. 82.

(16) G. Vedel, Op. cit. стр. 43.

ју кад се изричито законским текстом установљава посебан режим за законодавне и судске органе. Стога проф. Ведел закључује: „Управни режим је режим општег права делатности државе и јавних тела”. „Управа је скуп активности државе и јавних тела, која посебном клаузулом не потпадају под режим који отступа од управног режима”. Тако коначно по проф. Веделу „Управно право је опште право јавне власти” (17).

в) Гледиште проф. Рене Шапија (*René Chapus*). — Сличан став има и проф. Шапи, али се разликује од проф. Ведела. Док проф. Ведел у разликовању јавне и приватне делатности управе види више неку врсту опште директиве за ово разликовање него одређен правни критериј, проф. Шапи ову поделу сматра строго правном поделом која одређује уједно да ли ће се примењивати опште приватно право или посебно управно право односно да ли ће, кад се управа јавља као јавна власт, бити надлежан за решавање спорова суд опште надлежности или управно судство.

Стога проф. Шапи не сматра основним начелом да је управни режим делатности управе правило, а одступање од тога изузетак, већ да постоји јединствено начело које је дуалистичко. Али, иако је за ово дуалистичко начело које изгледа у први мах као једноставно и компромисно решење, проф. Шапи је против примене материјалног критерија за оцену правне природе акта о коме се спор решава, јер сматра да утврђивање садржине правног акта отежава оцену да ли је акт јавне власти или акт пословања и стога се залаже за формални критериј оцене правне природе акта, имајући у виду орган који је донео акт и циљ самог акта. Сматра да је то и за праксу једноставније решење него материјално утврђивање садржине правног акта (18).

4. Критика теорије о јавној власти као основу управног права. — Концепција проф. Ведела и проф. Шапија је наишла на отпор. Пре свега, истиче се да је теорија о уставном основу управног права Француске „интересантна као конструкција, али је основ погрешан. Аутономност управног права историјски почива не на уставном тексту, већ је једноставно потекла на основу закона од 16—24. августа 1790. који је прокламовао начело поделе управне и судске власти. Развој управног права почива на закону од 7—14. октобра 1790. који је прописао да ће се жалбе против управних власти упућивати краљу као општем шефу управе краљевине. Непосредна последица ових закона била је стварање специјализованог управног судства: префектура и Државног савета”. Ово гледиште даље истиче: „Ако је истина да је Устав од 3—14. септембра 1790. (Глава II, одељак V, члан 3) садржавао у том погледу позивање на правило формулисано у закону од 16—24. августа 1790, ово се позивање више не налази у каснијим уставима тако да се аутономија управног права данас појављује као последица примене обичних законских правила” (19).

У ствари, као што је напред већ наведено, проф. Ведел је, после Устава од 1958. који је знатно проширио овлашћења владе, ревидирао своје гле-

(17) G. Vedel, Op. cit. стр. 44.

(18) René Chapus, Responsabilité publique et responsabilité privée, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1954, стр. 138—142, No 115—121.

(19) L'Huillier, A propos de la crise de la notion de service public Chron. Dalloz et Sirey, 1955, I, 119; J. P. Buffelan, Op. cit. стр. 265.

диште да је управно право проистекло из устава. По овом његовом ревидираном гледишту управно право је скуп посебних правила која се примењују на делатност извршне власти кад ова врши јавну власт. Поред тога проф. Ведел је против концепције да је јавна служба основ француског управног права јер је то материјални појам а француско уставно право засновано је „искључиво на појмовима и критеријумима који су формални и органски”⁽²⁰⁾. Проф. Ведел истиче да „критеријуми и појмови који имају материјални карактер не могу бити занемарени, али су супсидијарног карактера” па стога даље закључује да је то разлог „зашто се конструкција управног права на основу јавне службе, која је начелно материјални појам, рђаво уклапа са (француским) позитивним правом”⁽²¹⁾. Међутим, критичари концепције проф. Ведела управо у овим његовим аргументима налазе разлог да се и појам јавне власти који истиче проф. Ведел у својој дефиницији управног права, појављује у ствари такође као материјални појам. Према томе, ако је појам јавне службе битно материјални појам⁽²²⁾, онда је по критичарима овог гледишта и појам јавне власти битно материјални појам,⁽²³⁾ па се тако ова теорија сама побија.

Критичари концепције проф. Шапија истичу да и сам проф. Шапи користи појам јавне службе за утврђивање да ли ће бити надлежно управно судство или суд опште надлежности, јер би по њему присуство индустријске или трговачке јавне службе било претпоставка постојања приватноправне делатности управе, па би тада био надлежан суд опште надлежности а не управно судство. Према томе, и појам јавне службе, као и појам јавне власти, материјални су појмови, јер се и један и други појам одређују према садржини правног акта односно правној ситуацији о којој се решава, а не према органу који је донео акта или према циљу самог акта. Отуда се ставља примедба концепцији проф. Шапија да она не даје једноставно правило за примену начела о подели јавне делатности од приватне делатности, како то истиче њен творца⁽²⁴⁾, а што се види и из судске праксе управног судства која супротно доказује. У француском управном праву извесни уговори који не садрже никакве одредбе које одступају од општег права сматрају се управним уговорима и решавају се по правилима управног права, што указује да у француском управном праву уговор може бити управни уговор по предмету о коме се закључује уговор, а не само по одредбама које се примењују, односно да ли су те одредбе засноване на правилима управног или грађанског права.

С друге стране, истиче се да и у споровима поводом удеса проузрокованих ватрометом за време празника или штета проузрокованих неправилним радњама здравствених служби, нпр. за време лечења или операције у болници, о одговорности јавних тела решава управно судство на основу

(20) G. Vedel, *Les bases constitutionnelles du droit administratif*, Op. cit. стр. 26, No 12 и даље.

(21) G. Vedel, Op. cit. No 13.

(22) G. Vedel, Op. cit. No 19.

(23) J. P. Buffelan. Op. cit. стр. 266.

(24) R. Chapus, Op. cit. стр. 141—142, No 120.

посебних правила управног права, а не суд опште надлежности на основу општих правила о одговорности из грађанског права ⁽²⁵⁾.

5. *Теорија правног егзистенцијализма у управном праву.* — Теорија која је у француском управном праву такође поричала основаност концепције да је појам јавне службе основ управног права јесте и теорија правног егзистенцијализма која је потекла из редова истакнутих правника из Државног савета. Најизразитији представник ове теорије је Бернар Шено (Bernard Chenot) ⁽²⁶⁾.

Ово гледиште било би углавном следеће: „Ако се чињенице виде какве јесу, кад се посматра узнемирено таласање одлука које већ неколико година гради и руши оно што зовемо судском праксом, има се утисак да управни судија остаје по страни од докринарних брига. Ако његове одлуке противрече општим теоријама или демантују неке основне појмове, ниједном (од судија) није стало да обрађује концепције или правила већ да свакодневно решава проблеме чије су чињенице толико живе колико и пут друштвене еволуције који често налаже нове конструкције духа и врло их ретко следи” ⁽²⁷⁾. Следећи овај свој став Б. Шено закључује: „Веран својој улози и традицији, Државни савет тражи чињенице. Не оптерећује се теоријама. Не хита да прецизно утврди свој речник. Он, у сваком случају, каже да ли акти које разматра проистичу из правног режима који одступа од општег права и спада у надлежност управног судства или не. То је прави ако не и једини проблем” ⁽²⁸⁾.

У ствари, како се исправно истиче, ово гледиште своди се на то да би у француском праву било управног права онда када би управно судство на основу свог дискреционог права решило да буде тако ⁽²⁹⁾.

6. *Критика теорије о правном егзистенцијализму као основу управног права.* — Критичари ове теорије не поричу преторијанску улогу управног судства у Француској која је, поред осталог, створила и теорију јавне службе ⁽³⁰⁾, али у правном егзистенцијализму виде у ствари нову и то искључиву теорију, иако је дошла са циљем да искључи сваку теорију у управном судству ⁽³¹⁾. Теоретичари правног егзистенцијализма одбацују све покушаје синтезе за одређивање основа управног права јер их сматрају чистим интелектуализмом потпуно супротним стварности која је и сувише динамична, и сувише особена да би се могла систематизовати. У праву су правни теоретичари који сматрају да би овај правни егзистенцијализам који одбацује сваку систематизацију у вези са одређивањем основа управног права довео до негације права ⁽³²⁾. Исправно се истиче да је систематизација коју врши правна теорија француског управног права заснована на устаљеној пракси управног судства. Ако је судска одлука конкретизација примене правних правила, то никако не значи да судија мора

⁽²⁵⁾ J. P. Buffelan, Op. cit. стр. 267.

⁽²⁶⁾ Bernard Chenot, La notion de service public dans la jurisprudence économique du Conseil d'Etat, Etudes et documents du Conseil d'Etat, 1950, No 4, стр. 77—83.

⁽²⁷⁾ B. Chenot, Op. cit. стр. 77.

⁽²⁸⁾ B. Chenot, Op. cit. стр. 79.

⁽²⁹⁾ J. P. Buffelan, Op. cit. стр. 259.

⁽³⁰⁾ J. P. Buffelan, Op. cit. стр. 259.

⁽³¹⁾ J. P. Buffelan, Op. cit. стр. 259.

⁽³²⁾ J. Rivero, Op. cit. стр. 33.

негирати утврђене правне категорије и основне појмове управног права који су проистекли из теоријске обраде судске праксе. Посебно се истиче да и право правичности мора имати своју улогу у изрицању судских одлука без обзира да ли спор решава управно судство или суд опште надлежности, али ни то не оправдава правни егзистенцијализам ⁽³³⁾.

Проф. Риверо (Jean Rivero) који се, како је напред наведено, већ у свом уџбенику управног права супротставља правном егзистенцијализму, то посебно чини и у једном свом познатом чланку у коме расправља о овом питању ⁽³⁴⁾. У овом чланку проф. Риверо упозорава да оно што теорија правног егзистенцијализма не уочава јесте да француско управно судство није променило метод већ предмет о коме расправља. За решавање проблема надлежности да ли ће спор решавати управно судство или суд опште надлежности „судија је од почетка овог века углавном разматрао правну природу органа који је у спору; данас, његово разматрање је отишло даље и усредсређено је на правну природу ситуације о којој решава, али о својој надлежности суд решава према правној природи истакнутих питања, тако да је и данас као и јуче, овде увек у питању проблем правне природе“ ⁽³⁵⁾.

7. *Реалистичка теорија основа управног права.* — Према извесним писцима одговорност за сложеност у предложеним решењима која истичу различите основе француског управног права није ни на теорији управног права ни на француском управном судству. Ова сложеност и тешкоћа у налажењу основа француског управног права проистиче од „изванредног повећавања управне стварности у држави која истовремено хоће да буде и либерална и ауторитативна и код које је повећање овлашћења власти и проширење надлежности праћено множењем нових типова интервенција” ⁽³⁶⁾. У новијој француској правној литератури истиче се гледиште да није потребно за основу управног права тражити један јединствени основ. Подвлачи се да ниједна грана права није то учинила, јер више основа има и грађанско право и остале гране права. У Француској се за управно право тражио посебан основ јер се један практични проблем хтео да објасни теоријски, како би се оправдало посебно управно судство. Отуда се предлаже да предмет управног права буду прописи који одступају од приватног права и који управи дају овлашћења да решава као власт доношењем управних аката. Томе се додаје да у управно право спадају и они прописи који управи стављају веће обавезе него што приватно право одређује за грађане. Тако се као пример истиче да грађани слободно бирају циљ својих делатности док управа има задатак да задовољи општи интерес. Грађани слободно склапају уговоре са појединцима док управа у већини случајева

(33) Roger Latournerie, Sur un Lazare juridique, Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie? Convalescence? Ou jouvence? Etudes et documents du Conseil d'Etat 1960, No 14, стр. 70; A. de Laubadère, Réflexions sur la crise du droit administratif français, Chron. Dalloz, 1952, I, стр. 5. 8.

(34) J. Rivero, Apologie pour les faiseurs de systèmes, Chron. Dalloz., 1951, I, стр. 99; Види Д. Денковић, Управно право као научна дисциплина, Анали Правног факултета у Београду, 1969, бр. 1, стр. 41—51.

(35) J. Rivero, Op. cit. стр. 101 и 102.

(36) P. Weil, Op. cit. стр. 26.

уговоре склапа под одређеним условима и одређеним поступком ⁽³⁷⁾. Из изнетог следи да се све више истиче да је аутономија француског управног права, на којој већ толико деценија инсистира теорија француског управног права спорна, јер економски развој друштва многобројне односе између грађана, односно правних лица и управе, не регулише више само правилима управног права већ и правилима грађанског односно имовинског права. С обзиром на то да економски и друштвени развој утиче на преображај француске управе и њеног односа са грађанима и правним лицима, сада се све више подвлачи да управно право има не само посебна правила која регулишу на посебан начин однос управе и грађана тако да се управа у одређеним односима јавља и са јачом вољом већ управа често има и много веће обавезе него оне које проистичу из грађанског права за грађане.

По извесним гледиштима „мање ваља мислити о посебном основу управног права, већ више обратити пажњу на његову политичку функцију”. По овом гледишту посебну пажњу ваља посветити контроли рада управе и решавати питање да ли судска контрола одговара свом циљу. С друге стране, истиче се потреба испитивања да ли је подвргавање управе праву ефикасно, али ни то није довољно. Поставља се проблем како управу подвргнути праву које ће јој омогућити да врши своју улогу у обезбеђењу општег интереса. По овом гледишту, иако је судска контрола рада управе у Француској, као и свуда, необично важна, било би целисходно претходно обратити пажњу на поступак и режим делатности управе, тако да се претходно проучи анатомија управе а тек после патологија управе одражене у судској контроли рада управе. ⁽³⁸⁾ Овде ваља имати у виду да француско управно право нема општи управни поступак већ је слобода управне делатности, по правилу, подвргнута накнадној судској контроли управног судства.

8. *Захтеви за преображај управе.* — Ово критичко проучавање анатомије управе у ствари би водило сагледавању опште тежње у друштвеном развоју да се и у државној управи приступи преображају управе. Међутим, исправно се истиче да „од кад постоји управа, говори се о њеној реформи”. Репформа управе је непресетана тема како у новинама и часописима тако и у разговорима човека са улице, као и у дискусијама коју воде сами службеници. Али учестаност ове теме је једнака непрецизности њеног садржаја”. Тако је тим поводом једном било истакнуто: „Кад један председник владе жели да добије аплауз у посланичким клубовима, довољно је да најави реформу управе, јер нико не зна шта то значи. У ствари, у свим државама све су владе истакле у програму реформу управе у целини или извесних органа управе. У Француској су, на пример, оснивани поједини органи са задатком да припреме реформу управе и добијали су различите називе, тако, чак и одбор „секире” или одбор „гиљотине”, али већ више од четрдесет година и поред великих амбиција наведених одбора, чији век трајања није био дужи од три године, резултати рада ових одбора су били веома скромни, тако да многи више и не верују у реформу” ⁽³⁹⁾.

(37) J. Rivero, Op. cit. стр. 34—35; P. Weil op. cit. стр. 17—18.

(38) P. Weil, Op. cit. стр. 29.

(39) Bernard Gournay, L'Administration, Presses Universitaires de France, 1964, стр. 119.

У једном свом чланку проф. Риверо посебно истиче потребу преображаја управе ⁽⁴⁰⁾. Проф. Риверо подвлачи да је за Француску готово парадоксално колико демократизација пословања управе није у складу са дугогодишњим развојем демократије. Стога наводи да се, с обзиром на начин доношења одлука управе, може сматрати да појединац нема правну ситуацију грађанина већ поданика (стр. 822). Посебно указује да је битна садржина у демократизовању управе, у што већем изједначавању управљача и оних којима се управља, тако да се избегне отуђеност управе од грађана односно подвојеност — „Ми” (грађани) — „Они” (управа), већ да се тежи што већем приближавању и изједначавању ових двеју воља (стр. 822). Проф. Риверо истиче више начина демократизације управе. Прво, указује на могућност изборности јавних службеника, али у томе не види право решење за Француску, јер сматра да убрзо води у ћорсокак, посебно и због инкомпатибилности са специјализацијом и потребом за континуираним постојањем јавне службе (стр. 822, 827). Скромнију и стварнију етапу у демократизацији управе проф. Риверо види у објашњавању одлука управе. Иако управа и ту одлучује сама, она своје одлуке доноси са образложењем у коме износи чињенично стање и излаже мотиве због којих је одлука донета (стр. 822). Даљи развој демократизације управе проф. Риверо види у учешћу странака у процесу одлучивања управе. Ако је по класичном учењу управа имала последњу реч јер је сама одлучивала, друштвеном развоју одговара да у одлучивању учествује странка путем договарања тако да се од накнадног објашњавања одлуке коју доноси управа приступи партиципацији у одлучивању, до које може доћи било договором, било што ће и без договора странка у извесном смислу учествовати у дијалогу одлучивања, јер ће јој бити омогућено да учествује у договарању. У том случају уколико и не дође до утврђеног договора, странка би била обавештена о току процеса одлучивања и тако уједно била створена и повољнија клима за извршавање одлука (стр. 822—823, 827—828).

По себи се разуме да и овде важи правило да би једна теорија имала могућности да из сфере снова пређе на терен стварности, није довољно да она буде теоријски завођива, већ треба такође да има ослонаца и у чињеницама. Стога је проф. Риверо, иако се залаже за партиципацију странака у одлучивању управе, свестан да је то један процес ка преображавању управе, којем треба тежити, али не губи из вида да тамо где управа доноси везане управне акте који се свode на доношење управних аката кад се стекну одређени законски услови, неће консултовати странку нити ту може бити дијалога између странке и управе (стр. 827). С друге стране, проф. Риверо пориче да би дијалог између странке и управе при њеном одлучивању и сувише успорио рад и ефикасност управе јер ни сада није спорија управа тамо где постоје већ извесни организовани облици учешћа странака у дијалогу одлучивања (стр. 828). Пориче такође да би систематски контакти странке и управе створили ризик омогућавања корупције јер би то значило неверовати у поштење и савесност огромне већине службеника (стр. 828). Не слаже се ни са гледиштем да би дијалог странке и

(48) J. Rivero, A propos des métamorphose de l'administration d'aujourd'hui: démocratie et administration, Mélanges offerts à René Savatier, Paris, Dalloz, 1965, стр. 821—833.

управе био некористан јер се наводи да би, у већини случајева, странка само бранила свој интерес често и нетачним твђењима. Проф. Риверо сматра да ово гледиште проистиче из великог поверења управе у себе и дубоког презира човека од стране управе (стр. 828). Што се тиче ефикасности рада управе проф. Риверо посебно истиче да би дијалог између странке и управе допринео ефикасности јер је очигледно да је извршење одлуке утолико лакше уколико је одлука управе боље схваћена када се странци објасни зашто је и како нешто одлучено, јер ће тада и слобода странке бити више обезбеђена и уједно ће правилније схватити и прихватити одлуку него кад јој се само саопшти једностран одлука управе (стр. 828).

Стога проф. Риверо даље истиче, ако су посредна и непосредна демократија метод за избор и именовање власти одраз суверености народа која се манифестује на изборима, морало би се тежити да се та представничка власт и управа од „владe народа“ преобрази у „владу за народ“. Није довољно да демократија буде само метод за избор и именовање власти и управе већ мора бити и метод вршења власти, што укључује и учешће појединаца и радних организација у одлучивању, путем одговарајућих облика ове партиципације утврђене нормативним прописима надлежних представничких и самоуправних тела (828—829). Тежња да појединац и радна организација учествују што више у одлучивању органа власти и управе, као и самоуправних органа, води преображају управе и увођењу самоуправне демократије у којој би појединац, како је добро речено, као *homo depositarius* који учествује у одлучивању управе, и радне организације као самоуправна тела, били свесни не само својих права и обавеза већ и одговорности за обезбеђење општег интереса читаве друштвене заједнице. То би уједно водило њиховом већем и активнијем учествовању у јавном животу јер би били свесни да и они одлучују и да нису објект управе већ субјект који одлучује у управљању. Ако се некада сматрало довољним да управа одржава поредак, данас то више не може бити довољно. Привредно планирање, политика дохотка, урбанизам, здравствена и социјална политика и друге области друштвених потреба не могу бити задовољаване према традиционалним методима одлучивања управе без учешћа заинтересованих појединаца и радних организација. Наводи се као пример урбанизам. Може ли се сматрати нормалним да грађани не учествују, под одређеним законским условима, као фактор са одређеним правима у одлучивању о урбанистичким плановима који још како могу задирати у њихове интересе, а у већини случајева ови планови више зависе од воље бирократије и технократије него од представничких тела која формално изглавају утврђивање предложених планова (стр. 829—832).

9. *Закључак.* — Сматрао сам да указивање на класичне и савремене концепције о основу француског управног права, као и на нове и напредне тежње истакнутих теоретичара француског управног права за преображајем управе и њеног новог теоријског сагледавања и проучавања, може бити од користи. Овај сажети приказ не даје само нека основна обавештења о теоријским основама француског управног права већ указује да самоуправно друштво све више, и у теорији и у пракси постаје захтев времена. Из тога следи да познавање теорије и праксе у упоредном праву, и капиталистичком и социјалистичком, постаје све више актуелно и неопходно, на-

ко је ван сумње да друштвено-политички систем и специфични услови сваке земље одређују и специфична решења која одговарају одређеном друштвеном систему и степену развоја друштва, али им је заједничко налажење путева и облика самоуправног друштва. Стога је југословенска теорија и пракса самоуправног друштва од посебног интереса за изналажење путева и облика самоуправљања. По себи се разуме да учешће појединаца и радних организација у одлучивању управе никако не сме значити анархију већ демократизацију државе и њених органа, који све већим учешћем странака у одлучивању управе преображавају управу у органе друштва који ће кроз законом одређене облике у одлучивању управе, као и судске контроле рада управе, обезбеђивати и штитити како право појединаца тако и право радних организација, као и општи интерес читаве друштвене заједнице.

Д. Б. Денковић

РЕЗЮМЕ

Современные теоретические основы действующего французского административного права и требования преобразования управления

Указывая на обстоятельство, что во французском праве еще со времен Дуги и Жеза долгое время господствовала точка зрения, по которой общественная служба являлась основой административного права, автор напоминает, что во французской теории административного права пытались найти и другие основы административного права. Из них излагаются теории общего интереса и публичной пользы (М. Валин), публичной власти (М. Ориу, С. Ведель, Р. Шапо), правового эгзистенциализма (Б. Шено) и реалистической теории основ административного права (Ж. Риверо). После изложения каждой из этих теорий и их критического разбора, особое внимание в заключении посвящено позиции профессора Риверо в вопросе демократизации управления и его преобразования, а в частности проблеме участия сторон в сфере управления. Автор с своей стороны высказывается в пользу преобразования управления и участия сторон в сфере управления. В то же время он подчеркивает, что это должно означать не анархию, а демократизацию государства и его органов, преобразующую их, с расширением участия сторон в управлении, в органы общества, которые через установленные законом определенные формы в сфере управления и при помощи судебного контроля деятельности управления, обеспечивают и защищают права как отдельных лиц, так и трудовых организаций, а также общие интересы всего общественного содружества.

SUMMARY

The Current Theory of Modern French Administrative Law and Demands for the Transformation of Administration

The author states that since Duguit and Jèze the prevailing standpoint of the French law has been in the sense that public service is the basis of administrative law and indicates other fundamental points of the administrative law in the French theory of administrative law. Of the latter the theories of general interest and public utility (M. Waline), public powers (M. Hau-riou), G. Vedel, R. Chapus), of juristic existentialism (B. Chenot), and the realistic theory of the fundamentals of administrative law (J. Rivero) are

expounded in the paper. Having reviewed critically these theories, the autor devotes attention to Professor Rivero's theory of the democratization of administration and its transformation, stressing the problem of decision making in administration. He also pleads for the transformation of administration and for the participation of parties in administrative decision-making, but stresses that this should not lead to anarchy but to democratization of state and its organs, which through greater participation of parties in administrative decision making transform administration into organs of the society that would provide and safeguard both the rights of individuals and the rights of working organizations, as well as the general interest of the entire social community, through legalized forms of decision making and judicial review of administrative action.

RÉSUMÉ

Les fondements théoriques contemporains du droit administratif français et les revendications pour la réformation de l'administration

En soulignant que depuis Duguit et Jèze pendant un long espace de temps la thèse dominante dans le droit français était que le service public constitue le fondement du droit administratif, l'auteur a signalé que dans la théorie française du droit administratif on avait cherché aussi d'autres fondements du droit administratif. Parmi ces autres fondements du droit administratif français sont exposées les théories de l'intérêt général et de l'utilité publique (M. Waline), du pouvoir public (M. Hauriou, G. Vedel, R. Chapus), de l'existentialisme juridique (B. Chenot) et la théorie réaliste des fondements du droit administratif (J. Rivero). Après avoir exposé un compte rendu critique de toutes ces théories l'auteur a attiré l'attention, à la fin, sur la thèse soutenue par le professeur Rivero relative à la démocratisation de l'administration et sa réformation en soulignant en particulier le problème de la participation des parties dans le processus des décisions de l'administration. L'auteur s'est prononcé également en faveur de la réformation de l'administration et de la participation des parties dans les décisions de l'administration. Cependant il a signalé que cela ne doit absolument pas signifier l'anarchie mais la démocratisation de l'Etat et de ses organes qui par la participation de plus en plus grande des parties dans les décisions de l'administration transforment l'administration en organes de la société qui, par les formes déterminées par la loi dans les décisions de l'administration ainsi que par le contrôle judiciaire du travail de l'administration, assureront et sauvegarderont tout aussi bien le droit des individus que le droit des organisations de travail, ainsi que l'intérêt général de la collectivité sociale tout entière.