

Közigazgatás-tudomány

Szerző: KOI Gyula

Affiliáció: tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék

Rovat: Közigazgatási jog

Rovatszerkesztő: BALÁZS István

Lezárás dátuma: 2022.07.05

Idézési javaslat: KOI Gyula: „Közigazgatás-tudomány” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatas-tudomany> (2022).

A közigazgatás-tudomány a XVIII. század elején, francia földön jött létre. A közigazgatás-tudomány felfogásunkban jelöli a közigazgatással foglalkozó tudományokat, vagy más megközelítésben a közigazgatást vizsgáló szaktudományokat. Azaz nem azonosítjuk a közigazgatás-tudományt egyes hazai szokások szerint – szűkebb értelemben – csupán az amerikai egyesült államokbeli scientific management irányzattal, amelyre szokás nálunk közigazgatás-tudományként hivatkozni. Tehát alapesetben a közigazgatás-tudomány a közigazgatásról alkotott tudományos nézetek legtágabb körét jelöli. A közigazgatást vizsgáló tudományokat illetően a francia, a német és az egyesült államokbeli tudományok és tudományművelők tekinthetők modellalkotónak az euróatlanti kultúrkörben, sőt valójában néhány jellegzetességet leszámítva azon túl is. A hazai közigazgatás-tudomány művelése – hasonlóan a Habsburg-örökséggel jellemezhető többi államhoz – az 1770-es évektől, több mint 250 év óta bizonyítható. A szócikk részben terjedelmi, részben hozzáférhetőségi okokból nem vállalkozik a közigazgatás-tudománnyal foglalkozó szakmai infrastruktúra, tudományos társaságok (learned societies) és a tudományos publikációs platformok (a tárgykörrel foglalkozó tudományos folyóiratok, könyvsorozatok, tankönyvek, világhálós oldalak), valamint az oktatástörténeti részletek bemutatására. A honi közigazgatás-tudományt külön címszó dolgozza fel (lásd magyar közigazgatás-tudomány).

Tartalomjegyzék

1. Elvi kiindulópontok

2. A francia közigazgatás-tudomány

- 2.1. Science de police
- 2.2. Közigazgatási jog
- 2.3. Közigazgatástan (science administrative)
- 2.4. Igazgatási szervezéstan és szervezetszociológia

3. A német közigazgatás-tudomány

- 3.1. Polizeiwissenschaft
- 3.2. Közigazgatási jog
- 3.3. Közigazgatástan
- 3.4. Az igazgatásszociológia, igazgatási szervezéstan, közigazgatás-politika, az új közigazgatástan

4. Az Amerikai Egyesült Államokbeli közigazgatás-tudomány

- 4.1. A közigazgatási jog
- 4.2. A közigazgatás-politika
- 4.3. A scientific management
- 4.4. A pszichológiai irányultságú igazgatásszociológia, az igazgatásfilozófia
- 4.5. Az összehasonlító közigazgatás
- 4.6. New Public Management, Neo-Weberian State, New Public Service

5. A közigazgatási kutatások egyéb irányai

- 5.1. Közös jellemzők
- 5.2. Kormányzástan
- 5.3. Közigazgatási földrajz
- 5.4. Elektronikus közigazgatás
- 5.5. Közigazgatási kommunikációtudomány
- 5.6. Más irányok

6. JEGYZETEK

1. Elvi kiindulópontok

[1] Világosan állítható, hogy a közigazgatás-tudományok a francia–német kontinentális *science de police* és *Polizeiwissenschaft*, [1] azaz a mai szakigazgatások őseit felvonultató ->rendészeti alapú, de a szociális-kulturális (humán) (szak)igazgatási, valamint gazdasági (szak)igazgatási (->a közigazgatási jog gazdasági szerepköre) elemeket is tartalmazó jelenségeket vizsgáló entitások voltak a XVIII. század elejétől. Ezek nemritkán a felségjogok palástjában jelentek meg. A két (francia és német) kifejezés mai értelme közigazgatás-tudomány. Időben ezt követte elsősorban francia (valamint más frankofón), továbbá német, osztrák, svájci területeken is a közigazgatási jog és tudománya megjelenése 1800 körül, bizonyos XVIII. századi előzményekkel.

[2] A *science de police* és a *Polizeiwissenschaft* felfogást követően tűnt fel a közigazgatástani típusú tudományfelfogás, amelyet a francia területeken egyszerűen közigazgatás-tudomány (*sciences administratives*), a német területeken közigazgatástan (*Verwaltungslehre*) névvel illettek. (A német fejlődés során látjuk, hogy a tényleges közigazgatástan sem tűnt el sem 1887, sem 1930 után, de tartalma módosult, szerepe változott). Francia területen később megerősödött a szervezetszociológiai gondolkodás. A tudományfejlődés az angolszász területeken (elsősorban az USA-ban) másként alakult, kifejezetten eltérő fejlődésmenete miatt elsősorban a klasszikus politikatudományi, valamint a *scientific management* típusú közigazgatási szemléletek, illetve ezek modern (főként szociológiai és pszichológiai) alapú revíziója emelendő ki. 1930 után ezek már az egész világra hatottak. Ugyanakkor kevés mű tér ki az angolszász államok közigazgatási jogtudományának sajátosságaira, mely talán kisebb hangsúllyal, de jelen van. A fenti fő vizsgálati szempontok mellett az egész világon ható tudományfelfogás volt két, a hatvanas évektől a nyolcvanas évekig tartó gondolati előzményt követően a New Public Management (1900–2008). Napjainkban a Neo-Weberian State felfogás jelentős (2008-tól). A fentiekből látható, hogy a közigazgatást vizsgáló tudományokat illetően a francia, a német és az egyesült államokbeli tudományok és tudományművelők tekinthetők modellalkotónak. A fenti – klasszikusnak tekinthető – tudományosztályozási jellegű nomenklatúrán túl ismeretesek egyéb közigazgatással foglalkozó tudományok is.

2. A francia közigazgatás-tudomány

2.1. Science de police

[3] A *science de police* kifejezésben a *police* szó (a latin *politia/politica* és a német *Polizei* szavakhoz
2. oldal

hasonlóan) a XVII. századi nyelvhasználatban még közigazgatást jelentett, mivel a franciában az *administration (publique)*, illetve a németben a *Verwaltung* ilyen értelemben még nem volt használatos. (A latin után a francia szó jelent meg először, ez utóbbit németesítették el.) A *police* szó a rendészet jelentést később vette fel. Sőt, az akkori felfogáshoz közelebb álló külügyi, hadügyi, pénzügyi közigazgatást, az igazságszolgáltatást és a rendészetet is a *politia* típusú műszó jelölte, amely később a belső igazgatás (belügyi igazgatás) értelmet vette fel.^[2]

[4] A francia kezdeteket Nicolas Delamare (1639–1723) produkálta a *science de police*, azaz a közigazgatás-tudomány keretei között az 1705, 1710, 1719 és 1734 folyamán megjelent négykötetes *Traité de la police I-IV*. (Traktátus a közigazgatásról) című művében. A mű megjelenésekor, *in statu nascendi*, már valóságos *mysterium tremendum*nak, abszolút kezdetnek bizonyult. Mindehhez a kereteket az abszolutizmus és az abszolutista uralkodó (ekkoriban XIV. Lajos) adta, aki statisztikusokkal kívánta a népszámlálásokat foganatosítani, illetve tudományos alapokon kívánta ismerni, hogy népeitől mekkora adóbevétel várható vagy éppen hogyan kell a hadügyi igazgatást megfelelően irányítani.^[3]

[5] Delamare műve tanúsága szerint a *francia közigazgatási törvények első tanulmányozója* volt (ezt a másodlagos források nem érdemének és jelentőségének megfelelően hangsúlyozzák). E jelentős elme a francia nagyvárosok (főként Párizs) rendészeti igazgatását és a gazdasági igazgatás kérdéseit tanulmányozta. A fő fogalom már ekkor a közbiztonság (belbiztonság) volt, de kitért az egészségügy, a szegényügy, a kereskedelem és a különféle tudományok közigazgatási kapcsolódásainak kérdésére. A francia *science de police*-nak franciaországi folytatása nem volt, a másodlagos irodalom főként Delamare rendészeti meglátásait emelte ki. Nézetei halálával Franciaországban elenyésztek, azonban porosz-osztrák területen elgondolásait igyekeztek megvalósítani.^[4]

2.2. Közigazgatási jog

[6] Számptalan helyen nemegyszer rögzített tény: a francia tudományosság sokat tett a közigazgatási jogi gondolkodás megteremtésért (gyakorlatilag ugyanannyit, mint a szintén tudományalapító németajkú szerzők). A közigazgatási jog a jogrendszer legnagyobb ága, a jogszabályok közel 90%-a közigazgatási szabály. (A jog szabályainak túlnyomó része rendelet, a legtöbb rendelet pedig közigazgatási jogi tárgyú.) A közigazgatási jog ugyanakkor elsősorban az államtudomány része, mégpedig különös dogmatikai államtudomány. Az államtudomány része az alkotmányjog is, valamint (a közigazgatási jogtól mára különvált) pénzügyi jog szintű. A közigazgatási jog ugyanakkor jogtudomány, viszont sajátosságait államtudományi jellege adja, így a magánjogi (civilisztikai) és büntetőjogi (büntető tudományok) tudományfejlődésétől, jogdogmatikai megközelítésétől fejlődésmenete, tudományfejlődése, nézőpontja, jogdogmatikája eltér. A közigazgatási jog (*droit administratif*) megjelenését hagyományosan Bonaparte Napóleonhoz szokás kötni, aki 1799-ben a francia Királyi Tanácsot a ma is regnáló Államtanácsá (*Conseil d'État*) alakította át. A szerv közigazgatási arculata 1872-re fejlődött ki teljes egészében.^[5]

[7] Egyes közigazgatási tárgyú királyi ediktumok (*ordonnance*) már 1706-ban felbukkantak egy gyűjteményben, Jean Laurière *Table chronologique de l'ordonnance* (A rendeletek időrendi táblája) című munkájában. Ezt követte Marc Fleurigeon (1743 k. – 1815 k.) tevékenysége, aki az első egyetemi közigazgatási jogi kurzust tartotta. Az első közigazgatási törvénygyűjtemény Louis François Portiez (1765–1810) műveként 1806-ban jelent meg. A francia közigazgatási jog legkorábbi művelői a közigazgatási szervezeti jogot: a kormányzati funkciókat és a miniszteriális szerveket elemezték, a jogforrások koherens jellegének igényét emelték ki, mivel csak ennek létében lehet önálló, egységes közigazgatási jogágról beszélni. Louis Macarel (1790–1851) és Louis Cormenin (1788–1868) képviselte ezeket a nézeteket az elsők között.

[8] A XIX. század legjelentősebb francia közigazgatási jogtudósának Edouard Laferrière (1841–1901) tekinthető, aki a közigazgatási eljárásjog területén alkotott maradandót. A *Conseil d'État* alelnökeként egyike volt azoknak a jogtudósoknak, akik fejlesztették e nagy presztízsű szerv

judikatúráját, a joggyakorlat pedig a közigazgatási jogtudósok szemléletét formálta, fejlesztve a ma is mintaadó francia közigazgatási bírászkodást, a közigazgatási határozatok állampolgárok általi megtámadását biztosító fórumot. Közigazgatási és bírászkodási ügyekben az Államtanács az uralkodó tanácsadó szerve volt. Később vált az Államtanács minden olyan ügyben, jogvitában döntéshozó szervvé, amelyben a közigazgatás érintett volt. Önálló közigazgatási bírói fórummá, saját bírászkodási jogkörrel közigazgatási felsőbírósággá 1872-től vált. Az Államtanács döntött a közigazgatási perekben, és olyan egyéb perekben – tehát azon polgári jogi jogvitákban – is, ahol a közigazgatás érintett volt. A franciák Edouard Laferrière tekintik korszakhatárnak, a modern francia közigazgatási jog alapozójának.

[9] A legterjedelmesebb francia közigazgatási jogtudományi munka egy hétkötetes *Cours de droit administratif* (Közigazgatási jogi kurzus) című kézikönyv (Paris, 1897–1905) volt „a legjogászbibb elme”, Théophile Ducrocq (1829–1913) tollából, amely egykötetes formában 1862-ben jelent meg először, s átfogta a jogdogmatika és a szakigazgatások valamennyi kérdését. A klasszikus jogtudományi nézeteket vitte tovább a közszolgáltatásokkal (*service publics*) szemben a toulouse-i iskola Maurice Hauriou (1856–1929) vezetésével, akinek fő műve 1929-ben jelent meg *La jurisprudence administrative I-III*. (A közigazgatási jogtudomány) címmel. Hauriou és az iskola tagjai elsősorban a jogintézményeket, valamint a joggyakorlatot (a *Conseil d'État* ítéleteit) tanulmányozták, és egyik fő fogalomként a közfeladatra tekintettek.^[6] Hauriou iskolájához számos szerző tartozott az 1980-as évek elejéig. Kiemelendő e körben Gaston Jèze (1869–1953), Roger Bonnard (1878–1944) és később Jean Latournerie (1890 k. – 1960 k.), valamint André de Laubadère (1910–1981) munkássága.^[7]

2.3. Közigazgatástan (science administrative)

[10] Közigazgatástanak azon eszméket, kérdésfeltevéseket, tudományos szemléletet nevezük a *science de police* utáni korszakban, amelyek nem jogi szempontból vizsgálták a közigazgatást. Az elnevezés jogossága az USA 1887-es fordulatótól kérdőjelezhető meg, bár a közigazgatástan eszméje és neve fennmaradt. A *science administrative* a közigazgatástan francia típusú elnevezése. A korai közigazgatástani francia szerzők nagyjából a legkorábbi francia közigazgatási jogászokkal egy időben alkottak. Charles Bonnin (1772–1846) 1808-as *Principe d'administration* (A közigazgatás alapelvei) című művével a közigazgatás-tudomány egyik úttörője, tudományos megalapozója volt. Munkája négy kiadásban is megjelent, olasz, spanyol és portugál nyelvre is lefordították. A másodlagos szakirodalom Bonnint tartja a francia közigazgatás-tudomány valódi megalapítójának. A jogon túl a statisztikatudomány eredményeit is felhasználta, illetve közvetlen barátja volt a szociológiát megalapító Auguste Comte-nak (1798–1857).^[8] Alexandre Vivien (1799–1854) jogász, ügyvéd, államtanácsos, többszörös miniszter volt, 1845-ben jelent meg *Études administratives* (Közigazgatási tanulmányok) című fő műve, melyben világos stílusban hangsúlyozta a közigazgatási rutin, a technika jelentőségét, viszont a sok időbe kerülő statisztikakészítést kárhóztatta. A rendészet feladatai között hangsúlyozta a közbiztonsági intézkedések végrehajtásának jelentőségét, amely tapasztalatait Párizs rendőrprefektusaként, majd rendőrminiszterként szerezte.^[9]

[11] A XX. századra e terület legjelentősebb francia művelői a közszolgáltatás (*service public*) tanát képviselő bordeaux-i iskola reprezentánsai: Léon Duguit (1859–1928) és Gaston Jèze (1869–1953) voltak, akik barátságos rivalizálást folytattak a közhatalmi alapokon jogi dogmatikai vizsgálatokat folytató Hauriou-féle toulouse-i iskolával. Gaston Jèze írta az iskola fő művét, az 1925 és 1936 között megjelentetett *Les principes généraux des droits administratifs I-III*. (A közigazgatási jog alapelvei) című munkát. Hasonlóan a *science administrative* legtöbb művelőjéhez, jogászként, de közszolgáltatási alapon írt közigazgatástani irányultságú munkát. Németül 1913-ban is írt egy monográfiát a francia közigazgatási jogról. Az iskola hatása Magyarországon is jelentős volt.^[10]

2.4. Igazgatási szervezéstan és szervezetszociológia

[12] A francia igazgatási szervezéstan körében Henri (Henry) Fayol (1841–1916) törökországi, konstantinápolyi (isztabuli) születésű francia bányamérnök volt, aki munkáit franciául publikálta, de követői, iskolája az USA-ban támadtak, ezért részletesen ott tárgyaljuk.^[11]

[13] A francia szervezetszociológia egyik fő művelője Michel Crozier (1922–2013) volt. Legnagyobb hatású műve a *La phénomène bureaucratique* (A bürokrácia jelensége) című 1964-es munkája angolul, lengyelül, olaszul, spanyolul, illetve 1981-ben magyarul is megjelent. A bürokráciával kapcsolatban a szervezetszociológiának, az igazgatásszociológiának két megközelítése alakult ki. A bürokrácia egyrészt az emberi tevékenység hatékony formája, így minden társadalmi cselekvés létrehozza a maga szervezetét, bürokráciáját – írja a német–olasz Robert Michels (1876–1936) 1912-ben –, amikor már ismert volt a német Max Weber (1864–1920) jogász, szociológus, politológus, filozófus, közgazdász, vallástudós óta, hogy a bürokrácia az írásbeliség, az aktaszerűség, a személytelen működés, az azonos eljárástípusok, a hatékonyság tulajdonságaival jellemezhető entitás. Azaz a bürokrácia ebben az esetben a társadalom működésének ideális modellje. (Ez a bürokrácia „pozitív felfogása”, időben alapvetően első példája a porosz bürokratikus közigazgatás.) A második felfogás, hogy mivel a bürokrácia hatékony (vagy hatékony is lehet), nem ideális esetben összeférhetetlen lehet a demokratikus értékekkel, és emiatt küzdeni kell ellene, mivel (alapvetően az USA tudósai szerint) a bürokrácia „tumoros sejtburjánzás” (ez a bürokrácia „negatív felfogása”). Ennek körében Crozier azt bizonyította, hogy az alapvetően racionálisan működő bürokrácia esetében az észszerűtlen (diszfunkcionális) működési elemei is szükségesek az egyébként észszerű működés megvalósulásához, így „rendszeren belül” az észszerűtlen működés is észszerű – e szimbózis törvényszerűségeit a bürokrácia „ördögi köreivel” (*circulus vitiosus*) Crozier vázolta fel.^[12]

[14] Az „ördögi körök” (leegyszerűsítve) az alábbi elemekből állnak:

- A *circulus vitiosus* első eleme a személytelen formában megjelenő szabályok. A szabályok határozzák meg a közigazgatási szerv működését, magatartását.
- A második elem, hogy akik döntenek, azok nem ismerik közvetlenül a problémákat, és akik ismerik közvetlenül a problémákat, azoknak pedig nincs döntési jogosultságuk.
- A harmadik elem a vezetők és a szakértők viszonyára vonatkozik. A vezetők tevékenysége a centralizálásra irányul, amelynek célja egyebek mellett a szakértők funkciójának racionalizálása. Eközben a szakértők (legalábbis a modell megfogalmazása szerint) a rendszer – számukra nélkülözhetetlen – bizonytalanságának fenntartásáért küzdenek.

A korábbi megállapításokat ezzel Crozier általános keretbe helyezte, és számos lényeges konklúziót is levont. A bürokrácia jellemzői nála a személytelen előírások, a döntések centralizációja, a hierarchikus kategóriák elszigeteltsége, az egyénre ható csoportnyomás, a párhuzamos hatalmi viszonyok, a bürokratikus személyiség kialakulása a bürokratikus szervezetrendszer előnyös oldalai.^[13]

[15] A döntéselmélet (*praxeológia*) jelentékeny kutatója, francia közigazgatási jogot vizsgáló kutatásai mellett az egyik legelismertebb élő közigazgatás-tudós, Charles Debbsch (1937–). *Sciences administratives – administration publique* (Közigazgatás-tudományok – közigazgatás) című 1976-os könyvében vizsgálta az adminisztratív döntés természetét. E döntések jellemző vonásai a kollegialitás, a koherencia, a tekintély, a formalizmus – a formák különbözősége, a jog (jogi aktusokban formalizált közigazgatási döntések) – jogi kodifikálás, az idő(tényező szerepe). A döntési hatalom megosztását teszi lehetővé az adminisztráción belül: a vezetés egysége, a specializáció, a kettő ellentmondása és a hatalomfelosztás egyéb technikái.^[14]

[16] A jogi kutatások közül Guy Braibant^[15] (1927–2008) munkássága említendő a közigazgatási jog vonatkozásában. Tankönyve bemutatja a közigazgatási jog alkalmazási területeit (*champ d'application*). Ebben a közigazgatási jog intézményei körében a jogi személyiség, e körben az állam és a jogi személyiséggel rendelkező más szervezetek, illetve a közszolgáltatásokat ellátó magánszervezetek mellett a közszolgáltatás fogalma kerül bemutatásra. A második rész a közigazgatási jog alapelvei körében a közszolgálati előjogok (*prérogatives*): a döntéshozatali hatalom

és a végrehajtó hatalom gyakorlását, valamint a köztisztviselőket és az állami közjavakat megillető védelmi jogokat mutatja be. A közszolgálati (közhivatalnoki) alárendeltség (alávettetés) mellett a törvényesség elve és tartalma, megszegésének következményei, a felelősség elve, illetve egyes sajátos alapelvi szabályozások – a magánjog (*droit privé*) sajátos szabályai alkalmazásának esetei, a nyugalmaztatás és a háború idején követendő sajátos reparációs szabályok – elemzését végzi el. A közszolgálat szabályai alkotják a harmadik részt: ilyenek a közszolgálati kategóriák, az életpályautak (*carrières*, a szó sokatmondó alapjelentése 'kötörés'), a közszolgálati hivatásetika (*déontologie*). A negyedik rész a közigazgatás feletti bírói kontrollt elemzi, kitérve a szervezetre és a funkcióra. Megjegyzendő, hogy az általános rész (*partie général*) és különös rész (*partie spécial*) felosztás a francia közigazgatási jogban kevésbé jellemző, ám *droit administratif spécial* című művek jelennek meg a közigazgatási aktustan, a ->közszolgálati jog, a dologi közigazgatási jog, illetve a rendészeti igazgatás feldolgozásával, így egy-egy kérdés hovatartozása nem minden esetben egyértelmű.

[17] Jean Rivero (1910–2001) Jean Waline-nal írt közösen közigazgatási jogi tankönyvet (*Droit administratif*), amely 1958-ban jelent meg először, és a 26. kiadása 2016-ban jött ki a sajtó alól. Több könyvben vizsgálta a közszabadságok kérdését. Megjelent négykötetes összehasonlító közigazgatási jogi munkája is 1955 és 1958 között. A közigazgatási jog és a magánjog fő különbségét abban látta, hogy míg a polgári jog kodifikálható egyetlen egységes alapvető törvénykönyvben, azaz kódexben, addig a közigazgatási jog heterogenitása, illetve zömmel rendeletekben történő szabályozása ezt nem teszi lehetővé. (Már a normatömeg roppant volta miatt sem.) Mivel az általános alapelvek szerepe a közigazgatási jogban gyengébb, az egységes fogalmak száma kevesebb, így a közigazgatási jog egységes, egyetlen kódexben történő kodifikációja nem megoldott. Így az elvi-rendszerező jogdogmatika szerepe a közigazgatási jogban és jogtudományban kiemeltebb, mint a civilisztikában, valamint a büntetőtudományokban.^[16]

[18] Roland Drago (1923–2009) a *science administrative* és az összehasonlító közigazgatás és közigazgatási jog egyik legjelentősebb művelője volt. *Science administrative* (1971) (Közigazgatástudomány) címet viselő tankönyvének – mai kifejezéssel – BA és MA szintű verziója is ismeretes, utóbbi orosz nyelven is megjelent. A két kötetnek összesen hét kiadása volt. A közigazgatási jog normatív jellege mellett hangsúlyozta a szociológiai strukturális kutatások és a társadalmi környezet tanulmányozásának jelentőségét. A Monacói Hercegség Legfelső Bírósága bírójává, majd 1998 és 2007 között elnöke volt. A francia Akadémia tagjainak sorába fogadta (*membre de l'Institut*).^[17]

[19] Jacques Ziller (1951–) az összehasonlító közigazgatás/összehasonlító közigazgatási jog, illetve az uniós közigazgatási jog kutatója. Fő műve az *Administrations comparées* (1993) (Összehasonlító közigazgatás), amely még a tizenkettek Európája államainak közigazgatásait vetette össze egységes szempontok alapján. Elméleti és történeti megállapításai és megfigyelései időtállóak, e részeket illetően könyve ma is bizvást használható. Különösen kiemelendők a közigazgatási reformmal kapcsolatos általános elméletei.^[18]

[20] Sokban újat hozott a francia közigazgatás új szabályozásaként szolgáló, 2015-ben megalkotott CRPA (*Code des relation entre le public et administration*), azaz a nyilvánosság (értelemszerűen a közönség, az igazgatottak) és a közigazgatás közötti kapcsolatot szabályozó kódex, mely a francia közigazgatási eljárásjogot helyezte új alapokra.^[19]

[21] Egyéb művelői: Louis Rolland (1877–1955),^[20] Georges Langrod (1903–1990), Georges Vedel (1910–2002), François Gazier (1919–2005), André Giraud (1925–1997), Marceau Long (1926–2016), Gérard Marcou (1947–2016).^[21] Kortársak: Pierre Légendre (1930–), Bernard Gournay (1930–), Jeanne Siwek-Pouydessau (1932–), Jean-François Kesler (1932–), Pierre Grémion (1937–); Jean-Claude Thoenig (1937–); Marie-Christine Kessler (1940–), Jacques Chevallier (1943–), Danièle Loschak /Lochak/ (1946–); Daniel Gaxie (1947–), Jacques Ziller (1951–), Yves Luchaire (1951–), Bernard Stirn (1952–), André Bertrand (1952–), Isabelle Mueller-Quoy (1967–), Romain Pasquier (1973–), Thomas Perroud (1980–).

3. A német közigazgatás-tudomány

3.1. Polizeiwissenschaft

[22] A XVII. századtól kezdve létező kameralisztika többféle későbbi tudománynak volt a bölcsője. A XVIII. század elején megjelenő *Polizeiwissenschaft* (kezdetben Franciaországban *science de police* néven, amely a német területekre beszivárgott) nagyrészt két későbbi tudományt foglalt magában: a közigazgatás-tudományt (későbbiekben közigazgatástant, vagy majd a nálunk a politika néven nevezett államtant: az alkotmánytan és közigazgatástan kevercséből felépülő tudományt és tantárgyat), míg a kameralisztika a közgazdaságtan tudományának korai változata volt. Érdemes felidézni, hogy a *Polizei* szó a XVII. században és a XVIII. században is közigazgatást jelentett (amíg a *Verwaltung* ki nem szorította), és csak később kezdték el a szűkebb, rendészet értelemben használni.^[22]

[23] Kimutatott tény, hogy a porosz fejlődés háttérében francia hatás, mégpedig kifejezetten Delamare már ismertetett munkája állott. 1713-ban Frigyes Vilmos az igazságszolgáltatást, a hadügyeket és a gazdasági ügyeket e kötet hatására választotta el a szorosabban értelmezett *Polizeiwissenschaft*tól. Utóda, II. Frigyes 1742-ben francia hatásra választotta el a biztonsági rendészetet a jóléti rendészettől, és később ugyancsak francia hatásra szervezték meg a porosz ún. magas rendészetet (politikai rendőrséget). Ausztriában 1730-tól a közigazgatás francia hatás alatti átszervezése volt érzékelhető. Az 1741-es *Polizei-Ordnung* kibocsátásakor a fényűzésre (luxusadók) és kereskedelemre vonatkozó rendészeti alapelveket francia és angol példára hivatkozva hozták meg, mondván, hogy ezek miatt lettek gazdag és hatalmas államok.^[23] A *Polizeiwissenschaft* (vagy latinul *scientia politico-cameralis*) oktatása először Odera Frankfurt (1727), valamint Halle (1727) egyetemén történt a Német Nemzet Római Szent Birodalma (a továbbiakban az egyszerűség kedvéért: Németország) területén. Emellett Ausztriában, az itáliai területeken, Magyarországon, a horvát területeken, Csehországban, Lengyelországban, valamint Svédországban is folyt ilyen jellegű képzés. (Svájcban és Hollandiában azonban e diszciplína jórészt ismeretlen maradt.)^[24]

[24] A *Polizeiwissenschaft* legjelentősebb művelője az osztrák Joseph Sonnenfels (1732/1733–1817) volt;^[25] a *Polizeiwissenschaft* érett jellege és a közigazgatás-tudományokkal való viszonya kimutatása miatt az ő nézeteit ismertetjük. Fő műve a *Grundsätze der Polizey, Handlung, und Finanz. Zu dem Leitfaden des politischen Studiums I–III.* (1765–1776) (A közigazgatás, a kereskedelem, és a pénzügyek alaptézisei. Útmutató a közigazgatás-tudományokhoz). A jozefinista Sonnenfels a kameralista igazgatási állam (*kameralistische Verwaltungsstaat*) teoretikusa. A rendőrség köteles pontosan tájékozódni valamennyi (társadalmi) rend és közület (község) erejéről, hogy e tájékozottság birtokában, ha bármelyik ezek közül gyanús nagyságra tenne szert, képes legyen azt a körülményeknek megfelelő korlátok közé visszazorítani. Sonnenfels ellenezte a fényűző életmódot (*Luxuspolizei*), ez ellen kormányzati beavatkozást követelt erkölcsrendészeti bizottságok (*Sittenkommissionen*) felállításával. Mindemellett világhossá teszi, hogy az állam belső biztonsága maga a *Polizeiwissenschaft*, a *Polizei* és a törvényhozás (*Gesetzgebung*) szavak azonos értelműek. Az 1798-ban megjelent *Handbuch der inneren Staatsverwaltung* (A belső közigazgatás (beligazgatás/belügyi igazgatás) kézikönyv tartalmazta a „belső államigazgatás”, azaz a beligazgatás, belügyi igazgatás kifejezést (az *inner* belügyet is jelent) mint címbeli vezérszót (*inneren Staatsverwaltung*). Később úgy fogalmaz, hogy a *Handbuch a Grundsätze átdolgozása (Umarbeitung)*. Ez egy nagyon fontos tény. A fogalomhasználat megváltozik, a *Polizeiwissenschaft* helyét mindinkább a közigazgatás foglalja el. Ugyan a címadásban érzékeltetett változás a műben kevésbé tükröződik vissza, azonban mindez bizonyítéka, hogy a szemlélet már Sonnenfels életében megváltozott.^[26]

3.2. Közigazgatási jog

[25] A német közigazgatás-tudomány jelentősége mind a közigazgatási jogi dogmatika, mind a közigazgatástan területén meghatározó jellegű, és a francia tudományosságával azonos súlyú

(néhol még talán elsődleges is).

[26] Rudolf Gneist (1816–1895) működését illetően összehasonlító közigazgatási jellegű tevékenységét kell kiemelni. 1857-ben jelent meg első ilyen tárgyú munkája. Itt is dominált a jogi jellegű, de a nem dogmatikai-tételesjogi (és élő jogi) alapú, hanem államtudományi-filozófiai összehasonlító történeti jellegű vizsgálódás. A *Verwaltung Justiz Rechtsweg* (Közigazgatás, bírászkodás, jogi eljárás) című 1869-es egykötetes munka Franciaország és Anglia múltját és jelenét mutatja be a közigazgatás és az önkormányzat vonatkozásában (bár az alcím az angol és a német viszonyokat emeli ki).^[27] A *Das englische Verwaltungsrecht* című monográfia – alcímének megfelelően – a hadügyi (katonai) igazgatás, a bírósági igazgatás, valamint az egyházügyi közigazgatás kialakulásának előadását tűzte ki célul az általános közigazgatás ismertetése mellett. Az első kötet az angol alkotmány- és közigazgatási jog történetét, míg a második kötet a korszak (1867-ben hatályos) angol közigazgatási jogát dolgozta fel.^[28]

[27] Otto Mayer (1846–1924) német közigazgatási jogász, és egyházjogász^[29] volt. Jogi tanulmányait az Erlangeni Egyetemen végezte, rövid berlini és heidelbergi fél éve mellett. 1871-ben Strassbourgba költözött, hogy megismerkedjék a francia joggal. 1881-ben habilitált. 1882-ben a közigazgatási jog professzora lett a strassburgi Kaiser-Wilhelms-Universität keretei között. Itt és a Lipcsei Egyetemen is rektor volt.^[30] Otto Mayer munkásságának és az e munkásság által létrejött műveknek és eredményeknek három fő eredményét emelhetjük ki. Elsőként azt, hogy őt tekintik a német közigazgatási jogdogmatika vezéregyéniségének (a német szakirodalom a jogi módszer a közigazgatás-tudományban – *juristische Methode in der Verwaltungsrechtswissenschaft*^[31] – elnevezéssel is illeti tevékenységét). Másodsor: nemcsak a német közigazgatási joggal, hanem a francia közigazgatási joggal is foglalkozott 1886-ban megjelent *Theorie der französischen Verwaltungsrechts* (A francia közigazgatási jog elmélete) című munkája. A mű a német közigazgatási jogászok francia közigazgatási jog iránti érdeklődéséről tanúskodik (lásd némi szellemi párhuzamként Jèze munkájának németre fordítását 1913-ból). Ezt a kötetet a másodlagos német szakirodalom iránymutatónak (*einer richtungsweisenden Monographie*) nevezi.^[32] Bár Mayer munkássága a XIX. században indult, de hatását igazából az 1924-re kikristályosodott fő művét követően fejtette ki. Fő műve – s ez munkásságának harmadik, legfőbb eredménye – az először 1895–1896-ban, majd 1914 és 1917 között megjelent *Deutsches Verwaltungsrecht* (A német közigazgatási jog) című nagymonográfiája, melynek az 1924-es, kibővített harmadik kiadása volt a végső alakja, a máig is idézett ún. legjobb kiadás.^[33] Ez a munka több területen is éreztette hatását, például a közigazgatási cselekmény elmélete (közigazgatási aktustan teóriája) körében,^[34] továbbá a szerződéses viszonyok és a közigazgatás területén,^[35] vagy az állampolgár és a közigazgatás viszonyában, amelyet hatalmi viszonyként ábrázolt.^[36]

[28] Ernst Forsthoff (1902–1974) nagy hatású szakmunkája, mely a *Die Verwaltung als Leistungsträger* (A közigazgatás, mint szolgáltatás kötelezettje) címet viseli, 1938-ban jelent meg. Forsthoff e rövid könyvének legfőbb „találmánya” a szolgáltató közigazgatás (*Leistungsverwaltung*). Más elnevezéssel teljesítményi vagy szükségletkielégítő közigazgatásnak is nevezik, melyet a (főképpen a porosz rendőrállam által megtestesített) beavatkozó közigazgatással, más néven rendfenntartó közigazgatással (*Eingriffsverwaltung*) szokás szembeállítani. A szolgáltató közigazgatás a közigazgatás gazdasági jellegű tevékenységéhez kötődik, fő célja a szükségletek kielégítése (*Daseinsvorsorge*).^[37] Ez a szolgáltató közigazgatás attól szolgáltató, hogy közszolgáltatást biztosít a polgároknak.^[38] Tudomásunk szerint a magyar szakirodalomban^[39] figyelembe nem vett tény, hogy a német *Daseinsvorsorge* nem egyéb, mint a francia *service public* analógiája (*Entsprechung*). Élete végén a közigazgatás és a technika problémáival foglalatalkodott, felhívva a figyelmet, hogy a technikai problémák megoldása, a műszaki fejlődés önmagában nem jelenti a közigazgatás vagy a társadalom problémáinak megoldását – fejti ki 1971-ben *Der Staat die Industriegesellschaft* (Az ipari társadalom állama) című könyvében, felvetve, hogy az állam önálló hatalma is akár elveszettnek tekintendő abban az esetben, ha állandóságát és működőképességét csupán az ipari társadalomból meríti.^[40] A Forsthoff-féle nemzedékből kiemelhetőek Hans Julius Wolff (1898–1976) közigazgatási

3.3. Közigazgatástan

[29] A közigazgatástan (*Verwaltungslehre*), mint korábban említettük, a közigazgatás nem jogi vizsgálatát jelenti. Gyakorlatilag a *Polizeiwissenschaft* tudományosabb, államtudományi alapú modernizálása, mely a rendőrállamok korszakából a jogállam korszakába vezet. Megjelenése 1830 körülre tehető.

[30] Robert Mohl (1799–1875) már legkorábbi, még a kameralisztika és *Polizeiwissenschaft* *Policeywissenschaft* és a jogállam határkérdéseit elemző, 1832–1833-ban két kötetben Tübingenben megjelent *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätze des Rechtsstaates* (A Polizeiwissenschaft a jogállam alapelveinek megfelelően) című munkája szintézise a jóléti állam közigazgatásának (*wohlfahrts-staatliche Polizei*), a szociális kérdésnek, valamint a formális-materiális jogállamiságnak.^[41] Mohl egyik fő műve az 1859-ben Tübingenben megjelent *Encyklopädie der Staatswissenschaften* (Az államtudományok enciklopédiája) volt, amely 1871-ben, Löw Tóbiás fordításában látott magyarul napvilágot. A dogmatikai államtudományok része a kormányzati jog, amely a közigazgatási jog korabeli, 1866-os fordítása (de egyébként 1854-ben már használták a közigazgatási jog szót). A közigazgatási (kormányzati) jogon belül közszolgálati jogot, igazságügyi, rendészeti, hadügyi, külügyi és pénzügyi igazgatást tárgyal alapelvei, nem jogdogmatikai-tételesjogi nézőpontból. Szimptomatikus az a megjegyzése, mely szerint „a tudományban is még lényeges homály és határozatlanság uralkodik az igazgatás fogalma meghatározása végett”.^[42] 1829-es *Das Staatsrechts des Königreichs Württemberg* (A Württembergi Királyság államjoga [alkotmányjoga]) című műve alapján az alkotmányjog és a közigazgatási jog elhatárolójaként is nyilvántartják a német tudományosság vonatkozásában. A német felfogás szerint – Fritz Werner szavaival – a közigazgatási jog az alkotmányjog részletekbe menő kifejtése (*Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*).^[43]

[31] Lorenz Stein (1815–1890) kiemelkedő államtudós volt. A modernnek tekintett közigazgatástudomány egyik megalapozójának tekinthető, aki az érett közigazgatástan és a nem jogi jellegű igazgatástudományok egyik legjelentősebb művelője. Német állampolgárként született az akkor dán uralom alatt álló Schleswig-Holsteinben Wasmer Jacob Lorentz néven.^[44] Gyakran közgazdászként vagy szociológusként tartják számon, de végzettségét tekintve jogász volt, és a közigazgatástudomány egyik legfontosabb művelője. Német egyetemi alaptanulmányai mellett képzést kapott a Párizsi Egyetemen is (1841–1842), ahol a francia eszmék hatottak rá. 1855 és 1885 között Stein a Bécsi Egyetemen tanított politikai gazdaságtant hetvenesztendősen történt nyugalomba vonulásáig. Fő műve, az 1865 és 1868 között megjelent hétkötetes (alkötettel együtt nyolckötetes) *Verwaltungslehre* (Közigazgatástan),^[45] melyben közigazgatási tanait foglalta össze, a mai napig a közigazgatástudományok egy megbecsült alapmunkája. Gyakorlatilag a modern (*Polizeiwissenschaft*-korszak utáni) közigazgatástudomány megalapozása. Lényege egyszerre rejlik a műben lefektetett elvi tételekben, valamint abban, hogy a közigazgatás egész rendszerét bemutatta. Az első kötet témája a végrehajtó hatalom (*vollziehende Gewalt*). A második kötet a belügyi igazgatás (*Die Lehre von der innern Verwaltung*) kérdését járja körül, tekintettel a bevezetésre, a fogalomra, a rendszertanra és a közigazgatás jogára (*Recht der Verwaltung*). A harmadik kötet a közegészségügy (*öffentliche Gesundheitswesen*), a negyedik a rendészeti jog (*Polizeirecht*), az ötödik a művelődésügy (*Bildungswesen*), a hatodik a sajtóügy (*Presse*), a hetedik a gazdasági igazgatás (*wirtschaftliche Verwaltung*) témáját mutatja be. E kötetek jelentősége a megalapozáson és a szakigazgatások rendszerének kialakításán túl abban rejlik, hogy egyben az összehasonlító közigazgatási jog (*vergleichende Verwaltung*) szellemében is fogantak, de legalábbis erős összehasonlító igénnyel írótnak tekinthetők.^[46] Elmondható, hogy Stein szerint – Concha Győző klasszikus megfogalmazásával élve – a közigazgatástan felöleli a közigazgatási jogot is. A közigazgatástan az állami cselekvés tartalmát, e tartalom szellemi, gazdasági, tartalmát, a hatalom szerkezetét, fontosságát kutatja, ok, cél, mód és forma szerint rendezetten.^[47]

[32] Stein meglátása volt, hogy a közigazgatás-tudományt (közigazgatástant) kell a társadalomtudományok középpontjába állítani, a többi tudomány ezt szolgálja. Ez a vélemény a közigazgatás kiemelkedő társadalmi szerepén alapult. A közigazgatás feladatait (szimplifikatív bemutatásban) az alábbiakban összegezte:

- A jogegyenlőség megteremtése – ennek biztosítója a közigazgatás.
- Annak feltételezése nyomán, hogy a közigazgatás „mindent” képes kezelni, igazgatni, feladata a hatékony kormányzás kialakítása, részben vitele, illetve támogatása.
- A gazdaság koncentrációja nyomán kialakult gazdasági igazgatási szervezet (egyik) funkciója a gazdasági fejlődés elősegítése.
- A gazdasági fejlődést megalapozó közigazgatás egyben a gazdasági jólétet is segíti.
- A szociális igazgatás (vagy mai – kevésbé szerencsés – szóhasználattal inkább humánigazgatás) feladata a szegényügy kezelése, a szociális háló kialakítása, erősítése, fenntartása.^[48]

Bár Stein külön nem tért ki rá, de munkásságából következően a kulturális és a rendészeti igazgatás biztosítása, az idetartozó feladatok ellátása is a közigazgatás feladata.

[33] A Bécsben működő német Steinnek olyan követői akadtak a közigazgatástan terén, mint a lengyel területen született, Grazban tanult jogász, politológus, szociológus Ludwig (Ludwik) Gumplowicz (1838–1909), akinek fő műve a Bécsben megjelent 1882-es *Verwaltungslehre mit Berücksichtigung des österreichischen Verwaltungsrechts* (Közigazgatástan az osztrák [tétéles] közigazgatási jog figyelembevételével). Hasonlóan Stein nézeteit tette magáévá a cseh területen született osztrák jogtudós, Joseph Ulbrich (1843–1910), akinek 1882-es fő műve a *Handbuch der österreichischen politischen Verwaltung für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder* (Az osztrák politikai igazgatás [= közigazgatástan] kézikönyve a Birodalmi Tanács által képviselt királyság [= Csehország] és [osztrák örökös] tartományok számára). 1904-es műve, a *Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechts* (Az osztrák közigazgatási jog kézikönyve), így egyszerre közigazgatástan és közigazgatási jogművelő (ami a steini nézetekkel összhangban áll).

3.4. Az igazgatásszociológia, igazgatási szervezéstan, közigazgatás-politika, az új közigazgatástan

[34] Az igazgatásszociológia részének szokás tekinteni Max Weber (1864–1920) tevékenységét (lásd a francia közigazgatás-tudományt elemző pontban írtakat is), aki az egyik legkiemelkedőbb társadalomtudós volt. A bürokráciát a korábban említett pozitív aspektusból tekintette. A bürokrácia okának a gazdasági változásokat, a pénzgazdálkodás kialakulását látta. Ezzel együtt az állam kezében koncentrálódtak a közigazgatás eszközei, a modern állam a költségvetés segítségével tartja kézben az állam működését, ellenőrizve az alárendelt hatóságok kiadásait (és bevételeit). Weber szerint – tisztán technikai alapon – a bürokratikus szervezet fölényben van az egyéb szervezeti lehetőségekkel szemben. A bürokrácia sajátosságaként jellemzi az alábbi tényezőket: pontosság, gyorsaság, egyértelműség, ügyismeret, folyamatosság, diszkréció (azaz diszkrecionális jogkör – vagyis jogszabályban biztosított jogkör a hatóság számára, hogy adott ügytípusban, adott feltételek esetén szabad belátása alapján döntsön), egységesség, szigorú alá-fölé rendeltség, szervezeti sűrűlódások, közigazgatási költségvetési megtakarításokra törekvés.^[49] Weber egyes műveinek az ötvenes években történt angolra fordításával az USA igazgatásszociológiája sokat tett a Max Weber-i tanítások elemzéséért. 1947-ben Weber műve *The Theory of Social Economic Organisation* címmel jelent meg, amely az amerikai tudósok kutatásainak nyomán történt részbeni módosulásaival már az egész világra hatással volt.

[35] Az igazgatásszociológia körében nagy hatással bírt Otto Haussleiter (1896–1969) munkássága, különösen az 1969-es *Verwaltungssoziologie* című műve, valamint az USA-ban tanult, ott is és Németországban is oktató Fritz Morstein Marx (1900–1969) kutatásai. Utóbbi 1959-ben *Einführung in die Bürokratie* című könyvében a bürokráciakutatásokat folytatta; foglalkozott a bürokrácia és a közszolgáltatások rendjének (*Leistungsordnung*) ellentétével. Más művében elemezte a köztisztviselő

és a közigazgatási szerv támasztotta követelmények közötti személyes konfliktust. Kiemelkedő volt a közigazgatástan körében később említendő, a társadalomtudományok egészében is rendkívül magasan jegyzett Niklas Luhmann (1927–1998) munkássága is.^[50]

[36] Az igazgatási szervezéstan (amelyet gyakran neveznek igazgatástudománynak is, de megtévesztő elnevezése miatt ezt nem használjuk) körében szintén a már említett Fritz Morstein Marx emelkedik ki. Itt a kutatások a közigazgatás mellett nem tudtak elmenni a szervezéstan alapját adó vállalatok példái mellett, így a legtöbb kutatás ezek példáiból is merít, még egy akkora tudóstársadalmat felvonultató országban is, mint Németország. Vizsgálták a szervezeti egységek formáit, a vezetési, megvalósítási és végrehajtási, valamint segédfunkciókat is. Tekintetbe vették a horizontális és vertikális munkamegosztást, a dekoncentrációt és a decentralizációt, a lineáris rendszert, a funkcionális rendszert, a törzskari rendszert, a horizontális koordinációt.^[51]

[37] A közigazgatás-politika nem azonos a politikatudomány valamifajta közigazgatásra alkalmazott szakpolitikai irányú rész tudományával. A részletesen a magyar résznél ismertetett politika elnevezésű, de nem a politikatudománnyal azonos (annak csak részben megfelelő), hanem közigazgatástani és alkotmánytani alapozású, a *Polizeiwissenschaft*-ből kinövő egykori egyetemi tantárggyal sem azonos. E szoros értelemben vett, amerikai eredetű közigazgatás-politika a közigazgatástannál kevésbé egységes szaktudomány. Azonban a német, szoros értelemben vett közigazgatás-politikai irányú vizsgálódások mégis jellemezhetőek egyes szorosabban vett témákkal. Ilyen a szövetségi és helyi parlamentek és a közigazgatás kapcsolata, a szövetségi parlament közigazgatás általi ellenőrzése. Ugyanilyen a szövetségi kormány és a tartományi kormány kapcsolata a közigazgatással. Szintén vizsgált a szövetségi és a helyi szint kapcsolata. E problémákat általában eléggé általános szempontból vizsgálják, főként a szövetségi szervek közötti viszonyokból indulnak ki. A közigazgatás bírósági ellenőrzésének és közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának modelljeit (azaz *nem* a tételes jogi szabályokat, a dogmatikai rendszert vagy az egyes jogrendszerek ilyen irányú összehasonlítását) vizsgálják, vagyis a jogpolitikai megoldásokat. A közigazgatás értékelése, a közigazgatási reformok (a racionalizálás) vizsgálata is idetartozik. E körben Thomas Ellwein (1927–1998) kutatásai emelkednek ki. A közigazgatás automatizálásával is e körben foglalkoztak, később ebből alakult ki a közigazgatási informatika.^[52] Niklas Luhmann politikai tárgyú munkássága köréből említendő a *Politische Theorie im Wohlfahrtstaat* (A jóléti állam politikaelmélete) című, angolul is megjelent 1990-es könyve.

[38] Az új közigazgatástan sajátosságainak egyike, hogy általában minden szerző Stein és a klasszikus közigazgatástan nézeteihez pozicionálva próbálja meghatározni önmagát.^[53] Otto Mayer közigazgatási jogdogmatikai vizsgálódásainak uralomra jutását szokták olyanként említeni, amely a klasszikus közigazgatástan „nagy szétbomlását” eredményezte. Az új közigazgatástan „visszajövetelét” a ->**helyi önkormányzatok** szerepének németországi megváltozása, jelentőségük növekedése is eredményezte a XIX. század legvégétől.^[54] Az új közigazgatástan témái közé tartozik a közigazgatás elméleti és gyakorlati kérdései mellett a modern szociológia (1850 k.), a modern politikatudomány (1850 k.), a modern szervezéstudomány (1900 k.) megjelenését és a közigazgatásra alkalmazását követően (1887 után) kialakult igazgatásszociológia, igazgatáspolitikai, igazgatási szervezéstudomány kérdéseinek komplex vizsgálata. Emellett a célokat legjobban az új közigazgatástan második világháború utáni első kutatója és fő képviselője, Hans Peters (1896–1966) közigazgatási jogász és államtudós határozta meg, fő műve az 1949-es *Lehrbuch der Verwaltung*, amelynek célja a közigazgatás jelenségeinek vizsgálata volt, amelyek nyilván nem a közigazgatási jog által már megvizsgált jogintézmények voltak. A kötet célrendszere a közigazgatás egyéb intézményeinek bemutatása volt. Peters módszertana a közigazgatási jelenségek mozgatórugóinak céltételező (teleologikus) vizsgálata volt. Kiemelkedő még Ernst Rasch (1930–1980) 1967-es *Die staatliche Verwaltungsorganisation* című, szervezéseméleti irányú közigazgatástani könyve. Vizsgálták még a szokásos témákon felül a közigazgatási gazdaságtant, a közigazgatási földrajzot és a közigazgatási üzemtant.

[39] Niklas Luhmann (1927–1998) önállóan tekinthető közigazgatás-elméleti monográfiája az 1966-
11. oldal

ban írt *Theorie der Verwaltungswissenschaft* (A közigazgatás-tudomány elmélete) című kötet, fő célja az igazgatással foglalkozó tudományok felmérése volt. Tervei szerint rendszer- és környezetelméletre támaszkodva, funkcionális alapú módszerrel végezte vizsgálódását. Egy olyan egységes, általános igazgatáselméletet szeretett volna megteremteni, melynek eredményeit a közigazgatásra kívánta alkalmazni. Stein szerepét is ilyennek festi le még az empirikus tudományok előtti időből. Azonban ezek az alapkérdések mind Németországban, mind az egyéb közigazgatási kultúrákban megválaszolatlanok maradtak. Jelentékenyek a közigazgatási rutinnal kapcsolatos kutatásai, melyeket a magyar nyelven a Lőrincz-antológiában is megjelent *Das Lob der Routine* (A rutin dicsérete) című írásában fejtett ki, hasonlóan a francia Vivienhez.^[55] A jelenlegi német tudományművelők közül a közigazgatási jog, valamint a komplex közigazgatástan területén kiemelkedik Klaus König (1934-) tevékenysége. Az igazgatásszociológia világszerte ismert művelője Renate Mayntz (1929-). Kortársak: Hans Heinrich Rupp (1926-), Carl Böhrer (1933-), Fritz Achim Baumann (1934-), Fritz W. Scharpf (1935-), Hellmut Wollmann (1936-), Eberhard Schmidt-Assmann (1938-), Klaus Lange (1939-), Hermann Hill (1951-), Peter M. Huber (1959-), Jörg Bogumil (1959-), Wolfgang Kahl (1965-), Sabine Kuhlmann (1970-).

4. Az Amerikai Egyesült Államokbeli közigazgatás-tudomány

4.1. A közigazgatási jog

[40] A közigazgatási jog nemcsak az Amerikai Egyesült Államokban,^[56] de a sok tekintetben hatást gyakorló, az általában vett angolszász jog mintországát adó angol (és walesi) jogban sokáig idegenkedés, értetlenség tárgya volt amiatt, hogy a kontinentális jogban használt jogági rendszer helyett az angolszász jogot a *common law*, a *statute law*, illetve az *equity law* rendszere mellett a sajátos precedensjogi bírászkodás határozta meg. Albert Venn Dicey (1835–1922) oxfordi jogászprofesszor alkotmányjogászként írt a *common law* jogászok közigazgatási joggal kapcsolatos komoly idegenkedéséről 1885-ben az *Introduction the Study of the Law of the Constitution* című kötetében (magyarul *Bevezetés az angol alkotmányjogba* címmel jelent meg). A francia *droit administratif* mibenléte az angolszászok számára 135 éve külön magyarázatot igényelt.^[57]

[41] Az Amerikai Egyesült Államokban a másodlagos irodalom az 1787 és 1803 közötti időszakhoz köti Alexander Hamilton^[58] (1755–1804) amerikai államférfi és jogtudós, az Amerikai Egyesült Államok alapító atyáinak (*founding fathers*) egyike, az USA alkotmánya (1787) egyik jelentős értelmezőjének a közigazgatás vizsgálatára is kiterjeszkedő (a másodlagos irodalomban mélyebben nem elemzett) tevékenységét. Hasonló Thomas Jefferson (1743–1826) elnök (1801–1809),^[59] valamint Andrew Jackson (1767–1845) elnök (1829–1837) szerepe,^[60] akik mindketten inkább csak különféle (vezetési, részben jogi) alapelveket fogalmaztak meg gyakorlati szempontok alapján, de nem tekinthetőek közigazgatás-tudósoknak vagy közigazgatási jogtudósoknak.^[61]

[42] Az 1830-as években az USA közigazgatását a központi igazgatási hatalom hiánya jellemezte, továbbá az, hogy a helyi önkormányzatok kezében volt a közügyek irányítása. A hivatalnokokat rövid időre választották. Nem volt közigazgatási életpálya, és ezzel együtt nem voltak a közszolgálatban dolgozók osztályokba sorozva (nem volt meg a közszolgálati címek rendszere).^[62]

[43] Frank Johnson Goodnow (1859–1939) francia és német egyetemeken teljesítette ki az angolszász közigazgatási jogról szerzett tudását, így lett az összehasonlító közigazgatási jog művelője. Fő műve a *Comparative Administrative Law. An Analysis of Administrative System National and Local, of the United States, England, France, and Germany* című kétkötetes, 1893-ban megjelent munka. USA, Anglia, Franciaország, és Németország központi és helyi igazgatását vizsgáló műve olyan nagy német elődök munkáira tekinthet vissza, mint Stein vagy Gneist. Az első kötet a szervezettel kapcsolatos alcímet visel, de többre vállalkozik, mint a szűkebb értelemben vett közigazgatási szervezeti jog vizsgálata, mivel olyan alapkérdéseket is tekintetbe vesz, mint a végrehajtó hatalom szerepe vagy a végrehajtó hatalom törvényhozói funkciója, illetve a bíróságok

végrehajtó funkciója. A francia–német jogdogmatika nyilvánvaló hatása, hogy Goodnow vizsgálja a közigazgatási jog definíciójának kérdését. Ennyiben európai kontinentális jogi jellegű ez a rész. Annyiban viszont angolszász jogász gondolkodást tükröz, hogy nem meghatározást ad, hanem arról elmélkedik, hogy az amerikai és az angol jogász gondolkodás a közigazgatási joggal kapcsolatban eltér a kontinentális jogi gondolkodástól. Vizsgálódásunk szempontjából nagyon fontos, hogy az európai kontinentális jog hatása alatt az amerikai szerző tekintettel van a jog jogágak szerinti tagozódásának (ekkor már az angolszász világban sem ismeretlen) koncepciójára, és ennek szellemében kutatja a közigazgatási jog és más jogágak viszonyát. Goodnow-t ma úgy tartják számon, mint egy olyan amerikai szerzőt, aki a *mainstream* amerikai áramlatokkal ellentétben jogi alapon vizsgálta a közigazgatás (közigazgatási jog) jelenségét. A jog központi szerepét vallotta a közigazgatásban, ellentétben azokkal a véleményekkel, melyek a jogon kívüli egyéb, közigazgatással foglalkozó tudományok szerepére összpontosítanak.^[63] Goodnow hangsúlyozta a közigazgatás és a politika elválasztását.^[64]

[44] Működésének elismeréséül Marshall Edward Dimock (1903–1991) és Charles Groove Haynes (1879–1948) szerkesztett ünnepi kötetet 1935-ben *Essays on the Law and Practice of Governmental Administration* (Esszék a jogról és a kormányzati igazgatásról) címmel.^[65] A közigazgatási jog (*administrative law*) az angolszász jogban leginkább közigazgatási eljárásjogként van jelen, a közigazgatási határozatok felülvizsgálata a leginkább kidolgozott témakör, de jelentős a szervezeti jog is. Érdekeség, hogy a helyi önkormányzati jog (*municipal law*), a közszolgálat és az egyes szakigazgatások kutatása külön-külön valósult meg. Gyakori megoldás, hogy a közigazgatási jogot az alkotmányjoggal együtt tárgyalják monografikusan (*constitutional and administrative law*).

4.2. A közigazgatás-politika

[45] Woodrow Wilson^[66] (1856–1924) politológus, történész, aki 1913 és 1917, valamint 1917 és 1921 között volt az Amerikai Egyesült Államok elnöke. Doktori értekezését 30 évesen *Congressional Government: a Study of American Politics* (Kongresszusi kormányzás: az amerikai politika tanulmányozása) címmel írta. 1887 júniusában jelent meg a közigazgatás tanulmányozásáról szóló opusa,^[67] amely az amerikai szakirodalom indulásaként (a modern amerikai közigazgatás-tudomány kezdeteként) értékelhető.^[68] Ez azonban csak annyiban igaz, hogy előtte is nyilvánvalóan voltak elképzelések a közigazgatásról, ha nem is feltétlenül tudományművelők által gondozottan. Az Amerikai Egyesült Államokban a közigazgatás-tudomány politikatudományi alapú művelését Thomas Woodrow Wilsontól számítják. Közigazgatási tudományos pályáját illetően azok közé a szerzők közé sorolják, akik a közigazgatást politikatudományi alapon vizsgálják, e körben az amerikai közigazgatás-tudomány korai nagyjai (*Early Giants*) körében említi az amerikai szakirodalom Woodrow Wilsont, Frank Johnson Goodnow-t, valamint William F. Willoughbyt, bár utóbbi személyében nincs *communis opinio doctorum* az amerikai közigazgatás-tudósok körében.^[69]

[46] A jól felépített tanulmány három célt tűzött ki maga elé: a közigazgatással foglalkozó tudomány történetének vizsgálatát (tudománytörténet), a tudomány tárgyának és tartalmának megállapítását (dogmatikai rész) és a tudomány kidolgozásához leginkább megfelelő módszertant (metodológiai rész). E körben a szerző a politikatudomány talaján áll, és előzetes kérdésként felveti, hogy vajon mi lehetett az oka e tudomány (az USA-t illetően) kései jelentkezésének. Mivel a kormány és a végrehajtás leginkább szem előtt lévő aspektusa a közigazgatás – írja a professzor –, joggal számíthatunk volna arra, hogy a tárgy magára vonja a politikai szakírók figyelmét, de nem így történt. A közigazgatásról rendszerezetten senki sem írt, míg e század nem jutott túl első fiatalágán (azaz 1850 után). Szimptomatikus, ahogy Wilson bemutatja, hogy saját koráig a politikai szakírók (*political writers*) csupán az alkotmányról írtak, de nem a közigazgatásról. Wilson joggal teszi fel a kérdést a közigazgatás-tudomány eredetéről:

De hol alakult ki ez a tudomány? Bizonyára nem a tengernek ezen az oldalán. A mi

közigazgatási gyakorlatunkban nem sok részrehajlás nélküli tudományos módszert fedezhetünk fel. Az önkormányzatok mérgező légköre, az állami közigazgatás tisztességtelen titkolózásai, a zűrzavar, a szinekúra és a korrupció, melyet újra és újra feltártak a washingtoni hivatalokban, megakadályoz bennünket abban, hogy elhiggyük; bármiféle világos koncepció érvényesül az Egyesült Államok széles körben gyakorolt közigazgatási tevékenységében abból, ami a jó közigazgatást jelenti. Nem, az amerikai közigazgatási szakírók (*American writers*) mindezidáig nem túlságosan nagy szerepet játszottak e tudomány előmozdításában: tudósait Európában lelte meg, az nem a mi alkotásunk, idegen tudomány, amely igen kevésbé merít angol vagy amerikai forrásból. Kizárólag idegen nyelveket alkalmaz, gondolkodásunk számára idegen eszméket fejez ki. Céljai, példái, feltételei szinte kizárólag idegen népek történetében gyökereznek, idegen rendszerek precedenseiben, idegen forradalmak tanulságaiban. Francia és német tanárok (*professors*) alakították ki.

[47] A professzor arra is rámutat, hogy a közigazgatást már a XVIII. században úgy szervezték, hogy a közjót szolgálja. Itt főként Poroszország példáját, az állam fő szolgálójának/első szolgájának (*chief servant of the state*) tekintett porosz uralkodókat emeli ki. Wilson szerint a szintén abszolút uralkodók nézeteire hatottak az 1808-as porosz helyi igazgatási reformok. A modern francia közigazgatás vonatkozásában a nagy francia forradalom termékének mondható alkotmányírást, az alkotmányalkotás talaján álló arányos területi beosztást és szabályosan kialakított hivatali fokozatokat emeli ki. Ugyanakkor ékes példáját adja az őt időben követő amerikai szerzőket is jellemző gyakorlatiasságnak, amikor azt mondja, hogy: „A közigazgatás szakmai ágazat.” Az angol eredeti ennél többet mond: „*The field of administration is a field of business.*” Ugyan a fordítás visszaadja az angol szófordulat jelentését, azonban az eredeti kifejezés olyan konnotációt jelenít meg, amelyben benne foglaltatnak a születőben lévő *business administration*, menedzszerszemléletű közigazgatás alapjai.^[70] Wilson utal rá, hogy a közigazgatás gyakorlati tudomány.^[71] Felvethető, hogy a tudatosan a kontinentális európai közigazgatási jogi alapú fejlődés helyett választott politikatudomány követése részben Wilson német tanulmányúttjára, valamint egyes ott őt érő hatásokra vezethető vissza. Az 1887-es tanulmányban is idézett svájci német Johann Caspar Bluntschli (1808–1881) *Politik als Wissenschaft* című 1876-os műve bár a modern politikatudományt jeleníti meg, a Woodrow Wilson-féle címadás (*Study of Administration*) a német közigazgatástanra (*Verwaltungslehre*) utal.

[48] Fontos fordulat volt Wilson idejében, 1883-ban az amerikai közszolgálat (*civil service*) rendezése. Az 1880-as évekig ugyanis az ún. zsákmányrendszert (*spoils system*) követték, azaz a választásokon győztes párt a saját embereit ültette a közigazgatásba, így sem állandóság, sem szakértelem nem alakulhatott ki. 1883-ban föderális szinten bevezették az érdemrendszert (*merit system*), ahol rátermettség, hozzáértés alapján választották ki a köztisztviselőket. Ám helyi szinten, a helyi igazgatásban a köztisztviselőket párthűség alapján nevezték ki még nagyon hosszú ideig. (Hasonlatos ehhez az a gyakorlat, amikor az újonnan megválasztott USA-elnök a politikusok és karrierdiplomaták mellett kampánya egyes legnagyobb támogatói között „oszt szét” bizonyos nagyköveti pozíciókat.)

4.3. A scientific management

[49] Fontos előzetes ismeret, hogy az Amerikai Egyesült Államokban a közigazgatás (*public administration*) és a magánigazgatás (*business administration*) között sokkal vékonyabb a választóvonal, mint egyéb országokban.^[72] (Megjegyzendő, hogy gyakran a kormányt jelentő *government* szót közigazgatás – állami igazgatás – értelemben is használják). Az USA *scientific*

management (tudományos munkaszervezés) irányzata két alirányzatra oszlik. A tényleges munkaszervezési irányzat a XIX. század végén, a XX. század fordulóján, az új század első évtizedében terjedt el. Legjelentősebb képviselője Frederick W. Taylor (1856–1915) gépészmérnök, ő vezette be az ipari hatékonyság fogalmát. Munkásságát 1880 és 1915 között fejtette ki. Két fő műve volt, az 1911-es *Principles of Scientific Management* (A tudományos vezetés alapjai), mely magyar nyelven is megjelent, valamint a *Shop Management* (Üzemvezetés) szintén ugyanezen évből (magyarul az előző művel egy kötetben jelent meg). Az *Üzemvezetés* számunkra leglényegesebb eleme, hogy Taylor ún. időtanulmányokat végzett, egységidő alatt adott mennyiségű munka elvégzésének körülményeit, módját vizsgálta egy gépműhelyben, hogy a munkára szánt legrövidebb időt, munkamódozatot és bért kikísérletezze. *A tudományos vezetés alapjai* című művében a munkavégzés és a vezetés új elemeit dolgozta ki a fémforgácsolás (*cutting metal*) példáján. Elvi, mérési és számítási módszerei ma is a munkaszervezés alapjait jelentik. A költségelemzés, az ösztönző bérezés, a munkások kiválasztása, speciális képzése kapcsán megfogalmazott elvei a közigazgatás számára is fontosak. Taylor a hatékony termelőmunka elveit dolgozta ki, irányzatát taylorizmusnak is nevezzük.^[73]

[50] Az *executive process* (végrehajtási-közigazgatási típusú eljárás) vagy más néven az *administrative management* (közigazgatási vezetés) alirányzat vezéregyénisége Henri Fayol (1841–1925) konstantinápolyi (isztambuli) születésű francia bányamérnök, aki azonban (francia művei ellenére) az Egyesült Államokban váltott ki nagy hatást nézeteivel, ahol követőiből a fayolizmus iskolája alakult ki. Szervezési-vezetési tapasztalatait a bányavállalatok termelési folyamatainak megfigyelésével szerezte. 1916-os fő műve *Administration industrielle et générale* (Ipari és általános vezetés [igazgatás]) magyar nyelven is megjelent. Míg Taylor a szervezeten belüli rutinmunkák lerövidítésének lehetőségeit kereste, addig (Taylor elméletét ismerve) Fayol és követői a vezetés és irányítás funkcióit igyekeztek megragadni. Az alapelve meghatározása során megállapították, hogy minél alacsonyabb szinten áll valaki a szervezetben, annál inkább fontos számára a szervezet jellegadó funkciójában szerzett jártassága. Ellenben aki magasan helyezkedik el a szervezetben, annak számára a vezetési-igazgatási funkció ismerete a legfontosabb. Leegyszerűsítve: a munkás igazgatási-vezetési feladata az összes tevékenység öt százaléka, míg az igazgató számára ez a feladat ötven százalékban fontos ismeret, képesség.

[51] Fayol a vállalati működésben hatféle alapfunkciót (műveleti csoportot) különített el:

- technikai-műszaki funkció (termékelőállítás),
- kereskedelmi funkció (adásvétel, cserekereskedelem),
- pénzügyi funkció (a tőke optimális felhasználása),
- rendészeti funkció (személy-, dolog/vagyon- és objektumvédelem),
- könyvviteli funkció (leltár, vagyonmérleg, adózás, önköltség),
- igazgatási funkció (végrehajtó tevékenység, szervezés, ellenőrzés).^[74]

Az igazgatás adminisztráció funkcionális elemei a következők. Vezetni, azaz igazgatni Fayol szerint annyi mint:

- tervezés,
- szervezés,
- rendelkezés.
- koordinálás,
- ellenőrzés.^[75]

Ezeket tekintjük az igazgatás tartalma fayoli meghatározásának; elveit, eszméit amerikai követői jelentősen továbbfejlesztették. Rendkívül értékes 1923-ban megjelent *La doctrine administrative dans l'État* (Az igazgatás eszméje az államban) című munkája, amely nézetei igazgatásra alkalmazását jeleníti meg.^[76]

[52] A Japánban (Oszakában) született, matuzsálemi kort megért amerikai Luther Halsey Gulick

(1892–1993) és az angol földön született Lyndall Urwick (1891–1993) fő műve egy 1937-es tanulmánygyűjtemény része, a *Notes on the Theory of Organisation* (Megjegyzések a szervezetelmülethez), amely a *Papers on the Science of Administration* (Dolgozatok az igazgatástudomány köréből) című gyűjteményben jelent meg. Gulick szerint a közigazgatás szervezete öt szempont alapján tagozódik: a cél/feladat (*purpose*), a személyek vagy dolgok, az eljárás (*process*), és a földrajzi hely (*place*), valamint az ügyfélkapcsolat (*clientele*) szerint. Cél alapján egyetlen szervezetbe gyűjtik az adott cél (feladat, szakigazgatási szakfeladat vagy [szak]igazgatási terület) alapján dolgozó, adott szempont szerint tevékenykedőket (például adott szerv, hivatal oktatási osztálya vagy egészségügyi osztálya; nemcsak tanárok és orvosok, hanem az oktatás vagy egészségügy kérdéseivel foglalkozó jogászok, mérnökök, könyvelők is egyazon szervezetben dolgoznak). Az eljárás alapján egyazon osztályon dolgozik az, aki ugyanazon eljárást, technológiát alkalmazza adott szervezet valamennyi jogásza, s mindegy, hogy általános perképviselettel, egészségüggyel, oktatással vagy szabálysértési ügyekkel foglalkozik-e. Az ügyfelek szerinti osztályozás (ügyfélkapcsolat) alapján például a szociális igazgatás a nyugdíjasok egészségügyi, kórházi ápolási, képzési, nyugdíjbiztosítási ügyeivel. A tárgyak szerinti osztályozás alapján Gulick szerint például minden erdészetben dolgozót egy szervhez telepítenek. A földrajzi tagozódás a helyi (önkormányzati) ügyekre jellemző. A szervezeti feladatokat az ún. line típusú szervek, a törzskari szervek feladatait az ún. staff típusú szervek látják el. Gulick dolgozta ki a vezetés kulcsszavaként az ún. POSDCORB (néhány forrásban: PODSCORB) rövidítést:

- **P**lanning: azaz tervezés, a célkitűzés kidolgozása, a cél elérésére szolgáló módszerek,
- **O**rganising: szervezés, azaz a szervezeti struktúra meghatározása, a tagozódás definiálása,
- **S**taffing: azaz személyzeti ügyek, a képzés, kiválasztás, a kedvező munkafeltételek megteremtése
- **D**irecting: azaz irányítás, a döntéshozatal folyamata, egyedi vagy általános érvényű döntések formába öntése,
- **C**Oordinating: egybehangolás, a különböző egységek és munkafolyamatok közötti kapcsolat és összhang megteremtése,
- **R**eporting: azaz jelentés(tétel), a szükséges információk előállítása (beszerzése), továbbítása, felhasználása, elemzése, informálás a kutatások és a vizsgálatok alapján a végrehajtó és alárendeltjei részéről a döntéshozó felé,
- **B**udgeting: azaz költségvetés, a pénzügyi tervek elkészítése, számviteli kérdések, pénzügyek ellenőrzése.

Urwick a szervezetet a maga részéről olyan entitánsként határozza meg, amelyben a nélkülözhetetlen működési tevékenységeket meghatározó célokat megosztják a szervezetet alkotó egyének között.

[53] Herbert Alexander Simon (1916–2001) közgazdász, politikatudós, pszichológus a modern szervezetelmélet megalapítójaként ismert James G. March-csal (1928–2018) közös *Organisations* (Szervezetek) című könyve óta vált elismertté (Simon Közgazdasági Nobel-díjat kapott 1978-ban a gazdasági szervezetekben zajló döntési folyamatok kapcsán folytatott úttörő kutatásáért.) Szervezetelméleti kutatásaiban cáfolta a POSDCORB elmélet azon tételét, hogy a specializálódás fokozódásával nő a szervezetek hatékonysága. Simon szerint ez csalóka leegyszerűsítés, mivel a specializáció a csoportmunka szükségszerű velejárója. A vezetés egysége (*unity of command*) szerint minden dolgozó csupán egyetlen felettes szerv vezetőjétől kaphat utasítást, illetve az ellenőrzés mértéke (*span of control*) értelmében a közvetlen beosztottak száma legfeljebb 5-6 fő lehet. Az utóbbi közigazgatási közmondást (*proverb*), azaz tehát a *span of control*^[77] szembeállítja azzal a közigazgatási közmondással, hogy a szervezet hatékonysága nő, ha a minimumra csökkentem azon döntési fokozatok számát, melyen az ügy keresztül megy. Több ilyen közismert elv szembenállását kimutatja.

[54] Ugyanígy jelentékeny 1947-es *Administrative Behaviour* (A közigazgatás viselkedése) című kötete, mely a közigazgatási döntéshozatalról szól, egyszerre politikatudományi és közgazdasági

jellegű, nevezik (igazgatási) behaviourizmusnak is, s így a pszichológiai szaktudományok része is. Simon az általa klasszikus irányzatnak nevezett *scientific management* bírálóit is adta. A kritika a vertikális munkamegosztás tanát érintette. A szervezeti egyensúly (*equilibrium*) alapelveire irányította a figyelmet műveiben. Döntéelméleti kutatásai körében kiemelendő, hogy a klasszikus racionális döntéelmélet helyébe egy valószínűbb alternatívát kínált.^[78] Természetesen a tiszta logikával megoldható döntések esetében a klasszikus racionális döntéelmélet ma is alkalmazandó, hasznos elmélet. A döntés egymással konkuráló lehetőségek közötti választás. A klasszikus racionális döntéelmélet alapján a döntéshozatal egyszemélyi folyamat, a döntéshozó döntése egyedi alkotója, aki személyét illetően intelligens, magatartása észszerű. A döntéshozó az összes lehetséges alternatívát ismeri, ezek közül választ. Döntése az előnyök maximumra való fokozásával születik. Ehhez képest Simon neoracionalista döntési modellje a filozófia és a logika tanaiból indul ki. Szerinte a döntés mindig szervezeti,^[79] a cél a közösen elfogadható, mindenki megalégedésére okot adó döntés. A szociológiai kutatások alapján a döntés (lehet, hogy tudatosan, de lehet, hogy tudattartalom nélkül) az első kielégítő megoldásnál megáll, az alternatívákat nem vezetik végig a döntéshozók. A döntés tény- és értékelemek (*fact and values*) kombinációja.^[80]

4.4. A pszichológiai irányultságú igazgatásszociológia, az igazgatásfilozófia

[55] A *Human Relations* (emberi kapcsolatok) a pszichológiai irányultságú igazgatásszociológia reprezentáns iskolája, eredetében a szervezetszociológia része, amely a szervezetet, így benne a közigazgatás szervezetét is vizsgálta. Nevezik emberközpontú szervezetszociológiának is. Kezdeteit az 1920–30-as évekre teszik. Szaktudományszerű megjelenése inkább a 30-as évekre tehető. A *Human Relations* vezetője George Elton Mayo (1880–1949) ausztrál pszichológus, szociológus volt. Pszichofizikai kutatásait 1924-ben kezdte. A *Human Relations* reprezentánsa volt még a Mayo-tanítvány Fritz Jules Roethlisberger (1898–1974) amerikai mérnök BA és filozófus MA végzettségű vezetéselmélet-tudós, valamint Mayo másik tanítványa, az amerikai William J. Dickson (1900–1980 k.).

[56] Az első világháborúban traumát szenvedett katonák szenvedéseit pszichológusként enyhítő Mayo pszichoszociológiai *Human Relations* munkásságát az ún. Hawthorne-i kísérletek jellemzik. A Hawthorne ültetvényen (Cicero, Illinois) a Western Electric egyik nagyüzeme volt található. A kísérlet 1930–1931-ben folyt. A kísérletben tizennégy férfi telefonközpontozó alkatrészeket (*telephone switching equipment*) készítettek. Vizsgálták az elfáradás, a monotónia, a motiválás kérdéseit. Újra beigazolódtott Taylor megfigyelése, hogy a pihenőidők beiktatása a munkanap során növeli a napi munkateljesítményt (jobban, mint ennek hiányában az, hogy 5 vagy 6 napos-e a munkahét). A kutatók megfigyelték, hogy a különféle alkatrészek darabbéres gyártása esetén az egyéni teljesítmény csökkent, mivel attól tartottak a munkások, hogy csökkentik az alapfizetésüket, ha túl sokat termelnek. A kutatás során megfigyelték, hogy a megfigyelt személyek körében informális csoportok alakultak, melyek belső szabályait, ezek betartatási mechanizmusait a főnökséggel szemben is megtartották, egyeztetve cselekvéseiket. Egyfelől kiderült, hogy a csoporttagok a társadalmi nyomásra jobban reagálnak, mint a vezetők ellenőrzéseire vagy a vállalati ösztönzésre. Hawthorne-effektusnak (hatásnak) nevezik azt, amikor a kísérletben megfigyelték, hogy figyelik őket, ezért másként viselkednek, mint megfigyelés hiányában. Dickson mellett Mayo munkatársa volt még a kísérletben William Lloyd Warner (1898–1970) amerikai szociológus is.

[57] Ezek a pszichológiai megfigyelések részben szubjektívek, egyediek voltak, és kevésbé a társadalom egészére alkalmazhatóak, összességükben mégis hasznosak. A szervezeti viselkedés oka nem mindig a racionális döntés, az emberek közötti pszichikai és szociális kapcsolatok mindezt befolyásol(hat)ják. A közigazgatás számára mindez azt jelenti, hogy a formális közigazgatási szervezeten belül is kialakulhat informális szervezet. Emellett kiemelték az optimális weberi bürokratikus, munkamegosztáson alapuló, az ügyek kiszámítható szabályok szerinti elintézésének követelményét. Rendezőelvként hivatkoztak a formális jogszabályok és a belső ügyintézési szabályok mellett az emberi kapcsolatok, valamint a valamely csoporthoz tartozás jelentőségére.

Utaltak a rendezett ügyvitel, az aktaszerű, szabályozott, gyors ügyintézés fontosságára is. A közigazgatásban vizsgálható:

- a vezetés pszichológiai alapja,
- a csoportkohézió pszichológiai alapja,
- hogyan születik a döntés és mi az észszerű viselkedés alapja,
- a szervezeten belüli és a szervezetközi konfliktusok kérdései,
- az egyén a szervezetben: formális és informális csoportok, körülmények,
- a közhivatalnok elégedettsége munkájával (a közszolgálat, a közjő szolgálata vállalásával), ennek összefüggése a teljesítménnyel.

Később a weberi elméletet olyan jelentős tudósok formálták, „gyengítették” az ideáltipikus szervezetek diszfunkciós jegyeinek kutatásával, mint Robert King Merton (1910–2003) és Alvin Ward Gouldner (1920–1980) amerikai szociológusok.^[81]

[58] A közigazgatás-filozófia Marshall E. Dimock (1903–1991) amerikai politológus 1958-as *Philosophy of Public Administration* című művén alapszik, nézeteinek francia követői is akadtak.^[82] A közigazgatás-filozófia inkább amerikai, mint európai fogalom. Klasszikus értelemben nem filozófia, azaz nem bölcsészettudomány, illetve nem a jogfilozófia közigazgatásra vonatkozó része. Ismeretelméletként a közigazgatás egyes átfogó, elvi kérdéseit vizsgálja. A közigazgatás-tudományok és a közigazgatási jog tudományának megalapozó tételei, elvi kérdései sorolhatóak ide (ennyiben rokon az európai kontinentális közigazgatás-elmélettel). Annyiban már kevésbé, hogy a közigazgatás lényegét, társadalmi feltételrendszerét vizsgálja (míg a közigazgatás-elmélet inkább eszmetörténet, fogalomelmélet, ezek aránya szerzőnként változik). A közigazgatás-filozófia konkrétabb tárgyköre a társadalom irányíthatósága, szervezhetősége, a kultúra/civilizáció és a közigazgatás általános összefüggése, az állam, az államiság, a szuverenitás, az államhatalmak és azok megoszthatósága és gyakorlási módjai, a joguralom, a jogállam, a jog felsőbbbsége (szupremácia).^[83] A közigazgatás-filozófiában (inkább az európai kontinentális szerzők) használják a közérdek fogalmát, bemutatják a szerepét. A közigazgatási életpályamodellben kiemelik az időtényező szerepét.^[84] Megjegyzendő, hogy Dimock az 1960-as évek közepén az amerikai közigazgatás-tudományhoz hasonlóan nagy várakozásokkal volt a „vezetés matematikájának” is nevezett operációkutatás (*Operations Research*), a különféle programértékelő eljárások, valamint a tervezési és finanszírozási rendszer (*Program Planning and Budget System*, PPBS) iránt; ezek terjedése – Dimock szerint – a *scientific management* szaktudománya (ő irányzatot – *orientation* – említ) győzelmét jelenti (ezt az állítást az idő nem igazolta).^[85]

4.5. Az összehasonlító közigazgatás

[59] Az összehasonlító közigazgatás tágabb értelemben a korábban vizsgált francia, német és amerikai összehasonlító közigazgatási jogot is magában foglalja. Sőt, az idők során kialakult egy olyan értelmezés, melynek keretében a közigazgatási jogi és nem jogi (szervezéstudományi, politológiai, szociológiai stb.) elemeket az összehasonlítás során kombinálják.^[86] Szűkebb értelemben az összehasonlító közigazgatás (*Study of Comparative Administration*) nemcsak módszer, hanem a közigazgatás fejlődésének megértését szolgáló elmélet.

[60] Ferrel Heady (1916–2006) *Public Administration. A Comparative Perspective* (Közigazgatás összehasonlító szempontból) című műve az összehasonlítás elméletét, a rendszerek változásainak fogalmiságát, a történeti nézőpontot vizsgálja. Emellett a „fejlett” nemzetek (*developed nations*) „klasszikus” közigazgatási rendszereit vizsgálja, ahogy a „fejlődő” nemzeteket is (*developing nations*) mind a bürokratikus, mind a pártrendszerek alapján (azaz az irány egyszerre szervezetelméleti és politikatudományi jellegű). A Kínában, Kulingban született Fred W. Riggs (1917–2008) politikatudósként dolgozta ki a neves Riggs-féle elméletet a prizmatikus társadalomról szóló, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society* (Közigazgatás a fejlődő országokban: a prizmatikus társadalom elmélete) című 1964-es könyvében. Emellett célszerű egy

kései, 2006-os tanulmányára is utalni (*The Prismatic Model: Conceptualising Transitional Societies* [A prizmatikus modell: az átmeneti társadalmak fogalmasítása]).^[87] A társadalmakat három típusra: tradicionálisra, átmenetire és modernre osztotta. Szerinte az átmeneti társadalmakban a magatartási formák a tradicionális és modern társadalmak magatartásának keverékei. Az igazgatást az átmeneti társadalmakban formálisnak tekinti. Kiemelkedőek még a politológus Dwight Waldo összehasonlító kutatásai is (1913–2000).^[88]

[61] Az Amerikai Egyesült Államokban ma is élénk közigazgatási jogi kutatások folynak az eljárásjog, a helyi önkormányzati jog és a szakigazgatások területén. Elég utalni például a legújabb, a *Harvard Law Review* hasábjain 2019–2020-ban folytatott neoklasszikus közigazgatási jogi vitára (Jeffrey A. Pojanowski [1979–] és Adrian Vermeule [1968–]). Az összehasonlító közigazgatás területén jogi vonalon Henry B. Jacobini (1922–1990) *An Introduction to Comparative Administrative Law* (Bevezetés az összehasonlító közigazgatási jogba) című, 1991-es programadó műve emelendő ki.

4.6. New Public Management, Neo-Weberian State, New Public Service

[62] Az új mintájú „neoirányzatok” – nevükből eredően első látásra legalábbis – azt kívánták deklarálni, hogy „nem a semmiből jöttek,” bár valójában gyakran inkább valami (a régi felfogás) ellenében fogalmazták meg nézeteiket. Az 1960-as évek terméke volt az ún. közösségi döntések elmélete (*Public Choice Theory* vagy rövidebben *Public Choice*). Általános értelemben akként határozza meg a szakirodalom, hogy az gazdasági eszközök alkalmazása politikatudományi problémák megoldására. (A *Public Choice* gondolkodásmód bölcsőjét adó USA gondolkodásmódja a közigazgatásra alapvetően politikatudományba tartozó kérdéskörként tekint, bár a szociológia is ismeri a közigazgatás-tudomány mellett.) Ennek az elgondolásnak a közigazgatás számára az az üzenete – az elmélet szerint legalábbis –, hogy a hagyományos bürokrácia valójában a saját érdekeit nézi és nem a közérdeket szolgálja.

[63] A következő nézőpont az 1970-es és 1980-as években az Új Közigazgatás (*New Public Administration*, NPA). A hagyományos közigazgatást rugalmatlannak tartotta ez a nézet, és támogatói szerint nem érvényesül felette kellőképpen a társadalom kontrollja. Elnevezése a hagyományos közigazgatással való szembenállást fejezi ki. A nézőpontot általában antipozitivistá, technokráciaellenes, hierarchiaellenes jelzőkkel volt szokás illetni.

[64] A *New Public Management* (új közműndzsment, NPM) gondolkodásmód az 1990-es évektől 2008-ig határozta meg a közigazgatásról való gondolkodás angolszász és sok tekintetben európai irányát is. (1930-tól vált sok vonatkozásban az amerikai közigazgatási gondolkodás a világot meghatározó tényezővé, bár a francia–német kontinentális közigazgatási jogi gondolkodás sem tűnt el.) Bár az NPM először Új-Zélandon, majd Ausztráliában került alkalmazásra és áthatalta a brit közigazgatási reformokat, valójában az USA-ra jellemző *business administration* típusú felfogás volt. Max Weber politikai-szociológiai-közgazdasági síkon elfogadott állammodelljével gyökeresen szakítva minden elemében eltérő, új társadalmi modell kidolgozásával kecsegtetett, új típusú kormányzást és társadalomszervezési modellt ígérve. A koncepció lényege az volt, hogy az állam nem kitüntetett szereplője, hanem csupán egyik szereplője a folyamatoknak, mely korábbi hatalmát a helyi kormányzattal, az önkormányzatokkal és polgári (*civic*) egyesületekkel osztja meg. Ezáltal az állam mérete és hatalma csökkenésre volt ítélve, *gyakorlatilag az állam leépítése folyt.* Az angolszász *Lean Government*, a francia *État modeste*, valamint a német *Schlanker Staat* jelszava és koncepciója a legyengített államot fejezte ki. Az NPM piaci alapokon a privatizáció, a PPP, a kiszervezés (*contracting out*), a kiszervezés (*outsourcing*), a közbeszerzés (*public procurement*), a koncesszió eszközeivel olyan állami feladatokat akart az üzleti világra bízni, mint a törvényalkotás, az adóbehajtás, a szabálysértések megállapítása és szankciók kiszabása, a börtönök vagy a katonai objektumok őrzése, személyi igazolványok kiállítás. A közigazgatásban alkalmazni kívánták a versenyszellemet, illetve a közigazgatási szervektől bevételek szerzését várták el. Ezek a nézetek talán illeszkedtek a magántulajdon szentségét mindenképp fölé helyező neoliberais Egyesült

Államokhoz (ahol az eszméket alkalmazták), de a közérdeket elsődlegesnek tekintő európai kontinens államaiban a bevezetés eltérő környezetben történt, ahogy a világ számos más államában is. Az USA történetében olvashattunk a gyenge állami közigazgatás jelenlétéről, illetve az állampolgári kezdeményezések erős hagyományairól, amely Európában nem jellemző. A 2008-as gazdasági világválság újra megmutatta az erős állam és az állami beavatkozás szükségességét, így az NPM kártyavárként omlott össze.^[89]

[65] Az NPM bukása előtti időből fennmaradt még korábbi kutatások, illetve Riggs munkássága nyomán, az ő vezetésével az a fejlődéstudományi irányvonal, amely a fejlesztő állam (*Development Governance*) eszméit vitte sikerre (először *Development Administration*^[90] néven) olyan országokban, mint Japán vagy Szingapúr. Az eredmény- és célorientált, hatékony kormányzás mellett újrafogalmazták az állam szerepét. A piac és a verseny szerepének növelése és a már érintett „kisebb állam”, illetve annak csökkenő szerepe mellett a decentralizáció, a dereguláció, a menedzsmentinnováció és az ügyfélorientáltság volt a jellemző cél.^[91]

[66] Az NPM 2008-as bukását követő időszakban a hatékony állam, a jó kormányzás (*Good Governance*) követelménye fogalmazódott meg. A *Good Governance* a 2000-es évek termékeként a kormányzásba, a döntéshozatalba és a döntésekbe társadalmi szereplőket, civil szervezeteket kívánt bevonni. A konszenzuskeresés mellett az átláthatóság hangsúlyozása, a korrupció minimalizálásának hangsúlyozása jellemzi. Az újweberianus állammodell (*Neo-Weberian State*, NWS) az NPM ellenében a jogi szabályozás szerepe mellett a hatékonyság fontossága mellett érvel.

[67] Robert B. Denhardt (1942–) nevéhez köthető a 2000-ben feltűnt új közszolgáltatás elmélet (*New Public Service*, NPS), melyet feleségével, a szintén közigazgatás-tudós Janet Vinzant Denhardt-tal (1955–) együtt publikált. Az elmélet lényege, hogy az állampolgárokat jobban be kell vonni a helyi közösségek irányításába. Az emberek szolgálatát az elmélet fontosabbnak tartja, mint a kormányzást, irányítást.^[92] A „neoadminisztratív vonulat” élő művelői közül az alábbiak munkássága emelkedik ki a nemzetközi irodalomban: Ali Farazmand (1941–), Richard Joseph Stillman II (1943–), Donald F. Kettl (1950–).

5. A közigazgatási kutatások egyéb irányai

5.1. Közös jellemzők

[68] Ismeretesek olyan egyéb, a közigazgatás-tudomány számára is releváns területek, amelyek elhelyezése (rendszerani értelmezésük) jelenleg nehézséget okoz vagy újdonságuk, vagy pedig korábban is létezett megközelítések rendszerezetté válása révén történő relatív önállósulásuk okán. E tudományok vagy kevésbé bevettek az európai kontinensen, és inkább az USA-hoz kötődnek (kormányzástan), vagy a klasszikus tudományok fényében is releváns voltuk ellenére inkább csak részkérdések formájában épültek be a közigazgatásba (mint a közigazgatási földrajzból a regionalizmus). A közigazgatástechnológia az elektronikus közigazgatást nem nélkülözheti. A közigazgatási kommunikációtudomány még túl új ahhoz, hogy kellően értékelhessük, számos egyéb tudományos megközelítés esetében ez még inkább így van. A közigazgatással való kapcsolatuk, illetve hasznosságuk, magyarázó erejük mértéke nyilván eltérő.^[93]

5.2. Kormányzástan

[69] A politikatudományhoz kötődően ez a terület a kormányok működésével, a kormányzati döntésekkel, a jó kormányzással foglalkozik. A kormányzástan más néven governológia. Ehhez az államtan, a közjog, a közigazgatási jog, a közigazgatási szervezés- és vezetéstan, a döntésemélet, a szociológia és a közgazdaságtan elemeit használják fel. Így a komplexitás és az interdiszciplinaritás követelményeinek kétségkívül eleget tesz.^[94]

5.3. Közigazgatási földrajz

[70] A közigazgatási földrajz az általános társadalomföldrajz szakdiszciplínája. A közigazgatásban inkább a közigazgatás térszerkezete és a regionalizmus formájában jelenik meg. Ugyanakkor a területszervezés, a területi hatalommegosztás és a közigazgatás-szervezés földrajzi-területi dimenziója, a helyi-területi önkormányzatok geográfiai háttere is ide tartozik (megyék határainak kérdései, urbanizáció stb.).^[95]

5.4. Elektronikus közigazgatás

[71] A negyvenes évek kezdeti lépései a két magyar matematikus és számítástudósnek köszönhetően, a Neumann János (1903–1957) által megalkotott Neumann-elvvel és a Kemény János (1926–1992) nevéhez fűződő BASIC programnyelvvvel (*Beginners' All Purposes Symbolic Instruction Code*), majd a szintén Kemény által megalkotott kísérleti elektronikus levelezőrendszer alkalmazásával megnyitotta az utat az informatika felé. (Az elektronikus levelezés a 200 km távolságra lévő másik főiskolán oktató feleségével segítette a gyors kapcsolattartást.) Ezt követően a fejlődő számítástudomány és a számítástechnika már a hatvanas-hetvenes években megjelent a különféle államok közigazgatásában, a korszak elején még szobányi méretű számítógépek képében. A kereskedelemben kapható első gép alapvetően vállalatok számára volt hozzáférhető, de néhány magánszemély is vásárolt a mai személyi számítógép méreteire emlékeztető Kenbak-1 Digital Computerből, mely 1971-től jelent meg. 1973-ban az IBM megjelentette a *Special EPL Computer Machine Portable*-t, a SCAMP-et. A következő, szélesebb körben elérhető személyi számítógép, a Commodore PET 1977-ben jelent meg.^[96] A számítógépek és az elektronikus platformok használata az információk gyűjtésében és rendszerezésében biztosítja a döntések kellő előkészítését, a személyközi kapcsolatok kiiktatását (vagy legalábbis minimalizálását), a politikai ráhatás visszaszorítását. Az elektronikus közigazgatás (*e-government*) mellett a mobil kormányzás, az *m-government*, a közigazgatási „portalógia” szerepe is nő.^[97] A digitális eszközpark, a számítástechnika fogalmai, módszerei és tételei szervesen beépülnek az adott tudományterület – esetünkben a közigazgatás-tudományok, illetve a közigazgatási jogtudomány – művelésének szövetébe és új szakmai „minőségeket” hoznak létre.^[98]

5.5. Közigazgatási kommunikációtudomány

[72] A közigazgatás belső, illetve kifelé irányuló kommunikációjának vizsgálata nem csupán a kommunikációs stratégiák és konkrét megoldások feltárására törekszik: a tudomány számára egyre lényegesebb kérdés az is, hogy az a kép, amely a közigazgatásban önmagáról, saját szerepéről él, hogyan közelíthető a társadalomban a közigazgatásról (illetve annak specifikus szereplőiről) kialakult – az előbbtől adott esetben jelentősen eltérő – képhez. Amikor közigazgatási kommunikációtudományról beszélünk, a terület napjainkban kap egy új, további aspektust is: a közigazgatás – mint vizsgálati tárgy – kommunikációján túl megjelenik (új, ámde érdemi elemként) magának a közigazgatás-tudománynak a szélesebb társadalmi nyilvánosság felé megnyíló kommunikációs szükséglete is. A 2020-as Covid-világjárvány során mindez élesen vetődött fel.^[99]

5.6. Más irányok

[73] E körben az újabb kutatások a történettudomány egy segédtudományát, a tisztségviseléstant (archontológia) emelik ki. Ezenfelül kiemelt a fentebb mondottakon kívül a már vizsgált igazgatáspszichológia és igazgatásfilozófia. Ezek mellett a hungarológia, az identitástudomány, az integritástudomány, a nyelvtudomány, a közigazgatás és a szépirodalom, a jog és irodalom kutatási területhez hasonló kérdéskörök is szerepet kapnak a közigazgatás vizsgálatában.^[100]



6. JEGYZETEK

[1] Már a kezdetekkor érdemes leszögezni, hogy a két kifejezés a latin *scientia politico-cameralis*ből eredt. Érdemes utalni Théophile Ducrocq (1929–1913) a kérdés etimológiáját magyarázó írása, *Cours de droit administratif* (Közigazgatási jogi kurzus) című fő műve kapcsolódó részletének fordítására: „Magában az elnevezésben rejlik a hiba. A 19. század előtt hiába keresnők a *droit administratif* elnevezést. Ennek oka az, hogy a *droit administratif* csupán ebben a [19.] században jött létre. Kétségtelen, hogy bizonyos mértékig megfelelt napjaink *administration*jának a múltbeli szervezetrendszer a számos és mélyreható különbséggel együtt is. Mindezt nem illették az *administration* névvel. A 17. századi nyelvben »la police«-nak hívták, amint ezt tanúsítják a Colbert minisztersége idejéből származó levelezések és ügyiratok, valamint XIV. Lajos levelezése. Ugyanez a helyzet a XVIII. században. [...] A *police* szó és annak gondolatisága helyettesítette az *administration* szót és annak gondolatiságát, és különösképpen a *droit administratif*nek kétségkívül méginkább megvan a maga rendeltetése (létoka).” KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*, Budapest, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó, 2014, 46–49. (Az idézett rész saját fordítás.)

[2] EREKY István: *A modern magyar közigazgatás kialakulása*, Pécs, szerzői kiadás, 1942, 8.

[3] KOI (1. j.) 50–51.

[4] Pierre LÉGENDE: *Histoire de l'administration de 1750 á nos jours*, Paris, PUF, 1968, 10., 13., 249.; Georges LANGROD: „France” in Erk Volkmar HEYEN: *Die Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*, Frankfurt am Main, Klostermann, 1982, 68.; Frédéric AUDREN (szerk.): *Les sciences camérales. Activités pratiques et histoires des dispositifs publique*, Paris, PUF, 2011, 100–120.

[5] TEMESI István: „A közigazgatási jog fogalma, jellemző, és kialakulása” in TEMESI István: *Közigazgatási jog*, Budapest, Dialóg Campus, 2018, 49. főszöveg és 19. lj.

[6] LÉGENDE (4. j.) 11–21.; LANGROD (4. j.) 68.; KOI (1. j.) 67–80., 73–75., 253–262.; TEMESI (5. j.) 49.

[7] Jacques CHEVALLIER – Danièle LOSCHAK: *Science administrative I.*, Paris, LGD, 1978, 23–25.; LŐRINCZ Lajos: „Írányzatok a francia közigazgatás vizsgálatában” in LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatás-tudományi antológia*, Budapest, HVG-ORAC, 2007, 160–178.

[8] CHEVALLIER–LOSCHAK (7. j.) 23–24.; Koi (1. j.) 72–73.

[9] LÉGENDE (4. j.) 51–52.; LANGROD (4. j.) 24–25.; Koi (1. j.) 73–74.

[10] LÉGENDE (4. j.) 8–10., 250–260.; LANGROD (4. j.) 69–71., 73–89.; KOI (1. j.) 70–77., 253–262.; PÓKECZ-KOVÁCS Attila: „A két háború közti francia közigazgatási jogtudomány vezéralakja: Gaston Jèze (1869–1953)” in PERES Zsuzsanna – PÁL Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum*, Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021, 575–584.

[11] LŐRINCZ (7. j.) 160–161.

- [12] LŐRINCZ (7. j.) 153–160.; HORVÁTH Imre: *Közigazgatási szervezés- és vezetéstan*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2002, 54–57. Érdemes utalni Lőrincz egy fiatalabb kori dolgozatára, amelyben egy konferenciaismertetés során fejti ki azon megállapítását, hogy a szervezéstudomány praktikus oldalát erősítik a kutatások, a politikatudományi oldalról történő vizsgálódás azonban (főleg a szovjet, NDK és lengyel területen) nagyjából a Crozier-mű megjelenését követő tizedik évben is gyengébb lábakon állt. Lásd LŐRINCZ Lajos: „A közigazgatás kutatásának szervezéstani irányzata. (Az MTA Szervezéstudományi Bizottságának 1973. január 30-i vitaülésén)” *Gazdaság- és Jogtudomány* 1973/1–2, 153–157.
- [13] Crozier művének részlete magyarul: LŐRINCZ (7. j.) 200–242. A közigazgatási kutatások és a szociológia kapcsolatáról lásd Michel CROZIER: „La recherche administrative et la sociologie” in Guy BRAIBANT (szerk.): *La recherche administrative en France*, Paris, Cujas–CNRS, 1968, 49–54.
- [14] Debbasch művének részlete magyarul: LŐRINCZ (7. j.) 188–199.
- [15] Guy BRAIBANT – Bernard STIRN: *Le droit administratif français*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques – Dalloz, 2005, 640. A hetedik kiadás szerzőtársa Bernard Stirn volt, de a korábbi kiadások során az egyedüli szerző Braibant volt. Braibant nekrológja: KOI Gyula: „Nekrológ – Guy Braibant (1927–2008)” *Nemzetközi Közlöny* 2008/2, 106–108.
- [16] LŐRINCZ (7. j.) 149–173.
- [17] Nekrológja: KOI Gyula: „Nekrológ – Roland Drago (1923–2009)” *Nemzetközi Közlöny* 2010/1, 111–112.
- [18] Ziller reformokkal kapcsolatos általános elméletére lásd Gyula KOI: „The First Three Decades of Legal Reforms of People’s Republic of China (1978/1979–2008/2009)” *Acta Juridica Hungarica* 2011/4, 348–367.
- [19] POLLÁK Kitti: *A magyar és a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció összehasonlító vizsgálata. Doktori értekezés*, Budapest, NKE, 2019, 285.; KOI Gyula: „A francia szabályozási modell” in PATYI András – BOROS Anita (szerk.): *A hazai közigazgatási eljárási jog karakterisztikája*, Budapest, NKE–Ludovika, 2019, 20–26.
- [20] PÓKECZ-KOVÁCS Attila: „A Sorbonne közigazgatási jogi professzora: Louis Rolland (1877–1955)” in KOVÁCS Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*, Budapest, Ludovika, 2020, 339–347.
- [21] KOI Gyula: „Gérard Marcou és az összehasonlító közigazgatási anyagi- és eljárásjog I. Általános kérdések – Az európai uniós a frankofón rendszer (francia példákkal)” *Polgári Szemle* 2019/1–3, 204–219.; KOI Gyula: Gérard Marcou és az összehasonlító közigazgatási anyagi- és eljárásjog II. Rendszerek frankofón hatás alatt; a germán, skandináv, angolszász, posztoszocialista, ázsiai és afrikai rendszerek példája. *Polgári Szemle* 2019/4–6, 193–211. Marcou a francia tudományban kisebb figyelemben részesült helyi önkormányzatok (*collectivités locales*) témakörének nemzetközi szinten elismert kutatója volt.
- [22] CHEVALLIER-LOSCHAK (7. j.) 17.; KOI (1. j.) 49–52.
- [23] EREKY (2. j.) 15–16.
- [24] ARCZT Ilona: *A „Politika tudományok” oktatása a budapesti egyetem (ELTE) Jogi Karán és elődintézményeiben*, Budapest, Rejtjel, 2004, 14.; KOI (1. j.) 50–51. 89. l.; A tudomány oktatása az alábbi egyetemeken folyt a német nyelvterületen a mondottakon túl: Odera Frankfurt (1727), valamint Halle (1727) mellett Rinteln (1734), Lipcse (1742), Braunschweig (1745), Mecklenburg (1760), Göttingen (1761), Erfurt (1763), Nagyszombat (1769), Varazsd (1769), Zágráb (1772/1773), Giessen (1777). Ausztriában Bécsben (1752), valamint ezt követően Grazban, Innsbruckban is oktatták. Az itáliai területeken Milánó (1754), Nápoly (1754); a horvát területen Varazsd (1769), Zágráb (1772/1773), Magyarországon Nagyszombat (1769) említendő. Lengyelországban Gdanskban, Svédországban

Uppsalában is megjelent a *Polizeiwissenschaft*.

[25] A német Johann Gottlob Justi (1720–1771) tanítványa volt.

[26] Albion Woodbury SMALL: *The Cameralists. Pioneers of German Social Polity*, Chicago, University of Chicago Press, 1969, 550–500.; Herman FINER: *The Theory and Practice of Modern Government*, Westport, Greenwood, 1970, 730–740.; Wolfgang A. GERLOFF: *Staatstheorie und Staatspraxis des kameralistischen Verwaltungstaats*, Breslau, Marcus, 1937, 35–40.; Guillaume GARNER: *État, économie et territoire en Allemagne. L'espace dans le cameralisme et l'économie politique 1740–1820*, Paris, EHESS, 2006, 300–325.

[27] A másodlagos irodalomban erre a tényre utal: Walter PAULY: „Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Deutschland” in Armin von BOGDANDY – Sabino CASSESE – Peter M. HUBER (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum IV. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*, Heidelberg, C. F. Müller, 2011, 46.

[28] KOI (1. j.) 81–86.; KOI Gyula: „Englisches Recht – deutsche Rechtsliteratur. Die vergleichende Verwaltung und Rudolf Gneist” in AUER Ádám – BERKE Gyula – GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Liber amicorum in honorem Georgii Kiss aetatis suae LXV*, Budapest, Dialóg Campus, 2018, 503–510.

[29] Katja JÖNSSON – Matthias WOLFES: „Otto Mayer” in Friedrich Wilhelm BAUTZ – Traugott BAUTZ (szerk.): *Biographisch-Bibliographisches Kirchenlexikon XV.*, Herzberg, Verlag Traugott Bautz, 1999, 991–1011.

[30] Erk Volkmar HEYEN: „Ausländisches Verwaltungsrecht im „Archiv für öffentliches Recht” und in der „Revue du droit public” vor dem Ersten Weltkrieg” in Erk Volkmar HEYEN (szerk.): *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte, Band 2 / Annuaire d'Histoire administrative Européenne, Vol. 2 / Annuario per la Storia amministrativa Europea, Vol 2 / Yearbook of European Administrative History, Vol. 2.*, Greifswald, s.n., 1990, 551–552.

[31] Lásd a német források közül PAULY (27. j.) 47. A hazai szakirodalomban FÁBIÁN Adrián értékelése foglalkozik a problémával. A szerző rámutat arra, hogy Mayer jogi módszerének az egyén jogainak jogviszonyalapú közigazgatási szempontból tekintett jelentősége fejezi ki a lényegét leginkább. FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatáselmélet*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2011, 123–124.

[32] PAULY (27. j.) 47–48.

[33] Otto MAYER: *Deutsches Verwaltungsrecht I–II.*, München, Duncker & Humblot, 1895–1896, 382., 409.

[34] Mayer aktustanának monografikus elemzésére lásd az alábbi habilitációs értekezést: Reimund SCHMIDT DE CALUWE: *Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. Staatstheoretische Grundlagen, dogmatische Ausgestaltung und deren verfassungsbedingte Vergänglichkeit*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1999, xxii., 333.

[35] A közigazgatás és a szerződés viszonyáról alkotott Otto Mayer-féle nézetek elemzésére lásd a következő disszertációs kismonográfiát: Ralf Michael DEWITZ: *Der Vertrag in der Lehre Otto Mayers*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004, 145.

[36] Mayer szerepét röviden exponálja a közigazgatás-elmélet körében a legújabb irodalomban több mű is: SZAMEL Katalin: „A közigazgatás-elmélet jogdogmatikai irányzata” in SZAMEL Katalin (szerk.): *Közigazgatás-elmélet. Egyetemi jegyzet a mesterképzés számára*, Budapest, BCE KK Közigazgatási Tanszék, 2010, 65–66.; FÁBIÁN (31. j.) 123–124., 128–129.; KOI (1.j.) 262–264.; VESZPRÉMI Bernadett: „A közigazgatás-tudomány és irányzatai” in ÁRVA Zsuzsanna – BARTA Attila – BALÁZS István – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*, szerk. BALÁZS István, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017, 144–145., 145–146.

[37] KOI Gyula: „Szolgáltató közigazgatás” in LAMM Vanda (főszerk.): *Jogi lexikon*, Budapest, CompLex, 24. oldal

2009, 632.

[38] FÁBIÁN (31. j.) 129.

[39] SZAMEL Lajos: „A közigazgatás-tudományok fejlődése a Német Szövetségi Köztársaságban” in LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatás-tudományi antológia*, Budapest, HVG-ORAC, 2007, 247–248., 259–260.

[40] „Als innovativer »Brückenbegriff« lässt sich Ernst Forsthoffs im Rückgriff auf Hegel wie Heidegger und Jaspers entwickelte und als Entschprechung zum französischen Institut der services publics gedachte »Daseinsvorsorge« verstehen.” PAULY (27. j.) 51. Az ipari társadalmat elemző könyv SZAMEL (39. j.) 269.

[41] PAULY (27. j.) 41–45.; KOI (1. j.) 78–79.

[42] Robert MOHL: *Az államtudományok encyclopaediája*, ford.: LŐW Tóbiás, Pest, Heckenast, 1866, 95–96.

[43] VESZPRÉMI (37. j.) 144–145.; Fritz WERNER: Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt* 1959/3, 527–533. Erre lásd JAKAB András: „A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon” in JAKAB András – MENYHÁRD Attila (szerk.): *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. Budapest, HVG-ORAC, 2018, 212.

[44] Theodor INAMA: „Lorenz von Stein” in Rochus VON LILIENKRON (szerk.): *Allgemeine Deutsche Biografie XXV*, Leipzig, Duncker & Humblot, 1893, 661–667. (lásd különösen 661.). Dán nyelvű életrajz: Harald WESTERGAARD: „v. Stein, Lorenz Jacob” in Carl Frederick BRICKA (szerk.): *Dansk Biografisk Leksikon, tillige omfattende Norge for tidsrummet 1537–1814 XVI.*, København, Glydendal, 1905, 705–706. Norbert SIMON: „Lorenz von Stein” in Lorenz STEIN: *Zur preussischen Verfassungsfrage. Reprint besorgt und mit einem Nachwort versehen von Carl Schmitt mit handschriftlichen Randbemerkungen und Notizen von Joseph H. Kaiser*, Berlin, Duncker & Humblot, 2002, 1–2.

[45] Lorenz STEIN: *Die Verwaltungslehre [A közigazgatástan] I–VII.*, Stuttgart, Cotta, 1865–1884. xviii., 448.; xvi., 355.; x., 131.; xiv., 198.; x., 325.; x., 149.; viii., 347.

[46] KOI (1. j.) 86–96.; CHEVALLIER–LOSCHAK (7. j.) 17–18.

[47] CONCHA Győző: „A közigazgatástan keletkezése. A közigazgatási jog és a közigazgatástan tudománya” in CONCHA Győző: *Politika II. Közigazgatástan*, Budapest, Grill, 1905, 230–231.

[48] Vö. IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: *Bevezetés a közigazgatástanba I.*, Pécs, PTE ÁJK, 2003, 41–42.

[49] LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, Budapest, HVG-ORAC, 2010, 53–54.; SZAMEL (39. j.) 265–267.

[50] LŐRINCZ Lajos: „Az amerikai közigazgatás kutatásának irányzatai” in LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatás-tudományi antológia*, Budapest, HVG-ORAC, 2007, 23. 45. vj.; LŐRINCZ (42. j.) 53–55.; SZAMEL (39. j.) 272–273.

[51] SZAMEL (39. j.) 264.

[52] SZAMEL (39. j.) 264–265.

[53] SZAMEL (39. j.) 255.

[54] IVANCSICS–FÁBIÁN (41. j.) 40–43. egyenesen „széthullást” emleget.

[55] SZAMEL (39. j.) 267–268.; KOI (1. j.) 96.

[56] Az USA korai közigazgatás-történeti, közigazgatás-tudományi fejlődésének legjobb összefoglalása: Leonard D. WHITE: *The Federalists. A Study in Administrative History I. 1789–1801. The Jeffersonians. A Study in Administrative History II. 1801–1829. The Jacksonian Era. A Study in Administrative History III. 1829–1861. The Republican Era. A Study in Administrative History IV. 1869–1901*, New York City, MacMillan, 1948–1958, 5–1788.

[57] KOI (1. j.) 97–100.

[58] Lynton Keith CALDWELL: *The Administrative Theories of Hamilton and Jefferson*, Chicago, Chicago University Press, 1944, 5–200.; Lynton Keith CALDWELL: „Alexander Hamilton: Advocate of Executive Leadership” in James W. FESLER (szerk.): *American Public Administration: Patterns of the Past*, Washington DC., ASPA, 1982, 71–89.

[59] Lynton Keith CALDWELL: „Thomas Jefferson and Public Administration” in James W. FESLER (szerk.): *American Public Administration: Patterns of the Past*, Washington DC., ASPA, 1982, 90–109.

[60] Albert SOMIT: „Andrew Jackson as Administrator” in James W. FESLER (szerk.): *American Public Administration: Patterns of the Past*, Washington DC., ASPA, 1982, 110–124.

[61] KOI (1. j.) 100–105.

[62] Louis SMITH: „Alexis de Tocqueville and Public Administration” in James W. FESLER (szerk.): *American Public Administration: Patterns of the Past*, Washington DC., ASPA, 1982, 128–153.

[63] Paul LAGASSE (szerk.): *The Columbia Encyclopaedia I.*, New York City, Columbia University Press, 2000, 1131.; Brian DUGNAN: „Frank Johnson Goodnow” in *Encyclopaedia Britannica* (elektronikus kiadás), London, Encyclopaedia Britannica, 2007. KOI (1. j.) 110–114.

[64] A korábbi hazai szakirodalom nem veszi tekintetbe az USA közigazgatási jogi szaktudományt. Ellenpéldaként: KOI (1. j.) 97–105., valamint: KOI Gyula: „»Upscale Stranger.« The Administrative Law as a Phenomenon in the Anglo-Saxon Legal and Political Thought” in Attila Károly MOLNÁR – Milán PAP (szerk.): *State and Equality*, Budapest, Thomas Molnar Institute of Advanced Studies – Dialóg Campus, 2018, 117–127.

[65] Ebben igazán elméleti tanulmányt csupán John Archibald Fairlie (1872–1947) publikált, *Public administration and administrative law* címmel. A tanulmány: John Archibald FAIRLIE: „Public administration and administrative law” in Marshall Edward DIMOCK – Charles Groove HAYNES (szerk.): *Essays on the Law and Practice of Governmental Administration*, New York City, Columbia University, 1935. 3–43. Más tanulmányok az elnök és a szövetségi adminisztráció (kormányzás) kapcsolatával, több tanulmány a felügyelet és a bírósági felülvizsgálat általános és speciális kérdéseivel foglalkozott, de volt, aki a helyi pénzügyek állami ellenőrzésének kérdését vizsgálta India vonatkozásában.

[66] Arthur WALWORTH: *Woodrow Wilson I. American Prophet*, New York City, Longmans, Green and Co., 1958, 18–29., 84–98.; Maurice BOURQUIN: „L’oeuvre du Président Wilson” in *Centenaire Woodrow Wilson 1856–1956*, szerk. Jacques FREYMOND, Genève, Centre européen de la Dotation Carnegie, 1956, 5–16.

[67] Woodrow WILSON: „*The Study of Administration*” *Political Science Quarterly* 1887, 197–222. Magyarul lásd LŐRINCZ (50. j.) 50–68.

[68] Wilson elsőségét (amely nézetem szerint a modern közigazgatásra értendő, és nem jelenti azt, hogy előfutárai ne lettek volna) gyakorlatilag valamennyi szerző elismeri. Ferrel HEADY: „In Search of Comparative Administration” in Eric E. OTENYO – Nancy S. LIND (szerk.): *Comparative Public Administrations: The Essential Readings*, New York City, Elsevier, 2006, 64–65.; CHEVALLIER–LOSCHAK (7. j.) 34–36.; KOI (1. j.) 105–110.

[69] Erre utal LŐRINCZ (50. j.) 16., bár a felsorolás nem egyöntetű, mivel Heady Willoughby helyett Ernst Freundot említi harmadiknak.

[70] LŐRINCZ (50. j.) 57–59.

[71] Bár az amerikai közigazgatási tankönyvek csak az 1920-as évek végén jelentek meg, e tény mégis figyelemre méltó az Egyesült Királysághoz képest is, ahol ez jóval később történt meg, mivel csupán a húszas évektől kezdődően az Oxfordban és Cambridge-ben oktatták (kezdetben a jogrendszer általános megismerésére szolgáló tantárgy keretei között feltűnő) alkotmányjoggal együtt; majd az

1950-es évektől a közigazgatási jogot elkülönített formában (bár gyakran csupán választható tárgyként) oktatták, oktatják. Van olyan angol szerző, aki úgy nyilatkozik, hogy az angol jogban a közigazgatási jog elnevezést 1926-ban használták először (bár Dicey 1885-ben már leírta az *administrative law* kifejezést, mint a *droit administratif* lehetséges jelentését). John Fitzgerald GARNER: *Administrative law*, London, Butterworths, 1974, 5–15.

[72] LŐRINCZ (50. j.) 12.

[73] LŐRINCZ (50. j.) 17–18.; HORVÁTH (12. j.) 42–49.; OTENYO–LIND (68. j.) 207–208., 347–348., 362–363., 560–561.; LŐRINCZ (50. j.) 43–44.

[74] TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*, Budapest, Szent István Társulat, 42010, 300–301. alapulvételével.

[75] LŐRINCZ (50. j.) 17–18.; HORVÁTH (12. j.) 49–53.; LŐRINCZ (50. j.) 43.

[76] LŐRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás-tudomány alapjai*, Budapest, Rejtjel, 1997, 13–14.; KALAS Tibor: „Közigazgatás-tudomány” in KALAS Tibor (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész*, Budapest, Virtuóz, 2001, 65–66.

[77] A Simon-szöveg magyar változata: LŐRINCZ (50. j.) 83–102.

[78] Simon döntéseméleti szövegének magyar változata: LŐRINCZ (50. j.) 69–82.

[79] A közigazgatásban szervezeti és egyszemélyi döntésekre is van példa, mindkettő legitim, ha a jogszabályoknak, és a belső szervezeti szabályoknak megfelel.

[80] CHEVALLIER–LOSCHAK (7. j.) 36–38.; LŐRINCZ –TAKÁCS (69. j.) 19–22., 25–26.; OTENYO–LIND (68. j.) 371–392.; LŐRINCZ (50. j.) 18–23., 31–35.; HORVÁTH (12. j.) 49–53., 207–244.; LŐRINCZ (42. j.) 44–50. A döntésemélethez lásd még Arnold KAUFMANN: *A döntés tudománya. Bevezetés a praxeológiába*, Budapest, KJK, 1982, 17–305.; MEZEY Gyula: *Bevezetés a döntési módszerekbe*, Budapest, E-Government Alapítvány, 2008, 5–200.; Michael KROGEUS: *52 döntési modell*, Budapest, HVG, 2012, 5–184.; KOI Gyula: *Recens angol és francia nyelvű helyi önkormányzati tárgyú forrásművek annotatív ismertetése*, Budapest, DHKFA, 2019, 5–6.

[81] CHEVALLIER–LOSCHAK (7. j.) 37–39.; LŐRINCZ–TAKÁCS (73. j.) 15–16., 21–23.; OTENYO–LIND (68. j.) 130–133.; LŐRINCZ (50. j.) 18–23., 35–36.; HORVÁTH (12. j.) 57–60.; LŐRINCZ (49. j.) 44–50.

[82] Guy THUILLIER – Robert CATHERINE: *Introduction à une philosophie de l'administration*, Paris, Armand Colin, 1969, 376.

[83] TAMÁS (67. j.) 120–121.

[84] LŐRINCZ (7. j.) 168–170.

[85] LŐRINCZ (50. j.) 28–29.; HORVÁTH (12. j.) 214–215.

[86] Vö. az alábbi műveket: LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*, Budapest, Unió, 2006, 574. Az elvi tanokra lásd különösen 7–19. SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Budapest, CompLex, 2011, 970. (kiemelten az elméleti megalapozást illetően vö. a 26–96.).

[87] OTENYO–LIND (68. j.) 17–60.

[88] RIGGS további nézeteihez: LŐRINCZ (50. j.) 39–42. WALDO munkássága és egy írása magyarul: LŐRINCZ (50. j.) 22., 39., 42., 130–146.

[89] LŐRINCZ (39. j.) 50–51. Az NPM jelentős kritikája LŐRINCZ Lajos: „Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás” *Közigazgatási Szemle* 1 (2007) 2. 3–13.; BORDÁS Mária: „Gondolatok a közigazgatás-tudományról” *Polgári Szemle* 2012/8, 3–6, 15–30.

[90] LŐRINCZ (50. j.) 38–39.

[91] A *Public Choice* kérdéséhez Gordon TULLOCK: „Public Choice” in Lawrence A. BLUM – Steven N. DURLAUF (szerk.): *The New Palgrave Dictionary of Economics VII.*, Basingstoke (Hampshire) – New York City (New York), 2018, 950–952.; Jane S. SHAW: „Public Choice Theory” in *The Concise Encyclopaedia of Economy. A New Public Administration*ról: Robert GOLEMBIEWSKI: *Public Administration as a Development Discipline*, New York City (New York), CRC Press, 218–246. Ezen nézőpontokra a hazai irodalomból: VÉRTESY László: *Az állami beavatkozás joga és hatékonysága*, Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2014, 26.; TEMESI István: „A közigazgatás tudományos kutatása. A közigazgatással foglalkozó tudományok” in HEGYESI Zoltán – IVÁN Dániel – LINDER Viktória – POLLÁK Kitti – SZALAI András – TEMESI István – VÉRTESY László: *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*, szerk.: SZALAI András, Budapest, HVG-ORAC, 2020, 38–114. (lásd különösen 72.). Az NPM-nézetek legjobb összefoglalása: Ahmed SHAFIQL HUQUE – Habib ZAFARULLAH (szerk.): *International Development Governance*, New York City, Taylor and Francis, 2006, 868.

[92] Robert B. DENHARDT – Janet Vinzant DENHARDT: „New Public Service: Serving, Rather Than Steering” *Public Administration Review* 2000, 549–559. Robert DENHARDT monográfiát is írt a témáról. TEMESI (91. j.) 72.; VÉRTESY (91. j.) 26.

[93] A relatív önállósuláshoz lásd RIXER Ádám: *A magyar közigazgatás-tudomány értékelésének szempontjai*, Budapest, Dialóg Campus, 2020, 76–77.

[94] RIXER (93. j.) 83.; SÁRKÖZY Tamás: *Kormányzástan. Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz*, Budapest, HVG-ORAC, 2017, 46–47.

[95] RIXER (93. j.) 96–97.; Garry STOKER – Brian HOGWOOD – Udo BULLMANN: *Regionalism. Research Report*, Glasgow, University of Strathclyde – Local Government Training Board, 1996, 150.; Harald BALDERSHEIM – Lawrence E. ROSE (szerk.): *Territorial choice. The Politics and Boundaries of Borders*, London, Palgrave MacMillan, 2010, 283. A hazai irodalomból: HENCZ Aurél: *Területrendezési törekvések Magyarországon. Az államigazgatási jogi szabályozás aspektusából*, Budapest, KJK, 1973, 656.; HAJDÚ Zoltán: *Magyarország közigazgatási földrajza*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2001, 332.; PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2001, 303.; TÓTH József (szerk.): *Általános társadalomföldrajz I–II.*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2002, 484., 304.

[96] A fentebb mondott közigazgatási alkalmazás példája a magyar Belügyminisztérium első nagy számítógépe, amely bűnelkövetők személyes adatainak tárolására szolgált (lyukkártyáról kerültek az adatok mágnesszalagokra). A korai személyi számítógépekre: Josef WEIDENDORFER: *Encyclopaedia of Paralel Computing. IntelCore Micro Architecture, x86 processor family*, Boston (MA), Springer, 2001, 5–100. Magyarországon 1958-ban Müller József javasolta a számítógép elnevezést, megkülönböztetve az eszközt a számológépektől. Az 1970-es évek végére nyerte el a szó a helyét a szakmai és a köznyelvben. 1967-ben Magyarországon 48, 1969-ben 86, 1971-ben 120, 1977-ben 520 kis és 329 mini számítógép volt (köztük harmadik generációs IBM-gépek is, nyilván alapvetően állami, kutatóintézeti, vállalati tulajdonban). SZŐLLŐSY Éva: „Adatok a számítógép terminus megszilárdulásának történetéhez” in FÓRIS Ágota – PUSZTAY János (szerk.): *Utak a terminológiához*, Szombathely, Berzsényi Dániel Főiskola Uralisztika Tanszék – Terminológiai Innovációs Központ, 2006, 60–80.

[97] LŐRINCZ (49. j.) 51–52.

[98] RIXER (93. j.) 78–79.; Budai Balázs: *Az e-közigazgatás elmélete*, Budapest, Akadémiai, 2014, 480.

[99] RIXER (93. j.) 83–84.; Vibeke Lehmann NIELSEN: Differential Treatment and Communicative Interactions: Why the Character of Social Interaction is Important. *Law & Policy* 2007, 257–283.

[100] RIXER (93. j.) 78–79., 81–82., 84–90.