



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ



Fábián Adrián

Közigazgatás- elmélet

Közigazgatás-elmélet

INSTITUTIONES JURIS

Fábián Adrián

Közigazgatás- elmélet



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2023

Lektorálta:
Dr. Kiss László professor emeritus
Dr. Petrétei József egyetemi tanár

Kiadja a Nemzeti Közszerzői Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor
Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Kamarás-Vida Krisztina
Olvasószerkesztő: Bíró Csilla
Korrektor: Cseh Réka Zsuzsanna
Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

Nyomdai kivitelezés: Nemzeti Közszerzői Egyetem

ISBN 978-963-653-012-9 (nyomtatott)
ISBN 978-963-653-013-6 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-653-014-3 (ePub)
ISSN 1218-9375

A második átdolgozott kiadás javított kiadása, utánnomás

© A szerző, 2023

© A kiadó, 2023

Minden jog védve.

Tartalom

BEVEZETŐ	9
I. KÖZIGAZGATÁSTAN ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY	13
1. A közigazgatástan és a közigazgatás-tudomány fogalma	13
2. A közigazgatástan és a közigazgatási jogtudomány elhatárolása	15
3. A közigazgatás-tudomány vizsgálódási területeinek csoportosítása	15
4. A közigazgatástan különös tárgyai	18
5. A közigazgatás-tudományok kapcsolata más tudományágakkal	18
II. A KÖZIGAZGATÁS MEGHATÁROZÁSA	20
1. Bevezető	20
2. A közigazgatás meghatározása az igazgatás fogalmán keresztül	22
3. A közigazgatás mint állami tevékenység	25
III. A KÖZIGAZGATÁS A HATALMI ÁGAK RENDSZERÉBEN	26
1. Montesquieu elmélete	26
2. A végrehajtó hatalom ellenőrzésének alapjai	26
3. A közigazgatás az állami szervek rendszerében	27
IV. A KORMÁNYZÁS ÉS A MAGYAR KORMÁNYZATI RENDSZER	29
1. A kormányzás fogalma	29
2. A magyar kormányzati rendszer	31
3. Az Országgyűlés szerepe a kormányzásban	33
4. A köztársasági elnök kormányzati funkciói	34
5. Az Alkotmánybíróság szerepe a kormányzásban	36
6. A Kormány kormányzati funkciói	36
7. A kormányzás modernizációja	38
V. AZ IRÁNYÍTÁS FOGALMA	42
1. Az irányítás jogi szabályozása	44
2. Az irányítás eszközrendszere	46
3. Az irányítás korlátai	49
VI. A VEZETÉS	51
1. Az igazgatás kapcsolata a vezetéssel	51
2. A vezetés és a vezető fogalma	52
3. A magyar közigazgatás vezetői	53
4. A vezetés helye és szerepe a hazai közigazgatási reformtörekvésekben	55

VII. KÖZIGAZGATÁS ÉS A JOG	57
1. A közigazgatás jogi szabályozottsága	57
2. A közigazgatási jogi normák	59
3. A közigazgatási jogviszonyok	60
4. A közigazgatás jogforrási rendszere	61
VIII. POLITIKAI VEZETÉS, HATALMI CSOPORTOK, TÁRSADALMI VÁLTOZÁSOK ÉS A KÖZIGAZGATÁS	62
1. A politika és a közigazgatás közötti kapcsolatok	62
2. A közigazgatás stílusa	63
3. A hatalmi csoportok	64
4. A közigazgatást meghatározó tényezők Magyar nyomán	65
5. A közigazgatást meghatározó tényezők napjainkban	67
6. A közigazgatás és az emberek	68
IX. A KÖZIGAZGATÁS FELADATAI	70
1. A közfeladat fogalma	70
2. Az állam funkciói	70
3. A közigazgatás funkciói	73
4. A közigazgatási feladatok típusai	75
X. KÖZIGAZGATÁS ÉS BÜROKRÁCIA	78
1. A bürokrácia fogalma	78
2. Weber bürokráciaelmélete	78
3. A bürokratizmus	81
4. A modern közigazgatás és a bürokrácia	81
5. A bürokrácia leépítése	83
XI. A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETE ÉS FELÉPÍTÉSE	84
1. A szervezéstudomány és a szervezet fogalma	84
2. A közigazgatás szervezete	85
3. A közigazgatás rendszerelméleti megközelítése	87
4. A közigazgatás felépítése	88
5. A közigazgatás vertikális, horizontális és szakmai tagozódása	90
6. A közigazgatási szintek képzése	91
7. A közigazgatási szerv fogalma	92
8. A közigazgatási szerv jogképessége és jogi személyisége	93
9. A közigazgatási szervek csoportosítása	94
XII. FORRÁS ÉS FORRÁSTEREMTÉS A KÖZIGAZGATÁSBAN	96
1. A közigazgatás forrásai	96
2. A közigazgatás személyzete	96
3. Forrásteremtés	98
4. Az információ	99

XIII. ÖNKORMÁNYZATI KÖZIGAZGATÁS	101
1. Az önkormányzat fogalma, fajtái	101
2. A helyi önkormányzatok működése	103
XIV. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS	105
1. Az államigazgatás szervei	105
2. Az államigazgatás szervezete	106
XV. A KÖZINTÉZMÉNYEK RENDSZERE	108
1. Bevezető	108
2. A közintézményekről általában	108
3. A közintézetek	109
4. A köztisztület	110
5. A közalapítvány	111
XVI. A KÖZIGAZGATÁS TEVÉKENYSÉGI FORMÁI	112
1. Bevezető	112
2. A jogalkotás	112
3. Hatósági jogalkalmazás	115
4. A közigazgatási szerződés	117
5. A tervezés	118
6. Szubvencionálás	119
7. A közigazgatás nem jogi jellegű tevékenysége	119
8. Hierarchikus és hierarchián kívüli cselekmények	120
XVII. A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY TÖRTÉNETE	121
1. A kameralisztika	121
2. A rendészet és a rendészettudomány története	122
3. A rendészet meghatározása a magyar szakirodalomban	124
4. A korai közigazgatástan	126
5. A közigazgatási jog tudománya	127
XVIII. A HAZAI KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY	130
1. A hazai közigazgatás-tudomány kezdetei	130
2. A közigazgatási jogi pozitivizmus	131
3. A közigazgatási jogi dogmatika	131
4. Politológiai művek	132
5. Magyary Zoltán és iskolája	133
6. A II. világháború utáni időszak	135
XIX. A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY HELYZETE A 20. SZÁZADBAN	136
1. A közigazgatástan helyzete Nyugat-Európában	136
2. Közigazgatás-tudomány az Amerikai Egyesült Államokban	137

XX. NEW PUBLIC MANAGEMENT	143
1. A NPM előzményei	143
2. A New Public Management fogalma	144
3. Az NPM alkalmazásának feltételei és kiindulópontjai	146
4. Az NPM célkitűzései és eszköztrendszere	147
5. A <i>reinventing government</i>	153
6. Az NPM kritikája	154
7. Az NPM utóélete	155
XXI. NEMZETKÖZI KÖZIGAZGATÁS	157
1. Nemzetközi közigazgatási feladatok	157
2. Nemzetközi szervezetek	158
3. Az Európai Unió igazgatása és hatása a tagállamok közigazgatására	159
XXII. INTEGRÁLT ADATFELDOLGOZÁS ÉS ADATVÉDELEM A KÖZIGAZGATÁSBAN	162
1. Az integrált adatfeldolgozás fogalma	162
2. Adatvédelem a közigazgatásban	162
3. A nyilvánosság	164
XXIII. ELMÉLET ÉS GYAKORLAT HELYE ÉS SZEREPE A KÖZIGAZGATÁSI JOG OKTATÁSÁBAN	165
FELHASZNÁLT IRODALOM	169

Bevezető

A közigazgatással kapcsolatos alapvető ismeretek kidolgozása, megértése és oktatása sem tartozik a könnyen letudható feladatok közé. Nemcsak a magyar közigazgatás, hanem a hazai jogi és igazgatási képzés történetében is időről időre előtérbe kerültek különböző előjelű korszerűsítések. A nehézség elsősorban abból adódik, hogy a közigazgatás „bemutatásában” a rendszerszemléletet nagyon nehéz következetesen érvényesíteni. A különböző megközelítések mást és mást tekintenek a vizsgálódás kiindulópontjának (például a szervezetet, a feladatokat, a működést stb.), és emiatt gyakori az egyoldalúság és az összefüggések súlyukhoz méltó bemutatásának az elmaradása.

Jó ideje már nem tekinthető új keletűnek az a felismerés, hogy a közigazgatás nem azonos a rá vonatkozó joggal. Ebből okszerűen következik, hogy a közigazgatás megismerésével, tudományos kutatásával, fejlesztésével számos tudományág foglalkozik. Az említett felismerés, a komplexitás irányába történő elmozdulás vezetett el a közigazgatástan mint közigazgatás-tudományi diszciplína kialakulásához.

Úgy vélem, hogy a magyar és a kialakulóban lévő európai közigazgatási jog megismerését elengedhetetlenül szükséges elméleti megalapozottsággal is összekötni. Ebből kiindulva az egyik lehetséges megközelítésnek a közigazgatás-elmélet (közigazgatástan) fontosabbnak ítélt alapintézményeinek a megismertetését tartom.

Ennek a tankönyvnek a célja tehát kettős, egyrészt az, hogy az egyetemi szintű jogi és igazgatási képzésekben segítse elő a közigazgatás elméleti, nem jogi gyökerű tárgykörének az elsajátítását, másrészt a közigazgatási szakma műveléséhez szükséges alapvető ismeretanyagot kívánja bemutatni, rendszerbe foglalni.

Az első kiadás közvetlen előzménye az Ivancsics Imre szerzőtársammal írt *Bevezetés a közigazgatástanba* című egyetemi jegyzet, akinek hálás vagyok a munkához nyújtott szakmai segítségért, támogatásért.

A *Közigazgatás-elmélet* című könyv második kiadása az elsőhöz képest átdolgozott tartalmú, ezt az átdolgozást – több más körülmény mellett – elsődlegesen Magyarország új Alaptörvényének az elfogadása tette szükségessé.

Pécs, 2018. október 12.

A szerző

*„A közigazgatástan, mely a közigazgatást minden vonatkozásában
igyekszik feltárni, és természetét megismerni, sokkal szélesebb terület,
mint a jog, mert az a közigazgatásnak csak az egyik vonatkozása.”*
(Magyary Zoltán)

I. Közigazgatástan és közigazgatás-tudomány

1. A közigazgatástan és a közigazgatás-tudomány fogalma

A közigazgatástan úgynevezett leíró tudomány, leírja a közigazgatás működését, a tényeket, a jelenségeket. A közigazgatástan tehát tapasztalati és ténytudomány.¹ Egy másik megközelítés szerint a közigazgatástan elsősorban a szervezet döntéseit vizsgálja.² A közigazgatástan közelebről a közigazgatás egyes alrendszerivel:

- az államigazgatással,
- az önkormányzati igazgatással,
- a közintézményekkel (a köztestületekkel, a közintézetekkel és a közalapítványokkal) foglalkozik.³

A közigazgatással foglalkozó tudományok között főként az alábbiakat lehet megemlíteni:

- közigazgatástan,
- közigazgatási jogtudomány,
- politikatudomány.

Más megközelítésben a közigazgatás-tudomány az igazgatás – vagy szervezéstudomány – egyik ágazata, amely az általános (üzleti, ipari) igazgatástudomány eredményeit is alkalmazza. Olyan összegező – szintetizáló – tudomány, amely a közigazgatással foglalkozó tudományok eredményeit hasznosítja. Fontos azonban kiemelni, hogy nem ágazata az ipari igazgatástudománynak. *Lényeges különbségek vannak ugyanis közöttük*, különösen a környezet és a funkciók tekintetében.⁴

A politikatudomány (politológia) előzményei az államelmélet, a történettudomány és a gazdaságtudomány voltak, mára a szociológiatudományhoz áll a legközelebb. A politikai döntések meghozatalának folyamatát, illetve a politika és közigazgatás kapcsolatát vizsgálja, utóbbin belül a demokratizálódás, a társadalmi részvétel (participáció) és a bürokrácia kérdéseit.

Látható, hogy sem a közigazgatástan, sem a közigazgatás-tudomány fogalmáról, sem ezek pontos tárgyairól nem alakult ki egységes nézet. A közigazgatástan és közigazgatás-tudomány fogalmakat manapság szinonimaként is használják. Ugyanakkor – történetiségében szemlélve – leírható a közigazgatástan mint a közigazgatás tudományos megközelítésének

¹ Becker, Erich: *Stand und Aufgaben der Verwaltungswissenschaft*. Hochschule Speyer, Frankfurt am Main 1953. 8.

² Püttner, Günter: *Einführung in die Verwaltungslehre*. C. H. Beck, Köln 1995. 7.

³ Thieme, Werner: *Verwaltungslehre*. C. H. Beck, Köln–Berlin–Bonn–München 1984. 1.

⁴ Lőrincz Lajos: *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Rejtjel, Budapest 1997. 10–14.

egyik korai (átfogó és összetett) irányzata, a közigazgatás-tudomány(ok) pedig egyrészt mint a közigazgatással foglalkozó tudományok összessége, másrészt több, egymásra is ható, a közigazgatással foglalkozó tudományágként ragadható meg.

A közigazgatás-tudomány a 20. század elején egyre szorosabb kapcsolatba került a társadalomtudományokkal, legfőképpen a szociológiával. A kapcsolat háttérben az az elméleti megközelítés állt, miszerint a közigazgatás mint állami alrendszer az egész társadalmi rendszer része, ezért a közigazgatás-tudomány tulajdonképpen társadalomtudomány. A „szervezet”, a „döntés”, a „rendszer”, az „információ”, az „irányítás” stb. kérdései addig más tudományoknál szintén felmerültek, és a közigazgatás-tudomány művelői igyekeztek a közigazgatással is összefüggő kérdésekre adott válaszokat hasznosítani.

Manapság – a leggyakoribb megfogalmazásban – a közigazgatástan nem más, mint a közigazgatás-tudományok összessége. Különbség annyi, hogy míg a közigazgatástan mint elnevezés jobban kiemeli e tudományterület leíró jellegét, addig a „tudomány” kifejezés inkább a problémamegoldó képességét juttatja kifejezésre. Mindezek ellenére kijelenthetjük, hogy a két fogalom egy és ugyanazt a diszciplínát takarja.

Vannak a közigazgatástan művelői között, akik szerint a közigazgatási jogtudomány nem része a közigazgatástannak, míg mások szerint igen. A rendszerbeli elhelyezésnél fontosabb az érdemi különbségtétel a két tudományterület között:

1. a jogtudomány a „Sollen”-t (milyennek kell lennie a közigazgatásnak?),
2. a közigazgatástan a „Sein”-t (milyen a közigazgatás?) vizsgálja.⁵

A közigazgatástan elsősorban nem jogi, hanem hatékonysági, hatásossági oldalról vizsgál. A közigazgatástan eredeti koncepciójában kísérletet tett arra, hogy az állam igazgatását a középpontba állítva köré egy több tudományágot egyesítő társadalomtudományt, egyfajta polgári szociológiát teremtsen.

LORENZ VON STEIN és a korai közigazgatástan többi művelőjének érdeme nem csak abban van, hogy korszakalkotó felfedezésként rádöbrentek, és a köztudatba átültették, hogy a közigazgatás-tudomány nem érheti be csupán jogi nézőpontú vizsgálódásokkal. A korai (19. századi) közigazgatástan többi eredménye az alábbiakban foglalható össze:

- ráterelte a figyelmet arra, hogy a közigazgatásnak ismernie kell a tárgyául szolgáló életviszonyokat,
- konzerválta a rendészettudománynak azt a felfogását, hogy a közigazgatás-politika is tárgya a közigazgatás-tudományoknak,
- megtette az első lépéseket a közigazgatás ágazati rendszerének bemutatására,
- a jog-összehasonlítás módszerével általános törvényszerűségek felállítását kísérte meg.⁶

Meg kell még említenem, hogy *szokás különbséget tenni még kormányzattan és közigazgatástan között. Ebben az értelemben a közigazgatástan nem más, mint a közigazgatási apparátussal foglalkozó tudományterület, a kormányzattan pedig a politikai vezetés és döntéshozatal tudománya.*

⁵ Mattern, Karl Heinz: *Allgemeine Verwaltungslehre*. Walhalla und Praetoria Verlag, Berlin–Bonn–Regensburg 1994. 3.

⁶ Szamel Lajos: *Az államigazgatás-tudomány feladatai a szocialista országokban*. In: *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata*. 33. Budapest 1964. 7.

2. A közigazgatástan és a közigazgatási jogtudomány elhatárolása

A közigazgatástan és közigazgatási jogtudomány tárgya azonos: maga a közigazgatás, ennek intézményei, intézményeinek külső-belső viszonyai. A különbség onnan fakad, hogy más kérdést tesz fel a közigazgatástan és más a közigazgatási jog. Előbbi azt kérdezi, hogy valamely intézmény célszerű-e, míg utóbbi azt, hogy jogszerű-e. Ugyanakkor a két szempont egybe is eshet, amikor példának okáért egy jogszabály megalkotását a célszerűség indukálja.

A közigazgatás tényleges állapotának vizsgálata és a közigazgatási jog kutatása a jogállamban szükségszerűen szoros kapcsolatban áll egymással, ezt követeli meg a modern, jogszerű és minőségi közigazgatás. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy a normatív tudományok (mint a közigazgatási jogtudomány) sajátossága, hogy folyamatosan átvesznek az empirikus tudományok eredményeiből.⁷

A jogtudomány szemléleti alapja és horizontja hagyományosan normatív. A hagyományos normatív megközelítés a közigazgatás világát alapvetően normákkal – szabályokkal – írja le, egyfajta normaegyüttesként. Sajátos szerveződési elveken nyugvó, hallatlanul bonyolult belső összefüggésekkel és külső kölcsönhatásrendszerrel bíró normaszisztémaként látja és láttatja.⁸

A közigazgatástan nemigen foglalkozik jogi szempontokkal, ezt a tudományterületet nem a jogszabályokban leírt, hol érvényesülő, hol nem érvényesülő jogi rend érdekli, hanem a közigazgatás valóságos állapota, problémái, összefüggései. Ez azt is jelenti, hogy olyan összefüggéseket is feltárhat, amelyek – mivel nem jelennek meg a jogi szabályozásban – a közigazgatási jogtudomány számára láthatatlanok maradnak.

3. A közigazgatás-tudomány vizsgálódási területeinek csoportosítása

A közigazgatás-tudomány vizsgálódási területeit *tipizálhatjuk* egyrészt közigazgatási szintek, másrészt közigazgatási ágazatok szerint. Közigazgatási szintek szerint megkülönböztethetjük:

- (szövetségi) állami szinten,
- (esetleg) a tartományi szinten,
- középszinten, valamint
- helyi (települési) szinten található közigazgatási szervek rendszerét, illetve ezek tudományos vizsgálatát.

A közigazgatási ágazatok kifejezik a közigazgatás szerteágazóságát, mivel az életviszonyoknak rendkívül tág spektrumát fogja át az ágazati közigazgatási szervek működése. *Közigazgatási ágazatok szerint különbséget* tehetünk pénzügyi, oktatási, gazdasági, anyakönyvi, építésügyi, szociális stb. közigazgatási ágazatok, illetve az ezeket vizsgáló tudományterületek között. A fentiek mellett léteznek még további, különböző nézőpontból kiinduló csoportosítások, amelyek szinte felsorolhatatlanok.

⁷ Thieme 1984. 7.

⁸ Molnár Miklós: *Néhány gondolat a normativitás és a statisztikus szemlélet kettősségéről a közigazgatási jogtudományban.* Jogtudományi Közlöny 1994. 6. sz.

Szokás a közigazgatás-tudományon belül *általános és különös közigazgatás-tudományt* is megkülönböztetni, még hozzá két értelemben is. Az első értelemben aszerint, vajon a közigazgatás-tudomány általános vagy különös kérdésekre keresi a választ, második értelemben aszerint, hogy a közigazgatás-tudomány egy adott állam (például Magyarország) vagy a „mindenkori” állam igazgatását vizsgálja-e.⁹

A közigazgatás-tudományok tárgya – mint azt korábban hangsúlyoztam – a közigazgatás. Ezek a tudományágak általában nem vizsgálják a közigazgatást a maga egészében, hanem sokkal inkább egy-egy aspektusból. A különböző tudományok különböző fogalmakat alkotnak, kiemelve a definícióban az adott tudomány kutatási szempontját. A közigazgatási jogtudomány jogi szempontból határozza meg a közigazgatást, különösen szervezeti, funkcionális és működési oldalról. (A jogtudományi fogalom általában mérvadó a többi tudományág számára is.)

A politikatudomány és a szociológia megpróbálják karakterizálni a közigazgatást, a közigazgatás fogalom helyett gyakran beszélnek „állami bürokráciáról”, „állami végrehajtásról” vagy „állami ellenőrzésről”.¹⁰

A (köz)gazdaság-tudomány is különbséget tesz a magánigazgatás és a közigazgatás között. A magánigazgatás célja a profitmaximalizálás, a közigazgatásé a közhasznúság, a közfeladatok megvalósítása a társadalmi érdekeknek megfelelően. Tehát a közigazgatás vizsgálata más tudományos megközelítést, más nézőpontot követel. (Ismertek olyan megközelítések is, amelyek az eltérések helyett a magán- és közigazgatás hasonlóságait helyezik előtérbe.)

A közigazgatás a társadalom átfogó irányításának az eszköze, az állami jelenlét egyik megnyilvánulási formája. Az államilag szervezett társadalomban azonban más igazgatási rendszerek is működnek. Ezek közül a magánigazgatás megkülönböztetett figyelmet érdemel. A magánigazgatás alatt hagyományosan és leggyakrabban a gazdasági vállalkozások igazgatását értjük, jóllehet a modern államokban a magánigazgatás köre ennél jóval tágabb (például egyesületek, alapítványok igazgatása).

Az összehasonlítással foglalkozó művek megállapítják, hogy az igazgatási tevékenység jellege hasonló lehet a köz- és magánigazgatásban, de az igazgatási feladatok ellátását más tényezők indukálják a két szférában. Azt is ki kell azonban emelni, hogy *a magánigazgatás és a közigazgatás neuralgikus pontjaitak* illetően *több hasonlóságot is mutat*. Mind a két területen felmerülnek személyzeti, szervezeti jellegű és a források felhasználásával kapcsolatos kérdések.

MAGYARY ZOLTÁN megfogalmazása szerint mindennemű adminisztráció az ember társas lény mivoltából származtatható, ezért a köz- és a magánigazgatás „funkciója és alapelvei közösek, mert az emberi cselekvés és szükségletkielégítés módjai is azok”.¹¹ *A magán- és közigazgatás elhatárolása nem a közjog-magánjog kettősségen alapul:*

- Lényegtelen ebből a szempontból, hogy az igazgatási egység döntése közjogi vagy magánjogi formában jelenik meg (például a közigazgatásban is előfordulhatnak hitelügyletek).

⁹ Püttner 1995. 3.

¹⁰ Püttner 1995 26–30.

¹¹ Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942. 3.

- Nem döntő az igazgatás alanyainak jogi természete, vagyis az, hogy közjogi vagy magánjogi személy végez-e igazgatási tevékenységet (a közigazgatás gyakran magánjogi jogalanyokon, gazdasági társaságokon keresztül végzi feladatait).
- Előfordul, hogy nehéz adott esetben megállapítani, hogy közigazgatással vagy magánigazgatással van-e dolgunk (például olyan egyesület esetében, amely közérdekűnek tekinthető feladatot részben állami támogatással valósít meg).
- Sokszor rokonproblémák merülnek fel a két területen (például a személyzet teljesítményértékelése vagy a hatékonyság kérdése).¹²

WEIS ISTVÁN a magánigazgatás és a közigazgatás kapcsolatáról 1936-ban lejegyz: „A közigazgatás a közfeladatok megoldására hivatott szervezet, az ezen szervezet által kifejtett működés és azoknak a célkitűzéseknek az összessége, amelyet valamely közület közhatalmi úton elérni kíván. Ha a három elem bármelyike hiányzik, igazgatásról beszélhetünk, de ezt az igazgatást közigazgatási jellegűnek nem nevezhetjük. Hatalmas szervezetük van például a nagyobb iparvállalatoknak és ez a szervezet bonyolult, átgondolt és az új irodai módszerek igénybevételével történő működést fejt ki, azonban, minthogy nem közületi tevékenységet látunk itt és a közfeladat legfeljebb másodlagos – a közönségnek jó és olcsó iparcikkellátása –, a magánkézben lévő gyárvállalat óriási igazgatása vizsgálódásaink körén kívül esik.”¹³

A közigazgatás szervezete, működése bizonyos szempontból tehát hasonlíthat a magánvállalatokéra. Ahogy a cégek döntéseit koordinálhatja, irányíthatja a felettük lévő (tulajdonos) gazdasági társaság, illetve ennek különböző szervezetei, úgy koordinálhatja, irányíthatja, felügyelheti a kormányzat, bizonyos központi államigazgatási szerv is a neki alárendelt közigazgatási szervek működését, döntéshozatalát.¹⁴

Vannak esetek, amikor nehéz a közigazgatás és a nem állami szektor elhatárolása, hiszen számtalan kapcsolódási pont van a két terület között (például a közigazgatásban léteznek gazdasági, gazdaságossági szempontok, magánintézmények is elláthatnak közfeladatot), ugyanakkor, míg a magánszektor gyakran „titkok” (üzleti titok, banktitok stb.) jellemzik, a *közigazgatásban a követelmények oldalán – jobb esetben – fő szabály a nyilvánosság és a társadalmi kontroll érvényesülése, érvényesítése.*

Az I. világháború után az állam egyre inkább érdeklődni kezdett a vállalatigazgatás iránt, különösen az Egyesült Államokban. A köz- és magánigazgatás közötti kapcsolatot a szakirodalom különböző nézőpontból kiindulva elemzi. Nem véletlen az sem, hogy a következtetések esetenként homlokegyenest szembefutnak egymással:

- A közigazgatást erős szabályozottság jellemzi, szemben a magánigazgatással.
- Egyesek szerint a közigazgatás ugyanolyan elvek alapján működik, mint minden más igazgatás, mint például a vállalati igazgatás.
- Vannak olyan megközelítések, amelyek szerint a közigazgatás fejlesztése egyet jelent a vállalati igazgatás eredményeinek a hasznosításával. Ebben az értelemben a közigazgatást „táplálja” a nagyüzemi adminisztráció.

¹² Thieme 1984. 2.

¹³ Weis István: *Bevezetés a közigazgatás alaptanaiba*. In: A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai. 1874–1947. Lőrinc Lajos (szerk.), KJK, Budapest 1988. 116.

¹⁴ Long, Norton E.: *Hatalom és közigazgatás*. In: Közigazgatás. Richard J. Stillman (szerk.), Osiris–Századvég, Budapest 1994. 55.

- A közigazgatásban jelen van a közhatalom, a magánigazgatás viszont ezt nélkülözi.
- A magánigazgatás „falakon belüli” adminisztráció, ugyanakkor a közigazgatás az általában szervezett társadalom egészére kiterjed.

Manapság annak lehetünk tanúi, hogy újra a közigazgatás (közsféra) és a magánigazgatás (üzleti igazgatás) közötti különbségeket, sajátosságokat szokás kiemelni, utalva arra, hogy erre tekintettel nem szabad a két területet ugyanolyan módon megközelíteni, kezelni.

4. A közigazgatástan különös tárgyai

A közigazgatástan abból indul ki, hogy *a közigazgatás nem izolált, más rendszerektől elszigetelten működő szervezetrendszer*, hanem a politikai-társadalmi környezettel szoros kapcsolatban áll, mert a közösségi igények a társadalomban keletkeznek, ezek az igények a politikai rendszer akaratából válnak állami (pontosabban közigazgatási) feladattá, amely közfeladatokat a közigazgatás közvetlenül a társadalom, az emberek számára valósítja meg. Ugyanakkor a közigazgatás a politikához döntés-előkészítő szerepe által is szorosan kapcsolódik. Ezek szerint a közigazgatástannak a közigazgatás környezetét (politika, társadalom) is vizsgálódásába kell vonnia. Vizsgálni kell tehát:

- a közigazgatás helyzetét az államszervezetben,
- a közigazgatás és társadalom viszonyát,
- a közigazgatás feladatainak lehetséges megvalósítását.

Ha a közigazgatást szervezetnek fogjuk fel, akkor vizsgálni kell a szervezeti felépítés kérdéseit is: az általános szervezetelméleti szempontokat (ennyiben a közigazgatás-tudomány szervezetelmélet is), például a hierarchia kérdését, a közigazgatási földrajz problémaköreit és az egyes közigazgatási szervek belső felépítését is.

A közigazgatás-tudomány a közigazgatási döntések és a döntéshozatali eljárások elemzésétől sem tekinthet el, hiszen *a közigazgatás legfontosabb és legáltalánosabb funkciója döntések meghozatala*. Nem szabad elfelejteni, hogy a közigazgatásnak a működéséhez forrásokra van szüksége, tehát az „anyagok”, a forrásteremtés, a források felhasználása is a közigazgatás-tudomány tárgya. *A közigazgatás funkcióit, feladatait a személyzet valósítja meg*, amely emiatt szintén lehet a közigazgatás-tudomány tárgya.

A közigazgatás-tudományok különös tárgyai összefoglalva: a közfeladatok, a különböző állami szervek együttműködése, a közigazgatás és környezete, a szervezet, az egyén és a közigazgatás kapcsolata, viszonya stb. A különös tárgyak sorába tulajdonképpen – a közigazgatással valamilyen kapcsolatban lévő – bármely tárgy felvehető, tudományos igényű vizsgálatok a közigazgatás valamennyi aspektusát, megjelenési formáját érinthetik.

5. A közigazgatás-tudományok kapcsolata más tudományágakkal

A közigazgatás-tudományok között azokat a tudományágakat tekinti a szakirodalom fő tudományágaknak, amelyek elemi feladatuknak tekintik magának a közigazgatásnak, annak összefüggéseinek, működésének vizsgálatát. Ebbe a körbe szokták sorolni *a közigazgatási*