

## Az államigazgatás meghatározása

## I

Az államigazgatásnak mint az állami tevékenység specifikus fájának kialakulása óta (vagy inkább amióta az állami tevékenység egyéb formáitól való elkülönülését a társadalomtudományok egyáltalán felismerték), az egyes társadalomtudományi ágak részéről többirányú kísérlet is történt meghatározására. Így az állam- és jogtudományokon belül az ún. államtan, majd az állam- és jogelmélet, az államjog és az államigazgatási jog tudománya, továbbá a szervezéstudományok területéből az általános szervezéstudomány és egyik specializált ágazata, a közigazgatástan egyaránt törekedtek az államigazgatás fogalmának meghatározására. A társadalomtudományok e két nagy csoportjának jellege egyben meghatározza az eddig ismert meghatározások két fő irányát is. Az egyik az államigazgatást mint a társadalmi élet legkülönbözőbb területein funkcionáló általános szervező tevékenység speciális válfaját fogta fel és ennek megfelelően szükségképpen nem az államigazgatás közhatalmi jellegét és jogi elemeit, hanem általában a szervező tevékenység, mint társadalmi jelenség törvényszerűségeit, valamint ezeknek az államigazgatás területén jelentkező sajátosságait vizsgálja. Ezt az irányzatot *szervezéstudományi, igazgatástudományi* vagy *közigazgatástani irányzat*nak nevezhetnénk, szemben a *másik* irányzattal, amely az államigazgatást elsősorban mint az állami tevékenység meghatározott fajtát szemléli, annak elsősorban közhatalmi jellegét és jogi eszközeit hangsúlyozza s igyekszik elhatárolni az állami tevékenység egyéb formáitól. (*Jogtudományi vagy államigazgatási jogi irányzat.*) Már a két irányzat egyszerű szembeállítás is mutatja értékeiket és gyengéiket. Az első különösen alkalmas arra, hogy a szervező tevékenység egyes fajainak megfelelően tükrözze az államigazgatási tevékenység módszerbeli sajátosságait, belső szervezeti elemeit. E közben egyszerűen adottnak tekinti az államigazgatás közhatalmi jellegét és jogi szabályozottságát. Erre irányuló külön elemzés híján szükségképpen elnagyolja az általános igazgatási elveknek a *közhatalmi jellegből* és a *jogi szabályozottságból* folyó módosulásait és csak *hiányosan fejezheti ki az államigazgatás speciálisan e két eleméből folyó sajátosságait.* (Pl. a törvény alá rendeltség biztosítékait az államigazgatási szervezetben és tevékenységben.) A másik irányzat pedig az államigazgatási tevékenység igazgatási oldalát adottnak tekinti s figyelmen kívül hagyja a szervező tevékenység általános törvényszerűségeit. A két irányzat értékelésénél szándékosan nem a célszerűség és a törvényesség vagy jogszerűség (ami ebben a vonatkozásban ugyanaz) szembeállításának kérdéséből indultunk ki, bár gyakori a 'közigazgatástani irányzatnak ebből az egyetlen szempontból való megítélése és elmarasztalása. Az ilyen értékelés

azonban részint figyelmen kívül hagyja a közigazgatástani irányzat kétség-telenül méltánylandó eredményeit, másrészt szem elől téveszti azt, hogy a jogszerűség és a célszerűség szembeállítása jogtudományi és közigazgatási irányú művekben egyaránt jelentkezik, sőt maga a szembeállítás egyenesen a jogtudományi irányzaton belül született. Laband szinte már a közigazgatási jogtudomány kialakulásának idején lerakta a szembeállításnak az alapjait.<sup>1</sup> Más kérdés, hogy az imperialista államokban a két háború között, de ma is tapasztalható olyan törekvés, mely azt a körülményt is igyekszik a közigazgatás törvényességét fellazító általános tendenciák szolgálatába állítani, hogy a közigazgatástani irányzat a közigazgatás elemzésénél bizonyos fokig háttérbe szorítja a jogi elemeket.

Mindkét irányzat meghatározott társadalmi-történeti fejlődés és az adott időszakban meghatározott társadalmi-történeti szükségletek eredője. Nem véletlen pl., hogy az igazgatástudományi irány az angolszász jogterületen, így elsősorban Angliában és az USA-ban uralkodó, míg a jogtudományi irányzat főleg a kontinensen. Ez szorosan összefügg azzal, hogy Angliában a burzsoa forradalom idején még nem erősödött meg, az USA-ban pedig egyáltalán ki sem alakult a feudális abszolutizmus államára jellemző bürokratikus-hivatali államgépezet. A kialakuló burzsoa államgépezetben hosszú időn keresztül a választott képviselői szervek testesítették meg a közhatalmat. Az eleinte lassan kialakuló hivatali szervezet sokáig háttérben maradt a választott szervek mögött és főleg azok adminisztrációját látta el, különösen azon a területen, ahol az államigazgatás a legszélesebb, azaz helyi viszonylatban. A kontinensen pedig a burzsoa forradalmak győzelmét követően a feudális abszolutizmustól örökölt hivatali-rendőri apparátus — melynek legkiterjedtebb része éppen az államigazgatási szervezet — volt a közhatalom elsősorban magva és a centrális állam összetartó szervezete, még akkor is, ha az adott országok társadalmi-történeti fejlődésének megfelelő jelleggel önkormányzatokat is létrehoztak. Angliában és az USA-ban a bürokratikus államigazgatási gépezet kialakulása egybeesik az imperializmus korának kezdetével és egyben azzal az időszakkal, amikor már a szervezéstudományok is kialakulóban vannak. Ezzel magyarázható ezekben az államokban az államigazgatási jog késői elkülönülése, de ez magyarázza a közigazgatástani irányzat uralkodóvá válását is. A két irányzat történeti meghatározottságának nem mond ellent az, hogy a két jogterületen kölcsönösen találunk beütéseket, államigazgatási jogi irányzatú, avagy vegyes jellegű munkákat az angolszász jogterületen és viszont. Ezek többnyire szórványosak és gyökértelenek, vagy nem következetesen tartoznak egyik irányzathoz sem. Nálunk ez utóbbinak típusa Magyary munkássága, aki könyve első fejezetében az általános szervezéstudományi elveket tárgyalja, ezeket azonban nem vezeti következetesen keresztül az államigazgatási jog anyagán, hanem a magyar államigazgatást — legfeljebb erős szociológiai éllel — a jogtudományi irányzat szempontjainak megfelelően tárgyalja. A két irányzat történeti meghatározottságát egyébként alátámasztja az a tény is, hogy H. Fayolnak, a szervezéstudományok egyik megalapítójának — aki maga francia volt — úgyszólván semmi hatása nem volt a francia államigazgatási jogtudományra.

<sup>1</sup> Vö. P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs*. Tübingen, 1878. II. köt. 218—219. o.

Mind a közigazgatástani, mind az államigazgatási jogi vagy jogtudományi irányzaton belül további iskolákat különböztethetünk meg. H. Fayol elsősorban az általános igazgatási elvek érvényesülését hangsúlyozza az igazgatás összes megjelenési formáiban. Mások tagadják vagy egészen minimálisnak tekintik az olyan általános érvényű igazgatási elvek létezését, amelyek az egyes igazgatási formák tárgyától függetlenül tanulmányozhatók. Ezek szerint minden igazgatásra, így az államigazgatásra, elsősorban a sajátos igazgatási elvek jellemzők.<sup>2</sup> Ma egyre inkább elismerik az általános igazgatási elvek minden területen való érvényesülését és ezeket az egyes szakterületek speciális elveivel egyező jelentőségűnek ítélik.

Az államigazgatási jogi vagy jogtudományi irányzaton belül szintén különböztethetünk aszerint, hogy az egyes szerzők az állami tevékenység elemzésénél és ezen belül az államigazgatás meghatározásánál (azaz a többi állami tevékenységi formától való elhatárolásánál) milyen módszert követnek. *Negatív* meghatározást adnak az államigazgatásról azok,<sup>3</sup> akik magát az államigazgatási tevékenységet nem elemzik, hanem az állam összes többi tevékenységi formáinak meghatározása után fennmaradó és sokszínűségénél fogva általuk meghatározhatatlanként felfogott területet tekintik államigazgatásnak, szemben a pozitív meghatározással, amely az államigazgatás specifikus jegyeinek meghatározására törekszik. A *pozitív* meghatározás hívei között is további megkülönböztetés tehető aszerint, hogy az államigazgatási tevékenységet alanyainak (tehát az államigazgatási szervezetnek) jellege (*organikus, szervezeti, alanyi, illetve formális meghatározások*)<sup>4</sup>, vagy e tevékenység jellege, tartalma, tárgya szerint kísérlék meg elhatárolni az állami tevékenység egyéb fajaitól (*objektív, tárgyi, anyagi, materiális, illetve funkcionális-tevékenységi meghatározások*).<sup>5</sup> Nagy számmal ismeretesek továbbá olyan törekvések is, amelyek mindkét irányzat szempontjait figyelembeveszik és emellett az állami tevékenység differenciálódásának történeti folyamat jellegére is utalnak (*összetett meghatározások*).<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Ennek egyik legismertebb képviselője Louis Marian. (Vö. A. Lepawsky, *Administration*. New York 1952. 8. o.)

<sup>3</sup> Az irányzat legismertebb képviselői: G. Jellinek, W. Jellinek, H. Berthelemy, F. Fleiner, C. Bornhak, J. Kohler; a legújabb irodalomban E. Ruck. A negatív meghatározás általános sémája „államigazgatás az állam egész nem jogalkotó és nem bírói (jogszolgáltató) tevékenysége”. (E. Ruck, *Schweizerische Verwaltungsrecht*. Zürich, 1951. 2. o.) A magyar irodalomban Kmety Károly és Jászi Viktor adtak negatív meghatározást.

<sup>4</sup> Legszellemesebben fejezi ki ezt az irányzatot a legújabb francia államigazgatási jogi irodalomban Marcel Valinc: „Nem az az államigazgatási szervezet (francia „administrateur” — magyarul visszaadhatatlan), mely bizonyos elkülöníthető speciális tevékenységet fejt ki, hanem ellenkezőleg, az az államigazgatás — bármilyen legyen is egyes aktusainak természete, amit ez az államigazgatási szervezet kifejt.” (*Traité élémentaire de droit administratif*. Paris, 1950. 7. o.) Ma a burzsoa jogirodalomban ez a koncepció a legáltalánosabb. Fő képviselője Kelsen. Az államigazgatás formális koncepciójának elemei egyébként Laband-hoz nyúlnak vissza, aki ugyan materiális meghatározást ad, de emellett utal a formális elhatárolás lehetőségére is, amikor államigazgatáson annak az állami tevékenységnek az egészét érti, amelyért a miniszterek felelősségre vonhatók, szemben a törvényhozással és igazságszolgáltatással, ahol ez a sajátosság hiányzik. (Vö. Laband, id. m. 2. kiad. II. köt. 176. o.)

<sup>5</sup> Fő képviselője Laband, Duguit és Hauriou.

<sup>6</sup> L. Stein, O. Mayer, nálunk Concha.

Külön kell megemlítenünk az Ereky István által kidolgozott ún. *tételesjogi* meghatározást.<sup>7</sup>

A dogmatörténeti elemzést itt mellőzhetőnek tartjuk. Az egyes irányzatok ugyanis a közigazgatásnak annyira általános elemeire épülnek, hogy meghatározási módszereik a burzsoa társadalom fejlődésének különböző szakaszain egyaránt felfalálhatók, bár az egyes iskolák keletkezése és időszakonkénti viszonylagos előtérbe kerülése mindig kapcsolatban van a burzsoa fejlődés adott időszakának általános jellegzetességeivel. Egyes meghatározásokat érintően a későbbiek során erre külön is utalunk.

Az államigazgatás marxista koncepciójának alapját maga Marx rakta le, aki a tőkés államapparátus tevékenységének társadalmi kötöttségéből eredő korlátait elemezve az államigazgatási tevékenység általános jellegzetességeire olyan értelemben utalt, hogy megállapítását az államigazgatás lényegének meghatározásaként is felfoghatjuk. E szerint „a közigazgatás az állam szervező tevékenysége”.<sup>8</sup> A rendkívül tömör meghatározás egyaránt hangsúlyozza a közigazgatás mindkét oldalát, azaz állami, közhatalmi jellegét és szervező tevékenység voltát. Így viszonylag korán, a közigazgatási jogtudomány kialakulása előtt<sup>9</sup> az államigazgatás lényegének megfogalmazásával olyan általános meghatározás alapját vetette meg, mely minden eklekticizmustól és egyoldalúságtól mentesen tükrözi az államigazgatás lényeges jegyeit.

Lenin szintén ilyen felfogásban foglalkozott az államigazgatás kérdéseivel. Már az „Állam és forradalom” c. munkájában az állam elhalását elemezve megkülönbözteti a „politikai jellegű közfunkciókat”, ezen belül az államigazgatást is *mint az állam létéhez kötött közhatalmi tevékenységet* az igazgatástól, mint általános társadalmi funkciótól, mely a társadalmi fejlődés legmagasabb fokán, az államnélküli kommunista társadalomban is szükség-szerű kísérője a társadalmi termelés és elosztás folyamatainak,<sup>10</sup> közismerten abból kiindulva, hogy e nélkül semmilyen társadalom szervezett működése nem képzelhető el. Majd a nagy októberi szocialista forradalom győzelme után írt munkáiban ismételten egyaránt figyelmet fordít az *államigazgatás közhatalmi, jogi és szervezési elemeire*. Többször is hangsúlyozza az egész államigazgatási tevékenység jogi szabályozottságának szükségességét.<sup>11</sup> Sokat foglalkozott Lenin az államigazgatási tevékenység belső szervezési oldalaival, sürgette a szovjet intézmények belső munkaszervezetének felülvizsgálatát,

<sup>7</sup> Ereky részletesen ismerteti és elemzi a burzsoa államigazgatási jogi irányzat fő képviselőinek meghatározásait. A pozitív iskola három főirányán belül tovább különböztet aszerint, hogy kizárólag az állami tevékenység elemzésére szorítkoznak vagy az állami tevékenység elemzésénél az alkotmány és az államigazgatás viszonyát is figyelembe veszik. Maga az összes meghatározások szempontjainak figyelembevételével, a hatályos jog alapján dolgozza ki az államigazgatás fogalmát. (*Közigazgatás és önkormányzat*. Bp. 1939.)

<sup>8</sup> Marx—Engels összes művei. 3. köt. 12. o. oroszul.

<sup>9</sup> Marx e munkáját 1844/45-ben írta. A közigazgatási jogtudomány kialakulása az 1860/70-es évekre tehető. Magát a közigazgatási jogot természetesen már előbb, lényegében az 1789. évi francia forradalom törvényhozásában kialakultnak tekinthetjük.

<sup>10</sup> Lenin összes művei. 25. köt. 508. o.

<sup>11</sup> Lényegében ehhez a követelményhez kapcsolódik az általa kidolgozott, a szovjet intézmények egész működését érintő szabálytervezet. (Vö. *A szovjet intézmények igazgatására vonatkozó szabályok*. Tervezet. Lenin művei. 28. köt. 361. o.) De az ügyész általános törvényességi felügyelet alapformáinak kidolgozása és az egész igazgatási tevékenység egészére való kiterjesztésének követelménye is ennek jelentőségét húzzák alá.

tudományos alapokra helyezését.<sup>12</sup> Sürgette általában az igazgatás szervezése tudományának, de ezen belül a szervezéstudomány előző eredményeire építve különösen az államigazgatás szervezése szocialista tudományának kialakítását; jelentőségüket a szovjet államigazgatási apparátus felépítése szempontjából egyenesen létfontosságúnak ítélte.<sup>13</sup> Nagyon jelentősnek tartotta az általános igazgatási, szervezési elvek ismeretét és általában magát az igazgatási szakképzettséget, az igazgatási szakképzettség megszerzésének fontosságát a közhatalmat megvalósító államigazgatásban is.<sup>14</sup>

A klasszikusok elméleti útmutatásai alapján a *szovjet szocialista állam- és jogtudományok* számos jelentős eredményt értek el e területen is. A szovjet szocialista államigazgatás fogalmáról folyó vita nagymértékben elősegítette a szovjet állam, de a többi szocialista állam vonatkozásában is az állami tevékenység egyes speciális fajainak, így különösen az államhatalmi tevékenységnek, továbbá a termelő-szolgáltató, gazdasági-kulturális szervek tevékenységének az állam egyéb tevékenységi formáitól való elhatárolását.<sup>15</sup> Számos értékes kísérlet történt a szovjet szocialista államigazgatás alapelveinek kidolgozására.<sup>16</sup> I. N. Ananov a szovjet államigazgatási szervek végrehajtó és rendelkező tevékenysége c. alapvető tanulmányában több vonatkozásban is hozzájárult a szocialista államigazgatás egyes tevékenységi formáinak, valamint belső szervező elemeinek meghatározásához. Különösen jelentős az állami legfelső vezető, irányító tevékenységnek az államigazgatási tevékenységtől való elhatárolására irányuló törekvése.<sup>17</sup> Kétségtelen eredményként kell számontartani az *államigazgatásnak végrehajtó-rendelkező tevékenységként való felfogását* is. A jelentős részeredmények mellett azonban a fő kérdés, a klasszikusok elméleti hagyatéka alapján a szocialista államigazgatás olyan koncepciójának kidolgozása, amely annak közhatalmi és általában igazgatási-szervező oldalát egyaránt és egyenlő súllyal érvényesíti — viszonylag háttérbe szorult. Ez bizonyos fokig korlátok közé szorítja az elért eredményeket is. Az államigazgatás ilyen koncepciója hiányában pl. az államigazgatás alapelveit sem mint az általános társadalmi tevékenység során funkcionáló igazgatásnak az

<sup>12</sup> *Rendeleter-tervezet az állami ellenőrzés felhasználásáról.* (Lenin művei. 28. köt. 335. o., de jóformán kizárólag ennek a kérdésnek szentelti a munkás-paraszt felügyelet átszervezéséről szóló javaslatait.) Lenin művei. 33. köt. 482—487. o.

<sup>13</sup> „Azonnal pályázatot kell kiírni két vagy több tankönyv megírására munka-szervezésről általában és különösen a közigazgatási munka megszervezéséről... Néhány képzett és lelkiismeretes embert ki kell küldeni Németországba vagy Angliába irodalomgyűjtés és a kérdés tanulmányozása végett.” (Lenin művei. 33. köt. 494. o.)

<sup>14</sup> Így pl. a munkás-paraszt felügyelet alkalmazottairól szólva javasolja, hogy „ezeket külön meg kell vizsgálni lelkiismeretesség és államapparátusunk ismerete szempontjából, külön ki kell próbálni őket arra nézve, hogy tisztában vannak-e általában a munka tudományos megszervezésének s kiváltképpen az igazgatási és hivatali munkák stb. megszervezésének alapismereteivel.” (Lenin művei. 33. köt. 484. o.) De jóval előbb már az OK(b)P IX. kongresszusán az államapparátus területére kiterjedően is hangsúlyozza az igazgatási, ezen belül külön az államigazgatási ismeretek szakképzettség jellegét, és megszerzésének szükségességét. (Vö. Lenin művei. 30. köt. 463. o.)

<sup>15</sup> A tanulmányokban és monográfiákban egyaránt folyó vita eredményeit részben ismerteti P. Levit: *A szovjet szocialista államigazgatás és az államigazgatási jog fogalma.* (Stat a Právo, 1952. Prága, 4. sz., 345—352. o.)

<sup>16</sup> Sz. Sz. Sztudenjikin, *A szovjet államigazgatási jog.* Moszkva, 1949. Magyar kiadás 1951. 37—54. o. — Sz. Sz. Sztudenjikin — V. V. Vlaszov—I. I. Jevtyihjev, *Szovjet államigazgatási jog.* Moszkva, 1950. 58—83. o.

<sup>17</sup> *A szovjet államigazgatási és pénzügyi jog kérdései.* Tanulmánygyűjtemény. Moszkva, 1952. 5—65. o.

államigazgatásban sajátosan érvényesülő elveit tárgyalják, hanem nagyobb-részt az egész szocialista állami, közhatalmi tevékenység során érvényesülő alapelveket ismertetik az államigazgatás specifikus elveiként.

Az állam- és jogelmélet — amelynek egyébként ez csak közvetett feladata — többnyire a marxi meghatározást inkorporálja, mint az állam- és jogelmélet tételét és általában meg sem kísérlí annak az állam- és jogtudományok területén való további kimunkálását.<sup>18</sup> A szovjet államjog és államigazgatási jog tudományának művelői között az államigazgatás fogalom meghatározásáról több éven keresztül tartó és egyéb vonatkozásban igen sok pozitív eredményt felmutató vita során egymással szembeütköző meghatározások e vonatkozásban a *fogalomképzéshez felhasznált elemek tekintetében* lényegében nem jutottak túl az előbbieken általunk jogtudományi vagy államigazgatási jogiként jellemzett irányzat, illetve ezen belül a pozitív meghatározások keretein. Az egyes meghatározások képzésének előbb említett módszerbeli elemeit tekintve lényegében az államigazgatás formális vagy szervezeti, illetve az anyagi vagy tartalmi meghatározásainak hívei ütköztek meg. Más vonatkozásban természetesen helytelen lenne azonosítani a vita során szembenálló ellenvéleményeket a burzsoa irodalomban ismeretes különböző államigazgatási fogalmakkal. A szovjet szerzők minden meghatározása a szovjet szocialista állam, a kizsákmányolástól mentes társadalom államigazgatásának tevékenységét elemzi. A szovjet szocialista államigazgatás feltétlen törvény alá rendeltsége, a szovjet szocialista államigazgatás feladatai minden meghatározásban kifejezésre jutnak (bár az utóbbiak inkább az egész szovjet társadalom előtt álló olyan fő feladatokként hatnak, amelyek megoldásában való közreműködés a szovjet állam összes, tehát államigazgatási és nem államigazgatási szerveinek egyaránt jellemzője).

A vita során összecsapó ellenvélemények két fő álláspont körül csoportosíthatók: az egyik álláspont szerint államigazgatásnak minősül a *szovjet állami szervek egész végrehajtó-rendelkező tevékenysége*. Eszerint tehát az államigazgatás szervein kívül a szovjet államban államigazgatási tevékenységet is ellátnak a szervei minőségüknek megfelelő tevékenységük kifejtésén túl a legfelsőbb államhatalmi szervek, az államhatalom helyi szervei, a bírói és ügyészi szervek egyaránt.<sup>19</sup> Ennek az álláspontnak ma Sz. Sz. Sztudenyikin a fő képviselője. Mindkét általunk ismert meghatározásának sommázata az, hogy az összes szovjet állami szervek egész végrehajtó és rendelkező tevékenysége — államigazgatás.<sup>20</sup> Lényegében ezzel azonos I. I. Jevtyihijev álláspontja,

<sup>18</sup> Vö. M. P. Kareva—G. I. Fegykin, *Állam- és jogelmélet*. Moszkva 1955. 435—436. o., illetve Arzsanov, *Állam- és jogelmélet*. Bp., 271—272. o.

<sup>19</sup> E meghatározás szerint az államigazgatás fogalmi körébe tartozna többek között az államigazgatási és nekik alárendelt egyéb szervek végrehajtó-rendelkező tevékenységén kívül a legfelsőbb államhatalmi szervek minden törvényalkalmazó, tehát nem törvényhozó aktusa, az államhatalom helyi szerveinek egész tevékenysége, így a helyi szovjetnek ülésein teljesített hatalmi tevékenysége is, az államhatalmi szervek belső igazgatása, valamint az ügyészi szervezet belső igazgatása, továbbá a bírói szervezet államigazgatási jellegűnek ítélt aktusai, mint pl. a bírói végrehajtás és esetleg egyéb államigazgatási aktusok (a helyi államhatalmi szervek tevékenységének megítélésével ennek az álláspontnak a képviselői között is vannak eltérések, amennyiben egyesek csak az államigazgatás irányítására vonatkozó aktusait tekintik államigazgatásnak).

<sup>20</sup> Szó szerint: „A szovjet államigazgatás az állami szervek végrehajtó és rendelkező tevékenysége, mely az SzK(b)P vezetése alatt a törvényeknek és a törvényeken alapuló más jogi aktusoknak a megvalósításából áll.” (Sz. Sz. Sztudenyikin, *A szovjet államigazgatási jog*. Moszkva 1949. Ld. az 1951. évi magyar nyelvű kiad. 3. o.) A másik

aki szerint az államigazgatás „azon állami szervek munkájának fő szférájába tartozik, amelyeket az alkotmány végrehajtó szervekként határoz meg”. Ezt követően megállapítja, hogy igazgatási aktusokat más állami szervek is kiadnak, így pl. a prezidium és az államhatalom helyi szervei. A továbbiakban állást foglal abban is, hogy az államigazgatási szervek egész munkáját államigazgatási tevékenységnek minősíti.<sup>21</sup> Hasonló V. F. Kotok álláspontja is.<sup>22</sup> Tőlük Jampolszkaja csak annyiban tér el, hogy az államigazgatási tevékenység törvény alá rendeltségének elsődleges hangsúlyozása mellett az államigazgatási tevékenységet az államigazgatási aktusok jogi kifejezésére szűkíti.<sup>23</sup>

A velük szembenálló álláspont csak a szovjet alkotmány által államigazgatásnak, tehát végrehajtó, rendelkező szerveknek deklarált állami szervek végrehajtó-rendelkező tevékenységét minősíti államigazgatásnak. Fő képviselői G. I. Petrov,<sup>24</sup> és I. N. Ananov.<sup>25</sup> Bár Ananov nem minden vonatkozásban következetes a formai, illetőleg „organikus” meghatározásmódhoz. Így pl. elismeri a prezidium, az ügyészség belső igazgatásának és a bírósági végrehajtó tevékenység végrehajtó-rendelkező, tehát államigazgatási jellegét; ha ezeket mégis kirekeszti az államigazgatási tevékenység köréből, azt nem elvi, hanem csupán célszerűségi szempontokkal, és pedig azzal indokolja, hogy ezeknek a tevékenység formáknak az államigazgatás meghatározásánál való figyelembevétele „gyengítené a szovjet államigazgatási szervezet tevékenységére szükségképpen fordítandó nagy figyelmet”.<sup>26</sup>

Amint látjuk, minden változat operál az államigazgatás végrehajtó-rendelkező, szervező tevékenység jellegével. Ezek azonban csupán „az állam-

---

meghatározás ehhez egészében hasonló. „Ez az állami szervek végrehajtó és intézkedő tevékenysége a törvények alapján és végrehajtásuk közben, ... stb., továbbá a szovjet állami szervek végrehajtó és intézkedő tevékenysége a gyakorlati végrehajtás szervezését és a tervezés, számvitel, ellenőrzés, a káderek kiválasztása és elosztása, a törvények és más jogi aktusok közvetlen végrehajtásának kivitelezését jelenti”. (Sz. Sz. Sztudenyikin— I. Jevtyihijev—V. Vlaszov, *A szovjet államigazgatási jog*. Moszkva, 1950. 3. o.)

<sup>21</sup> Vö. I. Jevtyihijev—V. Vlaszov, *Államigazgatási jog*. Moszkva 1946. 3—4. o.

<sup>22</sup> „A szovjet államigazgatás a szovjet állami szervek végrehajtó és rendelkező tevékenysége, mely a törvények és más törvényen alapuló jogi aktusok megvalósításában áll. . .” (*Szovjet államjog*. Moszkva 1948. 366. o.)

<sup>23</sup> „A szovjet államigazgatás vagy az állam végrehajtó-rendelkező tevékenysége — a szovjet szocialista állam törvény alá rendelt tevékenységének olyan formája, mely a kommunista párt vezetése alatt valósul meg, a kommunizmusnak a Szovjetunióban való felépítésére irányul, a törvények életbe léptetésének közvetlen vezetésében, a törvények és más állami aktusok teljesítésének ellenőrzésében áll és az államigazgatás aktusaiban (az igazgatás normatív és egyedi aktusaiban) jogi kifejezést nyer.” (*A szovjet államigazgatás szervei a mai időszakban*. Moszkva 1954. 48. o.)

<sup>24</sup> „A szovjet államigazgatás, vagyis a szovjet állam végrehajtó, rendelkező tevékenysége a szovjet állam tevékenységének egyik olyan formája, amelyet végrehajtó és rendelkező szervek gyakorolnak és amely a szocialista állam funkciói gyakorlati megvalósításának szervezéséből áll. . . stb. (Az államigazgatási jog elméleti kérdései. Szovjet állam és jog. 1950. Magyarul: Sz. C. Gy. 1953. évi 1—2. sz. 64. o.)

<sup>25</sup> „A végrehajtó-rendelkező tevékenység közhatalmi vezető, szervező és szabályozó tevékenység, melyet az államigazgatás szervei, a jogi személyek és az ezeknek a szerveknek alárendelt intézmények, vállalatok és szervezetek valósítanak meg.” (*A szovjet államigazgatási szervek végrehajtó és rendelkező tevékenysége*. A szovjet államigazgatási és pénzügyi jog kérdései. Tanulmánygyűjtemény. Moszkva 1952. 53. 1.) — Hasonlóképpen foglal állást Sz. Sz. Sztudenyikin 1949-ben kiadott tankönyvének recenziójában. (*Szovjet állam és jog*. 1950-es évf. 2. sz. 74—75. o.)

<sup>26</sup> I. m. 57. 1.

eredményének értékeléséhez feltétlenül hozzátartozik, hogy Sz. Sz. Sztudenyikin már a vitát megelőzően felvázolta az államigazgatás meghatározásának a vitában felmerült összes lehetőségeit és e lehetőségek ismeretében foglalta el az előbbiekben is idézett álláspontját. „Az államigazgatást, mint terminus igazgatás” terminus technicus egyszerű szinonimáiként jelennek meg. A vita technikust többféle értelemben használják: 1. az állam mindenfajta tevékenységének megszerzésére a társadalmi viszonyok területén, 2. vagy csak az államigazgatási szervek végrehajtó tevékenységét értik alatta, 3. vagy az államigazgatási szervek mindenfajta tevékenységét, 4. vagy az állam minden törvényes szervének végrehajtó és rendelkező tevékenységét”.<sup>27</sup>

Mi az oka annak, hogy a szovjet állam- és jogtudományban az államigazgatás koncepciója még nem jutott túl az igazgatási joginak jellemzett irányzat keretein? Kétségtelenül hozzájárult ehhez, hogy a Szovjetunióban — annak ellenére, hogy Lenin többszörű erőfeszítést is tett létrehozására —, nem alakult ki az általános szocialista szervezéstudomány; vannak ugyan különböző ágazati, szervezési stúdiumok, amelyek — kizárólag praktikus jelleggel — a gazdaság egyes ágazataiban vizsgálják a szervezés elemeit.<sup>28</sup> Az egyes ágazati szervezési stúdiumoknál az elméleti jelleg háttérbe szorulása szükségképpen következik az összes igazgatási területeken jelentkező elvek, törvényszerűségek, tapasztalatok elméleti általánosítását egyedül elvégezni képes általános szervezéstudomány hiányából. Ilyen módon a szovjet az állam- és jogtudományok az államigazgatás meghatározásánál nem kaphattak megfelelő alátámasztást a szervezési oldal elemzéséhez.<sup>29</sup>

Az *egyes népi demokráciákban* viszonylag kevés önálló kísérlet történt az államigazgatás meghatározására. Csehszlovákiában a Jan Bartuska<sup>30</sup> által szerkesztett államjogi tankönyv az államigazgatás forgalmaként inkorporálja A. J. Visinszkijnek lényegében a marxi meghatározást megismétlő tételét.<sup>31</sup> A lengyel államigazgatási jog marxista tankönyvének bírálata során a tankönyv szerzői az államigazgatás tárgyi, anyagi meghatározása mellett

<sup>27</sup> Sz. Sz. Sztudenyikin, *Az államigazgatás rendszere és a szovjet államigazgatási jog tárgyalásának kérdése*. Cikkgyűjtemény. Moszkva 1949. 20. o.

<sup>28</sup> Mint például a kereskedelmi szervezés. A valóságos helyzetképhez hozzátartozik, hogy volt a szovjet társadalomtudományok fejlődésének egy olyan korszaka, amikor az általános szervezéstudomány és az egyes ágazati szervezéstudományok szinte kizárólagos jelleggel léptek fel a társadalmi viszonyok igen széles területén. Volt olyan időszak, amidőn az általános szervezéstudományok művelői egyenesen tagadták pl. a politikai gazdaságtan tudományának szükségességét és az általános szervezéstudomány által kidolgozott szervezési normákkal kívánták helyettesíteni a politikai gazdaságtan által feltárt tudományos törvényeket. A szervezéstudományok jelentőségének ilyen eltűlése a társadalmi viszonyok más területén is érezte hatását. Így pl. az állami tevékenység különböző oldalaival foglalkozó szervezéstudományi ágazatok teljesen elhanyagolhatónak hirdették különösen az államhatalmi és államigazgatás tevékenység jogi oldalait és igen sok vonatkozásban a szocialista jog normáit szervezéstechikai normák bevezetésével helyettesíthetőkné válték. Részben ezzel az egy ideig uralkodó állásponttal függött össze, hogy mintegy liquidálták a szovjet államjogot és államigazgatási jogot és helyette a szovjet államépítést tanították a Szovjetunió jogi karain. (Vö. A. A. Aszkerov: *Ocserki Szovjetszkovo sztrajlyesztvo*. Moszkva, 1953. 25—32. o.) Nekünk úgy tűnik, hogy a jelenlegi állapot, az általános szervezéstudományok általános és az ágazati szervezési tudományok viszonylagos elhanyagoltsága ennek a kétségkívül eltűlt irányzatnak bizonyos fokig szintén nem minden vonatkozásában indokolható ellenhatását tükrözi.

<sup>29</sup> Egyedül I. N. Ananov említett tanulmánya tesz ezen a területen néhány igen jelentős megállapítást.



foglaltak állást, bár a vitában egyesek mind a formai (alanyi), mind az anyagi (tárgyi) meghatározási mód szempontjainak összetett érvényesítését igényelték.<sup>32</sup> A magyar állam- és jogtudományban Sztudenyikin, majd a Sztudenyikin könyvének bírálata után Petrov és Ananov meghatározásait — többkevesebb módosítással — egyaránt felhasználták a magyar államigazgatás meghatározásához. E mellett kétségtelenül voltak olyan kezdeményezések is, amelyek az államigazgatás felfogásában megkísérelték érvényrejuttatni a szervezési és jogi elemeket egyaránt. Ilyennek kell tekinteni pl. az államigazgatási jog mellett az államigazgatás szervezése és vezetése egyetemi stúdium bevezetésének szorgalmazását. De végső soron ebbe az irányba mutatott az Állam és Igazgatás c. folyóirat anyagának igen jelentős része is.

## II

A sokféle és egymással szembevető kísérlet egyenesen kínálja azt a kérdést: meghatározható-e egyáltalán az államigazgatás? És ha igen, a meghatározás érvényét mennyire lehet kiterjeszteni. A negatív irányzat valójában ezt — az államigazgatási tevékenység legkülönbözőbb ügyeket felölöző jellegére tekintettel — tagadja. A pozitív meghatározások viszont az államigazgatás általános fogalmának és egy konkrét állam konkrét államigazgatási tevékenységének meghatározására egyaránt kísérletet tesznek. Kétségtelen, hogy a konkrét államigazgatás mindig egy adott *osztályállam osztályigazgatása*, így az államigazgatás nemcsak államtípusonként, hanem az adott államtípuson belül államonként más és más feladatokat lát el, más és más tevékenységi formákkal operál (az adott állam gazdasági alapjának, osztálytartalmának, osztályviszonyainak, történelmi sajátosságainak megfelelően).<sup>33</sup> E mellett az államigazgatás, mint az állami tevékenység *legmozgékonyabb* eleme, az adott állam egyes időszakaiban is gyorsan és számos elemében változik. Mégsem lehet tagadni, hogy vannak az államigazgatásnak közös lényeges sajátosságai, amelyek lehetővé teszik — ha nem is az államigazgatás teljes fogalmának, de az *államigazgatás lényegének* az összes államtípusok államaira alkalmazható meghatározását. Ez a meghatározás szükségképpen a filozófia mint a társadalmi fejlődés legáltalánosabb tudományának tétele lesz. Marx megragadva az államigazgatás két legáltalánosabb és leglényegesebb elemét, valójában ilyen meghatározást adott. De éppen mint legáltalánosabb meghatározás nem foglalhatja magában egyetlen konkrét állam vagy konkrét államtípus államigazgatásának összes lényeges elemeit. Mint legáltalánosabb *meghatározás* csak elméleti alap, kiindulási pont lehet, mely az egyes szaktudományok számára sem az adott típus, sem az adott konkrét állam igazgatásának meghatározásában nem helyettesítheti a lehető teljes és az összes lényeges közös fogalmi elemek tükrözésére törekvő meghatározást. Ennek figyelmen kívül hagyása legalábbis túlzott általánosításhoz vezet.

<sup>30</sup> *Csehszlovák államjog*. 1956. évi orosz nyelvű kiadás. Moszkva, 260. o.

<sup>31</sup> Magyar nyelven ld. A. J. Visinszkij, *A szovjet állam- és jogtudomány kérdései*. Bp. 1950. 50. o.

<sup>32</sup> *Panstwo i Prawo*. 1953. 5—6. sz. 780. o.

<sup>33</sup> Az állami feladatoknak és az állami szervezeti formáknak végső soron a gazdasági alap, közvetlenül az állam osztálytartalma által való meghatározottságával kapcsolatban ld. *Az állami szervek rendszere a szocialista államban*. (Beér János—Kovács István. Állam és Igazgatás. 1955. évf. 506. és köv. o.)

A legáltalánosabbal szemben az *ún. tételesjogi meghatározás a legkonkrétabb*. A tételesjogi meghatározás alapja az, hogy az állami tevékenység különböző fajainak különválása és az ennek megfelelő differenciált szervezeti formák kialakulása mindig kifejezésre jut az adott állam jogában, azaz vagy írott, vagy szokásjogi, de mindig tételes jogszabályok határozzák meg a közhatalmat gyakorló állami szervek különböző típusait, valamint ezek tevékenységi körét. Így az egyes szervtípusok és a tevékenységi körök változása is folyamatosan kifejezésre jut minden állam hatályos jogában. Ezért nekünk úgy tűnik, hogy az államigazgatás az összes lényeges elemeire kiterjedően mindig csak *konkrétan*, azaz *egy adott állam viszonylatában és annak hatályos jogából kiindulva* határozható meg. Ez érvényes az államigazgatási tevékenységnek az állami tevékenység többi formáihoz való viszonyára is. A tételesjogi meghatározás sémája ennek megfelelően: *minden államon belül államigazgatási tevékenységnek kell tekinteni azt az állami tevékenységet, amelyet az állam joga annak nyilvánít*. A tételesjog azonban többnyire csak közvetett módon igazít el, amennyiben általában az egyes államigazgatási szervek hatáskörében jelöli ki az államigazgatási tevékenységet, így gyakorlatilag az államigazgatási tevékenység csak az azt ellátó szerveken keresztül határozható meg. Ezt figyelembe véve a tételesjogi meghatározás sémája a következőképpen alakul: „Egy adott államon belül államigazgatás az a tevékenység, amelyet a hatályos jog által államigazgatásinak minősített szervek ténylegesen kifejtenek, illetőleg amelynek kifejtésére a hatályos jog alapján kötelezettek.” Ez a meghatározás kétségtelenül tisztán formális meghatározás és sokan hajlanak arra, hogy egyszerűen tautológiának minősítsék, bár nem egészen az. Mi *kisegítő meghatározási módnak* tekintjük, mivel felhasználásával lehetőség nyílik arra, hogy egy adott állam államigazgatásának terjedelmét pontosan körülhatároljuk. Így ez a meghatározás feltétlenül világos állásfoglalást jelent abban, hogy *a)* az államigazgatás kizárólag az államigazgatási szervek által végzett tevékenység, *b)* az államigazgatási szervek egész tevékenysége államigazgatásnak minősül (bár a tételesjogi meghatározások hívei is kirekesztik az államigazgatás tevékenységéből annak egyes elemeit, pl. Ereky a polgári jogi jogügyleteket), *c)* az államigazgatási szervek csak olyan feladatokat láthatnak el, amelyeket a tételes jog hatáskörükbe utal.

Felhasználásának előfeltétele azonban, hogy az államigazgatás meghatározására irányuló törekvések között *megfelelő helyre* helyezzük és valóban mint *kisegítő* jellegű meghatározást fogjuk fel. A tételes jogi meghatározás annyiban önmagába visszatérő kör, és kielégül önmagában, hogy nem ad vissza semmit a gyakorlatnak, rajta keresztül nem érvényesülhet a tudomány alapvető funkciója, azaz hozzájárulás tárgyának továbbfejlődéséhez. Egyszerű *függvénye* az adott állam jogalkotásának, csupán regisztrálja azt, így nem helyettesítheti az államigazgatás nála általánosabb meghatározásait.<sup>34</sup> Nem ad választ arra, hogy milyen elméleti ismérvek alapján határozható el az államigazgatási tevékenység a jogalkotó számára is. Mindez nem jelenti azt, hogy a tételesjogi meghatározások egészében elvetendők. Így pl. az államigazgatási ügyek *szabatos rögzítésével* és összefoglalásával segíthetik az

<sup>34</sup> Ebbe a hibába esik Ereky, aki *Az önkormányzat és közigazgatás* c. munkájában a legkülönbözőbb államigazgatási meghatározásokat bírálva, egyszerűen a maga tételesjogi meghatározását állítja az általánosabb meghatározások helyére.

államapparátust egyes *jogszabályok érvényesülési területének* körülhatárolásában.<sup>35</sup> Alapul szolgálhatnak legalább *adott típuson* belül általánosnak tekinthető meghatározásokhoz, így azok a valóságos, konkrétan létező államigazgatásból indulhatnak ki.<sup>36</sup> A tételesjogi meghatározások *korlátainak* ismerete megóv az államigazgatásnak az azonos típuson belül sem általános intézményeken alapuló felfogásától.<sup>37</sup>

### III

Ahhoz, hogy az államigazgatás meghatározását megközelítsük, mindenekelőtt el kell határolnunk magát az igazgatást mint társadalmi tevékenységet a társadalomban ismeretes egyéb tevékenységi formáktól.

Igazgatáson azt a társadalmi tevékenységet értjük, amely megteremti meghatározott feladatok megvalósításának előfeltételeit és egyben a maga speciális eszközeivel biztosítja is e feladatok megvalósítását az annak teljesítésére jogosítottak és kötelezettek által.<sup>38</sup>

Az igazgatás ilyenformán a társadalmi munkamegosztás folyamatában mindig annak az *adott feladatnak meghatározása és gyakorlati, közvetlen megvalósítása között* helyezkedik el, amelynek teljesítésére az adott igazgatási tevékenység irányul. Eszerint az igazgatás által megvalósítandó feladat kijelölése, meghatározása mint társadalmi tevékenység, nem része az igazgatásnak, hasonlóképpen nem az az adott feladat gyakorlati konkrét megvalósítása sem. (Ez nem zárja ki, sőt feltételezi, hogy feladata megvalósítása érdekében, annak alárendelten segédtevékenységként maga is kitűzzön és megoldjon konkrét feladatokat.) Az igazgatás ebben az értelemben az egyik legáltalánosabb társadalmi tevékenység, mely mindig szükségképpen jelen van, mihelyt több ember — akár a társadalom legelemibb sejtje is — együttműködik valamilyen meghatározott cél elérésére. Az igazgatás itt az egyes emberek tevékenységének meghatározott célra irányításában és összehango-

<sup>35</sup> Ez pl. egyáltalán nem közömbös az államigazgatási eljárás alkalmazási területének meghatározásában.

<sup>36</sup> A kelsen-i iskola egyik hibája, hogy az államigazgatás felfogását is egy nemlétező, absztrahált vagy inkább feltételezett jogrendszerre építi.

<sup>37</sup> Ilyen pl. az előbbieken már említett Laband-i koncepció, mely az államigazgatás meghatározását a miniszteri felelősséghez, tehát olyan intézményhez kapcsolja, mely a burzsoa államokban sem általános.

<sup>38</sup> Az igazgatás meghatározása a különböző szervezéstudományi munkákban többnyire utaló jellegű. Így pl. A. Lepawski idézett munkájában az igazgatást mint ügyek elintézésére, „megesinálására” irányuló tevékenységet említi, majd az igazgatás meghatározása helyett megállapítja, hogy „l. vannak a társadalomban bizonyos gyakorlatok és eljárások, amelyek az adminisztráció vagy a vezetés területéhez tartoznak. 2. Ezek az igazgatási gyakorlatok és vezetési eljárások képessé teszik a társadalom szervezeteit arra, hogy megfeleljenek feladataiknak és végrehajtsák programjukat. 3. Ezek az igazgatási eljárások a végső eredménynek ugyanolyan részei, mint maga a program.” (3. o.) Magyary is utaló jellegűen, mint „ügyek intézését, kérdések megoldását, célszerű cselekvést” írja körül az igazgatás fogalmát. (*Magyar Közigazgatás*. Bp. 1942. 3. o.) A polgári államigazgatási jogi művek, ha a kérdéssel egyáltalán foglalkoznak, hasonló megközelítéssel operálnak. F. Giesse szerint pl. az igazgatás „a szó természetes értelmében meghatározott ügyek folyamatos tervszerű intézése, tevékenység a házban, udvarban...” (*Allgemeines Verwaltungsrecht*, 1952. Tübingen. 5. o.) Viszonylag elfogadhatóbb meghatározást ad John M. Pfiffner: „Az igazgatást úgy lehet meghatározni, hogy az az elérni kívánt célok elérésére szolgáló emberi és anyagi erőforrások megszervezése és irányítása”. (*Public Administration*, New York, 1953. 3. o.)

lásában jelentkezik, még akkor is, ha ez az irányítás vagy összehangolás ötletszerű.<sup>39</sup> A társadalmi fejlődés menetében, a termelési viszonyokban beálló változásoknak alárendelten, az igazgatás is állandóan fejlődik a társadalom legalsó fejlődési fokán álló emberi közösségek munkájának összehangolását ellátó és egyéb emberi tevékenységgel összefonódó elemi formáktól az igazgatási tevékenységre specializálódott, egymással hierarchikus viszonyban álló sejtek tömegéből álló hatalmas igazgatási szervezetekig. E fejlődés sajátos vonása, hogy a fejlettebb igazgatási kapcsolatok nem feltétlenül szorítják ki a régi, esetleg kezdeti formákat. A régi formák a maguk alkalmazhatási területein a fejlettebb formák egyidejű fennállása mellett is betölthetik társadalmi funkcióikat, részint önállóan, de a fejlettebb formák összetevőiként is. Éppen a már létrejött formák viszonylagos állandósága magyarázza az egyszerre létező formák rendkívüli változatoságát és rugalmasságát. Az igazgatási elemek képzéséhez szükséges összes elemek (ideértve természetesen az igazgatási feladatok ellátására rendelkezésre álló, felfelhasználható vagy kiképezhető káderállomány jellegét is) figyelembevételével mindig *objektíve adottnak* tekinthető az adott feladat teljesítésének biztosítására legalkalmasabb igazgatási forma. A *legalkalmasabb forma* felismerését és bevezetését azonban rendkívül megnehezíti az, hogy az igazgatás az alkalmas és kevésbé alkalmas formákkal szemben egyaránt rendkívül rugalmas. A legalkalmatlanabb forma is betölt valamilyen igazgatási funkciót. A forma alkalmatlansága természetesen szükségképpen jelentkezik a feladat teljesítésének elmaradásában vagy korlátozottságában. Végül is a forma alkalmatlansága csak az igazgatási folyamatok elemzése útján állapítható meg.

Az igazgatási tevékenység jellegét egyébként meghatározásánál sokkal inkább kifejezik egyes elemei. H. Fayol az igazgatásnak öt elemét különböztette meg, és pedíg: az előrelátást vagy tervezést (program meghatározását a kitűzött feladat megvalósításának szolgálatában), a szervezést,<sup>40</sup> a parancskiadást, a koordinációt és az ellenőrzést.<sup>41</sup> Az újabb irodalomban ma már az igazgatásnak hét, sőt kilenc mozzanatát is megkülönböztetik.<sup>42</sup> Az igazgatás differenciálódása fokozatosan újabb és újabb elemekre hívja fel a figyelmet.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> Magyary az igazgatás funkcionálási területét leszűkítve nem tekinti igazgatásnak a szervező tevékenységet, ha az a „család”, tehát a vérségi kötelék érdekkörén belül marad. (I. m. 3. o.) Ehhez azonban maga sem következetes; az igazgatás egyes elemeire utalva pl. használja a családon belüli példákat is. (I. m. 23. o.)

<sup>40</sup> A szervezést mint terminus technicum a különböző művekben többféle értelemben is használják. Gyakran az igazgatással azonos értelemben, többször azonban csak mint az igazgatás egyik elemét, szervezetek létrehozását, azok közötti munkamegosztás kialakítását. Itt ebben az utóbbi szűkebb értelemben jelenik meg.

<sup>41</sup> Ld. *Az igazgatási tudományok II. kongresszusa*. Bruxelles, 1923. 17. o. H. Fayol az igazgatást mint a nagyüzemekben előforduló műveletek egyikét vizsgálja. Rajta kívül megkülönbözteti még a technikai, kereskedelmi, pénzügyi, biztosítási, könyviteli műveleteket, valamint külön tevékenységi formaként az üzem „kormányzását”, azaz az üzem egészének kitűzött fő célja irányában való vezetését.

<sup>42</sup> Tervezés, szervezés, anyagellátás, irányítás, koordináció, jelentéstétel, pénzügyek. A gyakorlati munkákban ma általában ez a hét elem az elfogadott és angol nyelvű kezdőbetűik alapján posteorb megjelöléssel rövidítik. Ehhez egyes szerzők külön hozzáveszik még az analízist, a szervezet működésének és az igazgatott területnek folyamatos elemzését és a méretezést. (Vö. Lepawski, i. m. 23. o.)

<sup>43</sup> Így pl. az igazgatási munka elemzése régóta alkalmazott módszer az igazgatásban. De csak az utóbbi évtizedekben került annyira előtérbe, hogy ma már minden nagyobb méretű igazgatási szervezetben ennek eredményességének biztosítására specializált csoportok, osztályok is kialakultak. A magyar államigazgatáson belül ilyen

I. N. Ananov az igazgatás elemeinek két egybekapcsolt csoportját emeli ki, és pedig: *a*) a szervezést (ez alatt szervezet létrehozását, felszámolását, újjászervezését, strukturájuk átalakítását, személyi létszámuk megállapítását, személyzetük kiegészítését vagy kicserélését, a szervek anyagi eszközökkel való ellátását, munkabérelapok megállapítását, szervezeti szabályzatok kiadását, vagy megerősítését érti), továbbá *b*) a vezetést (mely a már megszervezett apparátus munkájának irányításához kapcsolódik, a tervek jóváhagyását, e tervek teljesítésének biztosítására szükséges rendszabályok kiadását és a teljesítés ellenőrzésének méretezését érti).<sup>44</sup> Ananov nem részletezi tovább ezeket az elemeket, megállapításai azonban így is jelentős segítséget adnak a szocialista típusú igazgatás összes műveleteinek kidolgozásához.

Műveleteinek, elemeinek ismerete egyben el is határolja az igazgatást a társadalmi tevékenység egyéb fajtáitól (a közvetlen termelő, kereskedelmi, kulturális, szolgáltató, egészségügyi stb. tevékenységtől). A burzsoa jogtudományi irányzatok azonban az igazgatási tevékenység összes elemeit figyelmen kívül hagyva, nem vesznek tudomást erről az elhatárolásról sem. A társadalmi valóságot teljesen hibásan tükrözve, az államigazgatásnak csak állami oldalát tartva szem előtt löbnyire államigazgatási tevékenységként fogják fel az egyéb tevékenységi formákat is, ha azokat állami szervek teljesítik, vagy ha megvalósításuk az államigazgatási szervezet közvetlen irányításával történik. A különböző burzsoa jogtudományi iskolák különböző elméleti konstrukciók segítségével helyezik el ezt a gyökerében nem igazgatási tevékenységet az államigazgatás tevékenységi formái között. Így a Kelsent követő ún. tiszta jogtani iskola egyszerűen jogalkalmazásnak, így magát a tevékenységet is *jogi aktusnak* minősíti.<sup>45</sup> Mások, mint pl. Ereky — ennyiben helyesen — azzal vitatják jogi aktussá minősítését, hogy az *tartalmában nem igazgatás*, hanem szellemi vagy fizikai munkateljesítés, majd kizárólag formális okokból (mivel állami szervek végzik) ez az álláspont is államigazgatásként jellemzi, egyes megjelenési formáit pedig az államigazgatás tényleges aktusaiként sorolja be az államigazgatási tevékenység fajai közé.<sup>46</sup> Végül van olyan álláspont, amely

---

egységekről jelenleg nem tudunk. Egyébként az igazgatás elemzésének az igazgatás külön elemeként való jelentkezése szorosan összefügg a szervezéstudomány kialakulásával. Valójában nem más, mint a szervezéstudomány elméletének az adott igazgatási területre való konkretizálása.

<sup>44</sup> I. m. 30. o.

<sup>45</sup> Kelsen a közvetett (jogszabályalkotó) és közvetlen (szervező) közigazgatást megkülönböztetve és az egész tevékenységet egyben jogalkotásnak és jogalkalmazásnak minősítve az állami kulturális, gazdasági stb. szervek egész tevékenységét államigazgatásnak tekinti. „Az az iskola és az a vasút, amely közvetlen közigazgatás esetén jött létre, állami iskola és állami vasút s az általuk kifejtett tevékenység állami tevékenység, mégpedig állami közigazgatás lesz.” (*Allgemeine Staatslehre*, 239. o.) Hasonló álláspontot vall Merkl is, aki szerint pl. ha a kodifikációt és a törvények szövegének kinyomtatását állami szervek végzik, ti. mint tisztviselők, illetve az állami nyomda látják el, akkor ezeket a segédfunkciókat egyaránt közigazgatássá kell minősíteni. (A. Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 10—11. o.) Majd külön is kifejti, hogy a közigazgatás teljes egészében a jog formájában jelenik meg. (I. m. előző v. l.)

<sup>46</sup> „Az a testi vagy szellemi munkát, amelyet az állam szervezetéhez nem tartozó fizikai munkások és a közigazgatás szakértői (ezen a mérnöki, orvosi, gyógyszerészeti, tanári munka végzését érti) mint állami szervek végeznek, a közigazgatás jogi aktusai gyanánt elismerni nem lehet, ezek az aktusok, amennyiben állami szervektől származnak, tényleges közigazgatási aktusok”. (Ereky i. m. 46—47. o.) Meghatározásából kimarad a gazdasági, termelő, csoztó stb. tevékenység, de nem azért, mert azt nem tekinti közigazgatásnak, hanem csupán abból a megfontolásból, hogy azokat a tételek

az egész állami vagy önkormányzati gazdasági, kulturális, egészségügyi stb. szervek által végzett tevékenységet egyszerűen az *államigazgatás segédtevékenységének*, járulékának fogja fel, ezért megítélésében nem is lát elvi problémát. Mint segédtevékenység egyszerűen „osztja a földolog sorsát”, követi az államigazgatást, mint „testet az árnyék”.<sup>47</sup> Az igazgatás a test, a termelés az árnyék, az igazgatás a „földolog”, a termelés csupán következmény, járulék. Így pl. a közüzemek által végzett termelés — mint tényleges tevékenység — egy megítélés alá esik az irattári kezeléssel, iktatással, a könyveléssel és az államigazgatást valóban kísérő más adminisztratív jellegű segédtevékenységgel. Ennek a konstrukciónak a fejtetőre állítotttsága azonnal nyilvánvaló, pedig — kevésbé burkoltan és sokkal konzekvensebben — valójában az előző álláspontokat fejezi ki.

A polgári jogtudománynak ez az álláspontja végső soron azzal a polgári liberális államszemlélettel van összhangban (közvetlenül arra is épül), amely az állami tevékenység egyedüli természetes területének a közhatalmi tevékenységet tekintette és más tevékenységi formák létjogosultságát csak annyiban ismerte el, hogy ha ezek a közhatalmi tevékenység érvényesülését támasztották alá. Az imperializmus időszakában ez a szemlélet már a burzsoá társadalom viszonyai között sem fejezi ki a valóságos helyzetet. Az államigazgatási jogtudományon belül pedig ma is közvetlenül a negatív meghatározások maradványa. Az államigazgatási jogtudomány, amely a századforduló idején még az államjog vagy alkotmányjogtudománnyal szinte teljes összefonódottságban jelentkezett, éppen a „bakterállam” szemlélet hatása alatt elméletileg nem tudta elhelyezni a kialakuló imperialista állam által egyre nagyobb számban ellátott egyéb tevékenységi formákat. Így azokat egyszerűen az amúgyis legnagyobb állami tevékenységi területhez, az államigazgatáshoz sorolta (már csak azért is, mert e tevékenységi formákat megvalósító állami vagy közületi szervek nagyobb része valóban az államigazgatási szervezet irányítása alatt áll) és egyben éppen ennek a területnek sokrétűsége folytán helyezkedett arra az álláspontra, hogy maga a közigazgatás meghatározhatatlan, illetve csak olyan módon határozható meg, ha közigazgatásnak tekintünk

jog általában nem szabályozza, így nem is kerülhetnek a meghatározás kifejezetten tételes jogra támaszkodó elemei közé. (I. m. 186—187. o.) Magyary szintén hasonló álláspontra helyezkedik, aki az állam által végzett termelő tevékenységet (útépítés, hídépítés stb.) nem az impérium gyakorlásával kapcsolatos közigazgatásnak minősíti (*Magyar Közigazgatás*. Bp. 1942. 39—40. o.), annak ellenére, hogy az előzőekben bőven foglalkozik az igazgatási tevékenység elemeivel. Ebben is egyik következtetlenségé jelentkezik.

<sup>47</sup> „A közigazgatáshoz kell számítanunk az érdemi közigazgatási tevékenységet, különféle segéd- és szakműködéssel támogató tevékenységeket, abból a megfontolásból, hogy ezek az elvileg működés tartozékát képezik s így osztják a földolog sorsát. Megfelelő támogató tevékenység kísérni minden elvileg állami működést, kíséri tehát a jogszabályalkotást, a bíraskodást s így kíséri a közigazgató tevékenységet is, de a támogató tevékenység itt a legnagyobb terjedelmű s a legváltozatosabb. Ilyen tevékenység a kezelés, a számvitel, a közintézmények (iskolák, kórházak, könyvtárak stb.) és közművek (vásárcsarnok, vízvezeték, esaternázás, vasút, posta, rádió, stb.) működése. Az ilyen közhatalom nélküli tevékenység úgy követi az elvileg közhatalmi működéseket, mint testet az árnyéka. Az a közigazgatási rendelkezés pl., mely valakinek gümőkóros megbetegedés gyanúja miatt egészségügyi vizsgálatát rendeli el (1940: VI. tc. 4. §.), kezelési, számviteli és orvosi ténykedést vált ki s e ténykedések, mint az elvi értelmű közigazgatási működést kísérő tevékenységek a közigazgatáshoz tartoznak, mint annak járulékai.” (Szontagh Vilmos, *A közigazgatási jogtudomány tan-könyve*. Debrecen 1948. 14. o.)

minden olyan állami tevékenységet, mely kívül esik a jogalkotáson és a bírászkodáson. *Ennyiben* tehát minden meghatározás ma is negatív meghatározás. Hogy a valóságnak ennyire szögesen ellentmondó felfogás mégis tarthatja magát, az ma is abban a burzsoázia számára általánosnak mondható felfogásban gyökerezik, amely a burzsoá állam minden fejlődési szakaszán az államtól lényegében idegen területnek érzi a termelést, azt a magántőkés monopóliumának tartja és ha az állam mégis jelentkezik termelőként, azt csak jobb megoldás híján elfogadható szükségszerű rossznak tekinti, vagy esetleg a magántőkés termelést kiegészítő és azt alátámasztó valamiféle segédtevékenységként fogja fel.

Ezekkel a lényegében osztálykorlátokkal (amelyek végső soron a burzsoá társadalom gazdasági alapjában gyökereznek) magyarázható, hogy a burzsoá jogtudományok olyan kiváló képviselője, mint Kelsen, aki a legmélyebbre ment az államigazgatás e területének körülhatárolásában, maga sem tudott megszabadulni ettől a ballaszttól. Kelsen közvetett és közvetlen közigazgatás között különböztet. Közvetett közigazgatáson azt az állami tevékenységet érti, amivel az állam kötelezi az alattvalókat valamilyen magatartás tanúsítására, ebben arra is, hogy iskolákat alapítsanak, kórházban gyógyítsanak, közüzemet hozzanak létre stb., míg a közvetlen közigazgatás területén maguk az állam szervei kötelezettek ilyen tevékenység közvetlen ellátására. Kelsen a közvetett közigazgatást anyagi értelemben államigazgatásnak tekinti, mivel az állam e tevékenysége során egyrészt mint autoritás (közhatalom) kötelező jogot, magatartási szabályt alkot, mely meghatározott magatartást ír elő az alattvalók számára (ezeket a magatartási előírásokat másodlagos normáknak nevezi), másrészt a másodlagos normák által meghatározott magatartást nem tanúsítókkal szemben büntetést vagy végrehajtást (szankciókat) helyez kilátásba (ún. elsődleges normák). És eljárása során alkalmazza mind a másodlagos normákat (megállapítja az előírt magatartás teljesítését, vagy nemteljesítését), mind az elsődleges normákat (a meghatározott magatartást nem tanúsítókkal szemben büntetést szab ki vagy végrehajtást vezet). A közvetlen közigazgatás szervei ezzel szemben csak másodlagos normákat alkalmaznak, amennyiben meghatározott magatartást tanúsítanak az autoritás olyan rendelkezései alapján, mely számukra meghatározott magatartást ír elő. Ezt tartalmilag nem tekinti állami aktusnak, de formailag igen, mert teljesítésére fegyelmi jog alatt álló állami alkalmazottak kötelezettek. Így jut el lényegében ugyanoda, ahová a többi meghatározások. A termelés is államigazgatás, ha állami szerv végzi. A tanítás is, ha állami tanító stb. Bár megállapítja, hogy ebből a közigazgatásból hiányzik a közhatalom gyakorlása.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Kelsen álláspontja egyébként más okokból sem fogadható el. Minden állami aktust jogalkotásnak és jogalkalmazásnak fog fel, nem különböztet bírászkodás és törvényhozás között sem. A bírászkodást pl. jellegét tekintve, azonosnak tekinti az ún. közvetett igazgatással, csak tételesjogilag lát elhatárolási lehetőséget, azaz csak az adott állam tételes joga jelöli ki, hogy mely ügyekben jár el bíróság, mely ügyekben közigazgatás. A közvetett igazgatás elvileg minden ügyben eljárhat. Valójában a törvényhozást, a jogalkotást is közvetett igazgatásként fogja fel. A törvényhozás, közigazgatás, bírászkodás között így semmilyen határvonalat nem lát. Ezt egyébként kifejezetten meg is állapítja: „a közigazgatás és az igazságszolgáltatás között a törvényhozáshoz való viszonyuk szempontjából, valamint a közigazgatás és a törvényhozás között semmilyen lényegbevágó különbség nincs”. (I. m., 236. o.)

A szocialista jogtudományban ma már nincs kétség aziránt, hogy az állami üzemek, gazdasági, kulturális, egészségügyi, szolgáltató intézmények elsődleges feladataik megvalósítása során nem igazgatási, hanem egyéb rendeltetésüknek megfelelő gazdasági (ideértve a közvetlen termelő, elosztó, szállítási stb. tevékenységet is), kulturális, egészségügyi tevékenységet végeznek.<sup>49</sup> A burzsoá álláspontok kritikai elemzése azonban a legutóbbi időkig elmaradt, pedig részben ide vezethetők vissza e szervek államigazgatási vagy nem államigazgatási jellegével kapcsolatban a szocialista irodalomban a legutóbbi időkben is jelentkező kételyek gyökerei.

Idetartozó, de külön kérdés az államigazgatási művelethez kapcsolódó nem specifikus igazgatási, tehát irattározási, kezelési, gépírási, sokszorozási stb. műveletek, a jogszabályok, határozatok, rendeletek, határozat-tervezetek vagy javaslatok készítésével szorosan összekapcsolódó szellemi munkateljesítések jellegének eldöntése. Ezek, amennyiben valamely igazgatási forma segédtevékenységeként jelentkeznek, valóban annak az igazgatási formának a jellege szerint ítélandók meg.

#### IV

Az igazgatást mint általános társadalmi funkciót megkülönböztetve egyéb formáktól, ki kell jelölnünk a társadalomban ismeretes különböző igazgatási tevékenységi formák körén belül azt a speciális területet, melyet államigazgatásként ismerünk el. A polgári szervezéstudományi művek egyaránt az igazgatásnak két nagy területét különböztetik meg, és pedig a *közigazgatást* és a *magánigazgatást*, egyszerűen szembeállítva az állam által végzett igazgatási tevékenységet a nem állam által végzett igazgatással. A két igazgatási forma között feltétlenül érvényesülő határvonalként a jogtudományi irányzatok mindegyike (ha ezzel egyáltalán foglalkozik) csak a tevékenységet teljesítő szervek állami vagy nem állami jellegéből, tehát alapján formális ismérvből indul ki, még ha az állami tevékenység különböző formái között tartalmi vagy más összetevőkből kiinduló megkülönböztetéssel is operál. (Azt már láttuk, hogy ez a formális ismérv az államigazgatásnak egyéb tevékenységi formákat is magában foglaló kiterjesztéséhez vezet.) Felismerik a tevékenység közhatalmi jellegében rejlő megkülönböztetési lehetőséget is, azonban ezt éppen a közigazgatási tevékenység olyan területekre való kiterjesztése miatt, ahol a közhatalom nem érvényesülhet, nem használhatják fel általános elkülönítési jegyül. Általában azonban a szervekből adottnak veszik és nem is tekintik feladatuknak az elhatárolás egyéb irányú kidolgozását. Magát az állami tevékenységet elemzik, amelynek a közhatalom egyéb tevékenységi formáiban (törvényhozó, bírói) is feltalálható és mintegy az államigazgatási területet látják olyannak, ahol az állam államigazgatási tevékenység ellátójaként közhatalom nélkül is jelentkezik.<sup>50</sup> Így a két terület

<sup>49</sup> Vö. A. V. Venediktov, *Állami szocialista tulajdon*. II. köt. 17. o.; I. N. Ananov, I. m. 49. o.; C. A. Jampolszkaja, *A szovjet államigazgatás szervei a mai időkben*. Moszkva. 1954. 39. o.; nálunk Világhy Miklós, *A gazdasági jog problémája*. Bp. 1951. 144. o.

<sup>50</sup> Egyes jogtudományi irányzatú munkákban előfordul a magánjogi és közjogi igazgatás megkülönböztetése is. Így pl. F. Giese szerint „jogi értelemben az igazgatás ehét magánjogi vagy közjogi. Közjogi az igazgatás akkor, ha közttestület közreműködésével hatalmilag lép fel.” (I. m. 6. o.) A két terület nem esik szükségképpen egybe



elhatárolására inkább a közigazgatástani irányzat keretében találunk kísérleteket. A közigazgatástani irányzatok általánosságban a közigazgatás sajátosságának tekintik a közigazgatás közhatalomra támaszkodó jellegét, jogi szabályozottságát, működési területén versenytársnélküliségét.<sup>51</sup> E mellett gyakori az elhatárolásnak az a módja is, hogy bizonyos, a közigazgatásra általában érvényes igazgatási alapelveknek a magánigazgatásban való módosult jelentkezéséből vagy hiányából állapítanak meg különbségeket. Ilyen alapelveként ismerik el pl. a közigazgatás politikai irányítottságát, a köziránti felelősségét, társadalmi szükségességét, a hatékonyság vagy eredményesség, a nevelő vagy propagandamunka, az állandó fejlődésre (növekedésre, terjeszkedésre) törekvés, valamint az igazgatott terület és az igazgatási területek elemzésére törekvés elvét.<sup>52</sup> Ezek közül is a politikai irányítottság elvét tekintik olyannak, amely kizárólag a közigazgatásra jellemző, a magánigazgatásban csak kivételesen (pl. hadigazdálkodás, háború esetén) jelentkezhet, akkor is korlátok között.<sup>53</sup> Így a politikai irányítottság a közigazgatás fogalmi elemévé válik és az ennek megfelelően nem is egyszerűen a törvények végrehajtására rendelt apparátus vagy tevékenység többé, hanem „az állami politika végrehajtását célzó kollektív munka koordinálója”.<sup>54</sup> Ilyen formán szinte az összes meghatározások tükrözik, hogy politikájának végrehajtásában a mai burzsoá állam legfőbb eszköze a közigazgatás — még akkor is, ha hangsúlyozzák, hogy ezt az állami politikát a közigazgatás felett álló politikai szervek (a törvényhozás és a kormány) öntik jogi formába.<sup>55</sup>

A politikai irányítottság és a politikai irányítás módszere egyébként ma egyik fő problémája a közigazgatással foglalkozó szervezéstudományi műveknek. Általában elismerik, hogy a politika közvetlenül is alakító tényezőként hat a közigazgatási szervezetek munkájában.<sup>56</sup> Egyben a közigazgatási szervek munkamódszereivel foglalkozva követelményként hangsúlyozzák, hogy a politika a közigazgatásra csak meghatározott irányból a kormányzat szervein keresztül hathat; a közigazgatás tisztviselője tartsa magát távol a gyakorlati politikai tevékenységtől. Semmi kétség aziránt, hogy a tisztviselőt nem a felülről érvényesülő és az uralkodó osztály számára ilyenformán sajátjaként fémjelzett, hanem elsősorban a tömegek felől ható politikai befolyással szemben kívánják immunissá tenni. A politikamentes közigazgatás követelményének ilyen irányát maguk az egyes szervezéstudományi munkák sem leplezik.<sup>57</sup>

a közigazgatással és a magánigazgatással. Így pl. az állam fiskális igazgatását a magánjogi igazgatás keretében sorolja fel, a közigazgatást tárgyalva viszont a fiskális igazgatást is felveszi, mint annak egy területét.

<sup>51</sup> Vö. Magyar, i. m. 40—41. o.

<sup>52</sup> Vö. Richard Warner: *A közigazgatás alapelvei*. London, 1947. 17. és köv. o.

<sup>53</sup> Uo., 132. és köv. o.

<sup>54</sup> I. M. Pfiffner, R. Bresthus, i. m. 5. o.

<sup>55</sup> „A közigazgatás, mint az igazgatás része, egyik formája határozható meg... szélesebb értelemben a közigazgatás olyan tevékenységből áll, amelynek célja az arra illetékes testületek által meghatározott állami politika végrehajtása vagy kikényszerítése”. (Albert Lepawsky, i. m. 51. o.) „A közigazgatás a széles igazgatási terület egy különleges szektora... A közigazgatás az állami politika megfogalmazásával és végrehajtásával foglalkozik, mely politikát a választott politikai testületek öntötték végső formába.” (J. M. Pfiffner és R. V. Presthus, i. m. 41. o.)

<sup>56</sup> Vö. M. E. Dimoch és G. O. Dimoch, *Public Administration*. New York, 1953. I. o.

<sup>57</sup> „A közigazgatásban foglalkoztatott tisztviselők sem engedhetik meg maguknak, hogy politikai tevékenységet fejtsenek ki. Amennyiben ily módon saját szférájukból

A szocialista államban az igazgatásnak közigazgatásra és magánigazgatásra való felosztása nem alkalmazható. Hasonlóképpen ahhoz, ahogyan a jogrendszernek magánjogra és közjogra való felosztása nem használható. Nem azért, mert nincs közjog és nincs magánjog a régi értelemben, hanem nagyjából azoknál az okoknál fogva, amiért a közjog és a magánjog megkülönböztetés lehetetlenült. A termelőeszközök zömének társadalmi tulajdonba vétele kihat a társadalmi viszonyok egész területére. A magánigazgatás mint társadalmi tevékenység a család s a kisárútermelés területére vonult vissza, ahol szükségképpen nem, vagy alig különül el egyéb tevékenységi formáktól. A társadalomban feltalálható igazgatási tevékenység ezzel nem lett kisebb, azonban az addig a tőkésék által uralt igazgatási területekre az állam, a dolgozók különböző társulásai, társadalmi szervezetei nyomultak be. Megváltozott az igazgatási kapcsolatok egész jellege és rendszere, amellet új típusú és új igazgatási kapcsolatok egész tömege jött létre nemcsak a szorosabb értelemben vett gazdaság, hanem az egész társadalmi élet területén. Ma az igazgatás főterülete, azaz a specifikus és az egyéb társadalmi tevékenységtől elkülönült igazgatási tevékenység szinte kizárólag az állami és társadalmi tevékenység területén jelentkezik.<sup>58</sup> Maga az állami tevékenység — szakítva a hatalmi ágak megosztásának elvével — mint az állam egységes tevékenysége tagozódik elsősorban a munkamegosztás elve alapján differenciálódott államhatalmi (legfelsőbb és helyi), államigazgatási, bírói és ügyészi tevékenységre és szervekre, valamint a gazdasági, kulturális és egyéb, a termelő, szolgáltató, elosztó tevékenységet közvetlenül ellátó szervekre.<sup>59</sup> Kialakult a proletárdiktatúra mechanizmusa, amely élén a párttal egységes politikai irányítás alatt tartja a mechanizmus összes társadalmi és állami szervezeteit, így az igazgatás egész területén jelentkezik a politikai irányítotttság. Nemcsak az államigazgatás, hanem a társadalmi és állami igazgatás összes lánczemei az általa kitűzött politika megvalósítását szervezik a maguk sajátos eszközeivel. Az államigazgatás elhatárolásához nem lehet kiindulni abból sem, hogy számára ezt a politikát hatalmi szervek jogi formába öntik, tehát ilyen formában a törvény végrehajtójaként jelenik meg. Egyrészt azért

kilépnek, ez azt jelenti, hogy saját uraik akarnak lenni és olyan hatáskört akarnak átvenni, melyre a néptől nem kaptak megbízást és amelyért következképpen nem is vállalhatják a felelősséget.” (R. Warner, i. m. 18. o.) „A közszolgálat csak nyerhet és semmit sem veszíthet abból, ha figyelembe veszi az igazgatás és a politika közötti különbséget. Abban az arányban, ahogy az igazgatási tisztviselők szóval és tettel kifejezésre juttatják azt, hogy magukat elsősorban a politika végrehajtójának tekintik, egyre valószínűbb a. hogy a lakosság kizárólag a törvényhozó területen akarja ellenőrizni a politikát és hagyja, hogy az igazgatás szabadon végezze munkáját, minden közvetlen beavatkozás nélkül.” (John Vieg után A. Lepawsky, i. m. 50. o.) Hogy ez ma már nem egyszerűen az USA igazgatásának sajátosságából folyik, bizonyítja, hogy a kérdés hasonló értelmű tárgyalása az angol és amerikai szerzőknél egyaránt jelentkezik.

<sup>58</sup> A kommunizmushoz vezető úton ennek az egyéb tevékenységi formáktól elkülönült igazgatási tevékenységnek el kell tűnnie, azaz az igazgatásnak tömegmértívé kell válnia és össze kell kapcsolódnia egyéb gazdasági, kulturális tevékenységi formákkal. A szocialista fejlődés jelenlegi szakaszán azonban ma még inkább ennek az elkülönült igazgatási tevékenységnek a növekedése figyelhető meg.

<sup>59</sup> Az állami szervezet differenciálódása kétségtelenül a munkamegosztáson túl is jelentős. Így például a hatalmi szervek az államigazgatási szervek felé irányuló teljes felügyeleti jogában, az államigazgatási szervek teljes alárendeltségében az államhatalmi szerveknek, vagy pl. a bírói függetlenség intézményében vannak a munkamegosztáson túlmutató garanciális elemek is, a differenciálódás *elsősorban* alapja mégis a munkamegosztás.

sem, mert a törvényen keresztül jogi formába öntött politika megvalósítása nemcsak az állami tevékenység, hanem az egész mechanizmus feladata, tehát nem specifikusan az államigazgatásra jellemző sajátosság, másrészt ez a politika nem csupán a legfelsőbb hatalmi szerveken keresztül, hanem az igazgatás egyes szervei felé közvetlenül is — adott viszonylatban sajátos mód-szerekkel — irányítólag érvényesül.

Nem lehet elhatárolási alap bizonyos feladatok monopolizáltsága sem, mivel egyes feladatok megvalósításában állami, gazdasági és társadalmi szervezetek egyaránt közreműködnek. A jogi szabályozottság a szocialista államban szintén nem csupán az államigazgatási tevékenység kizárólagos sajátossága. Ilyen formán az elhatárolás lehetséges alapja kizárólag a *köz-hatalom gyakorlásának jogosítványa*. Az igazgatási tevékenység során a köz-hatalom gyakorlásának ismérve, hogy az arra jogosított igazgatási szerv specifikus *állami kényszer* alkalmazásával kényszerítheti ki a rendelkezéseinek megfelelő cselekvést, azaz annak a feladatnak a teljesítését, melynek megvalósítására egész szervező tevékenysége irányul, *olyan szervezetekkel és személyekkel szemben is, akik maguk nem tagjai az igazgatási tevékenységet ellátó szervezeteknek*. És éppen ebben van az állami kényszer speciális sajátossága a kényszer más fajaival szemben. (Ha a törvényesség az állam működésének elfogadott alapelve, úgy e kényszer alkalmazásának kereteit mindig jog-szabályok jelölik ki.)

Az állami kényszer alkalmazásának lehetősége akkor is megkülönböz-tető jegye marad a közhatalmat gyakorló államigazgatásnak, ha *fő módszere* nem ebben fejeződik ki. Így például a szocialista államigazgatásban kétségtelenül a meggyőzés és az ösztönzés az igazgatás fő módszere. A meggyőzés és az ösztönzés azonban nem az államigazgatás specifikuma. Az a körülmény, hogy régen elsősorban a magánigazgatást tekintették annak a területnek, melynek fő eszköze a meggyőzés és az ösztönzés és az államigazgatást olyan-nak, ahol a fő eszköz az állami kényszer, egyszerűen azzal függ össze, hogy az államigazgatás elsősorban rendészeti igazgatásként volt megkülönböztethető a társadalomban ismeretes egyéb igazgatási formáktól. Ez azonban nem ok annak tagadására, hogy a gazdaságot irányító szocialista államban is a köz-hatalmat megvalósító államigazgatás egyetlen megkülönböztető jegye az *állami kényszer alkalmazásának az a lehetősége*, mely éppen közhatalmi jelle-géből folyik, de nem ok arra sem, hogy tagadjuk a meggyőzés és az ösztönzés eszközeinek előtérbe nyomulását a közhatalmat megvalósító államigazgatás-ban és ugyanígy vakoknak kellene lennünk, ha nem látnánk, hogy a nem közhatalmat megvalósító állami vagy társadalmi szervek által ellátott igaz-gatásban is megvan a kényszer (nem közhatalmi, hanem gazdasági, erkölcsi stb.) alkalmazásának lehetősége és gyakorlati alkalmazása is, az állam gazdasági-szervező funkciójából folyóan gyakran éppenúgy a jogi szabályozás keretei között, mint az állami kényszer.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> I. I. Jevtyihjev a szovjet államigazgatás két leglényegesebb formáját az igaz-gatási aktusok kiadásában és az adminisztratív kényszer megvalósításában, alkalmazá-sában látta. (I. I. Jevtyihjev—V. Vlaszov, i. m. 8. old.) E könyv bírálata során vetették fel éles formában a meggyőzést, az ösztönzést mint a szovjet államigazgatás fő módszerét (Sztudenyikin, Petrov). I. N. Ananov a meggyőzés és ösztönzés mellett hangsúlyozza a kényszer alkalmazásának lehetőségét, mint a közhatalmi jogosítványból folyó saját-osságot. (I. m. 17. és köv. o.)

A szocialista államban az igazgatás legszélesebb területe a gazdaság igazgatása. Ennek az igazgatási területnek az elemzése más igazgatási területek vonatkozásában is segítséget nyújt a közhatalmat gyakorló igazgatás meghatározásához. Az állam igazgatási tevékenysége a magántulajdonban és a szövetkezeti tulajdonban levő termelőeszközök felhasználása irányában kifejezetten mint impériumának, közhatalmának gyakorlója jelentkezik. Ezzel szemben az állami tulajdonban levő termelőeszközök igazgatásában az államigazgatás kettős minőségében is jelen van. Egyrészt az államnak mint tulajdonosnak képviselőjeként, másrészt mint az állami közhatalom gyakorlója, megvalósítója. Ebben az értelemben az államigazgatás mind a közhatalmi, mind a tulajdonosi jogosítványokkal él, maguknak az egyes termelőegységeknek az igazgatásában, amennyiben az üzem egészére nézve kötelező általános normákat és egyedi előírásokat állapíthat meg. A gazdasági-termelő tevékenységet ellátó szervek ebben az értelemben tehát az igazgatás tárgyai.<sup>61</sup> Így közhatalmat megvalósító államigazgatási tevékenységnek kell tekinteni a gazdasági igazgatásban résztvevő és az üzem felé irányuló gazdasági jellegű, *de külső igazgatást* megvalósító gazdasági igazgatási tevékenységet és államigazgatási szerveknek kell tekinteni az ezeket megvalósító szerveket, bármilyen szervezeti formában is működjenek. Az, hogy ezek a szervek mind a tulajdonképpeni államigazgatási szervekre jellemző, mint termelő, szolgáltató üzemegységekre jellemző szervezeti formákban is létrehozhatók, a valóságban annak kivetítődése, hogy az állam ezen az igazgatási területen tulajdonosként is és az impérium gyakorlójaként is jelen van. Ezzel szemben az üzem *belső igazgatása*, tehát a termelőeszközök közvetlen felhasználásának igazgatása (a munkásokkal és a technikai személyzettel való rendelkezés) már nem közhatalmát megvalósító igazgatás. *Az üzem belső igazgatásának aktusai, döntései csak az adott szervezeten belül jogosíthatják vagy kötelezhetik magához a szervezethez tartozókat.*<sup>62</sup> Addig, míg a szervezet tagjai velük szemben kényszer alkalmazására is jogosítottak — ez azonban kizárólag gazdasági kényszer lehet —, semmiképpen nem tekinthető a közhatalom gyakorlásának. Az állam az üzemek belső igazgatásában kizárólag mint tulajdonos van jelen. Az üzemeken belüli igazgatási viszonyok tartalmát kizárólag a belső munkaviszonyok határozzák meg, így az üzemigazgatás és az üzem munkása (alkalmazottja) között semmiféle közhatalmi jellegű viszony nincs és nem is lehetséges. (Ez természetesen nem zárja ki ilyen viszonyok létesítését, háború vagy szükséghelyzet esetén. Azonban itt csak a szocialista termelés természetes folyamatából indulhatunk ki.) *Ennek megfelelően az állami termelőegységek sem a maguk egészében, sem a belső igazgatásukat megvalósító igazgatási szervezetükben nem tekinthetők államigazgatási szerveknek*, legalábbis a terminus technicus jelenleg használatos értelmében.<sup>63</sup> Amennyiben az állami üzemeken belüli igazgatást mégis államigazgatásnak nevezzük, úgy mindig tudnunk kell, hogy ehhez az államigazgatáshoz közhatalmi jogosítvány nem tapad. A közhatalmat

<sup>61</sup> Vö. Világhy Miklós, i. m. 144. o.

<sup>62</sup> Vö. I. N. Ananov, i. m. 49. o.

<sup>63</sup> A szovjet jogirodalomban vita folyt és folyik ma is a termelő, szolgáltató, kulturális, szociális üzemek, intézmények jellegéről. A. V. Venediktov államigazgatási szervekként említi a termelő vállalatokat, bár elismeri, hogy tevékenységük túlnyúlik az államigazgatáson. I. I. Jevtyihijev, V. Vlaszov még szintén államigazgatási szervekként fogta fel azokat (i. m. 70—71. o.). Sz. Sz. Sztudenyikin 1949. évi tankönyvében nem foglal állást ebben a kérdésben, bár azáltal, hogy az államigazgatási szervek osz-

gyakorló államigazgatásnak a nem közhatalmat gyakorló államigazgatástól ez a megkülönböztetése terminológiai problémát is felvet. Úgy érezzük, helyes lenne ezt a két igazgatást két külön névvel is megjelölni. Más nyelvekben erre nehéz vagy nincs is lehetőség. A magyar nyelvben azonban a *közigazgatás* terminus technicus pregnánsan fejezi ki a közhatalmat gyakorló államigazgatás közhatalmi és igazgatás jellegét. Az *államigazgatás* terminus technicus (bár inkább jelzős összetételben: állami igazgatás) meg lehetne tartani, mint ennél tágabb fogalmat, mely egyaránt magában foglalja a közhatalmat megvalósító és nem közhatalmat megvalósító állami igazgatási tevékenységet.<sup>64</sup>

Az a körülmény, hogy az állam az üzemek belső igazgatásában tulajdonosként, tehát nem impérium gyakorlójaként van jelen, egyáltalán nem érinti a szocialista állam gazdasági-szervező funkcióját. A gazdasági igazgatásnak ez a kettős jellege pusztán arra világít rá, hogy az állam gazdasági-szervező funkciója a gazdasági igazgatás egyes láncszemeiben más és más módszerekkel érvényesül.

A külső és belső igazgatás viszonyainak<sup>65</sup> a gazdasági igazgatáson belüli megkülönböztetése segítséget nyújt a különböző állami szerveknél jelentkező belső igazgatás egyéb területeinek közhatalmat megvalósító államigazgatástól való elhatárolásához is. *A belső igazgatás viszonyait* — amennyiben azokhoz közhatalmi jogosítvány nem kapcsolódik — mindig annak a tevékenységi formának megfelelően kell megítélnünk, amelynek megvalósulását alátámasztják. Ennélfogva nem tekinthetjük a szó tulajdonképpeni értelmében vett államigazgatásnak (közigazgatásnak) az állam más közhatalmat megvalósító (az országgyűlés, NET, bírói szervezet, ügyészség, mint nem igazgatási, hanem specifikus államhatalmi, bírói és ügyészi tevékenységet ellátó szervek),<sup>66</sup> valamint az állam nem sajátos értelemben vett gazdasági, hanem szociális, kulturális, egészségügyi vagy általában szolgáltató<sup>67</sup> szerveinek belső igazgatási tevékenységét sem. Ez a belső igazgatás, mint segédtevékenység, az adott szervek eredeti rendeltetésének megfelelő tevékenységi forma, tehát az állam-

---

tályozásánál felveszi azokat a gazdasági szerveket, melyek „termelési tevékenységet és értékesítő, ellátó műveleteket végeznek,” valójában az előző álláspontot látszik támogatni (i. m. 60. o.). Hasonló álláspont jelentkezik Sztudenyikin—Vlaszov—Jevtyihjev 1950. évi tankönyvében is (95, 101. és köv. o.) azzal az eltéréssel, hogy csupán a vállalat igazgatóságát tekintik végrehajtó-rendelkező szervnek. Ugyanezt az álláspontot vallja I. N. Ananov is (i. m. 50. o.). A vállalat igazgatóságának államigazgatási szerv jellegét C. A. Jampolszkaja is elismeri, egyben azonban tagadja az egész vállalat állami szerv jellegét, azon az alapon, hogy az a dolgozók kollektívája (i. m. 49. o.).

<sup>64</sup> Igaz, hogy régen a közigazgatás más tartalommal szerepelt gyűjtőfogalomként (önkormányzati + állami igazgatás). A régi fogalom azonban könnyen telítődhet új tartalommal, annál is inkább, mivel a köznyelv és a gyakorlati államigazgatás változatlanul használja ezt a fogalmat és valójában az általunk javasolttal egyenlő tartalommal.

<sup>65</sup> A külső és belső igazgatás megkülönböztetése, ezzel együtt az igazgatási viszonyok, mint tényleges viszonyok elemzése a legutóbbi időkig hiányzik. A két igazgatási területnek az igazgatási viszonyok sajátosságaira épített elemzése jelentős kérdések tisztázásában vihetne előre. Így pl. nyilvánvaló, hogy a jogi szabályozottság módszere és mértéke szükségszerűen másképpen jelentkezik a külső és belső igazgatási viszonyok területén.

<sup>66</sup> Az országgyűlés belső igazgatásán itt az országgyűlés elnökének és az alája rendelt irodának igazgatási tevékenységét értjük.

<sup>67</sup> Az ipari üzemek, kereskedelmi vállalatok, továbbá a szociális, kulturális, egészségügyi, szolgáltató intézmények belső igazgatása szükségképpen mutat fel egymás között is eltéréseket, ezek az eltérések azonban a közhatalom érvényesülését vagy nem érvényesülését nem érintik.

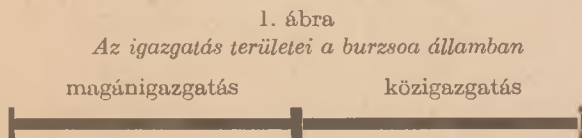
hatalmi, bírói, ügyészi, illetve az oktató, gyógyító, tudományos stb. tevékenység közvetlen ellátásának alátámasztója és azzal összefonódott igazgatási forma. A belső igazgatásnak ezek a területei arra való tekintettel, hogy állami szerveken belül jelentkező igazgatási formák, a közigazgatásnál tágabb állami igazgatási terület részei ugyan, de nem tekinthetők közhatalmat megvalósító igazgatásnak és ennek folytán nem minősíthetők közigazgatásnak sem. Ezzel szemben a közhatalmat megvalósító államigazgatási tevékenységhez kell számítanunk a közhatalmat megvalósító államigazgatási szervek belső igazgatását, mivel ez specifikusan közhatalmi igazgatás segédtevékenységként jelentkezik.<sup>68</sup> Az a körülmény, hogy az egyes belső igazgatási formák összefonódnak az adott és általuk támogatott szervtípusok specifikus tevékenységével, nyilvánvalóan éles különbségeket teremthet a belső igazgatás különböző formái között is. Szükségképpen más követelményeket támaszt a belső igazgatással szemben pl. a közhatalmat megvalósító államhatalmi, bírói, ügyészi szervek tevékenysége, mint az állami termelő egységeké. Jelleget tekintve az előbbieket nyilvánvalóan közelebb állanak egymáshoz és az ugyancsak közhatalmat megvalósító államigazgatási szervek, mint pl. a termelőegységek belső igazgatási tevékenységéhez.

Az eddig vázoltakon túl a közhatalmi államigazgatásnak a szocialista államban még két lehetséges területe ismeretes. Egyre növekvő számban fordulnak elő olyan esetek, amidőn addig államigazgatásinak minősített feladatokat társadalmi szervek vesznek át. (Ez a szocialista államban bizonyos fokig a fejlődés természetes követelménye.) A feladat átvételével egyes esetekben közhatalmi jogosítványokat is kapnak. Ha a feladat átvételéhez közhatalmi jogosítvány nem kapcsolódik, úgy a rá irányuló igazgatási tevékenység államigazgatási jellege is megszűnik. Közhatalmi jogosítvány esetén a tevékenység közhatalmat megvalósító társadalmi igazgatási tevékenység és ebben az értelemben közigazgatási tevékenységnek minősül. Ez az egyetlen eset, ahol közhatalmat nem állami szervek valósítanak meg.<sup>69</sup> A belső igazgatásnak a közhatalmi tevékenységtől való elhatárolása sem zárja ki azt, hogy a belső igazgatás szervei meghatározott esetekben közhatalmi jogosít-

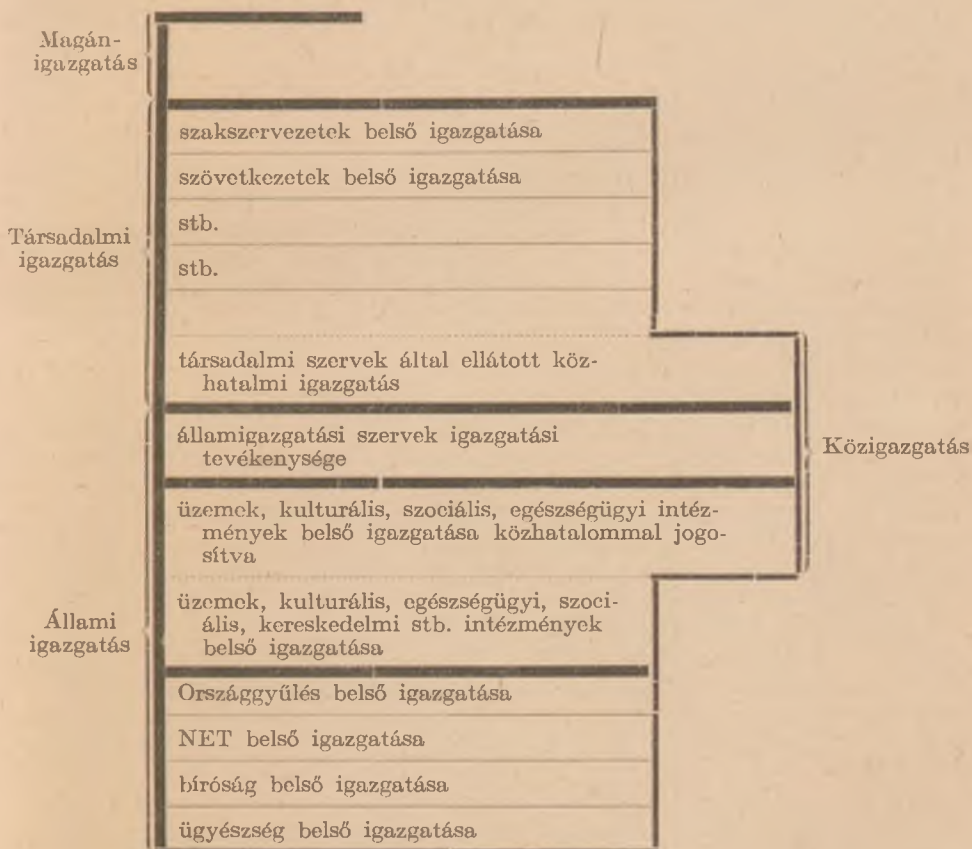
<sup>68</sup> Van olyan szóhasználat is, mely az adminisztráció és az igazgatás terminus technicusok között is különbséget kíván tenni. Nálunk is ismeretes a köznyelvben az adminisztráció olyan értelmű használata, hogy ahhoz bizonyos irodai, hivatali jellegű igazgatási munka képzete tapad, tehát mintegy igazgatási segédtevékenység jellegű belső igazgatás, szemben a közvetlen, az ún. operatív igazgatással. A jugoszláv állam jogszabályaiban és államigazgatási jogtudományában nyilvánvalóan az adminisztrációnak ehhez a köznyelvi értelmezéséhez kapcsolódik az „igazgatás” és „adminisztráció” terminus technicusának megkülönböztetése. Itt ugyanis adminisztrációnak nevezik a hivatali apparátus által végzett igazgatást a választott államigazgatási szervek által ellátott államigazgatási tevékenységgel szemben. (Vö. Ivan Krbeč, *A Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság államigazgatási joga*. Beograd. 1955. I. köt. 17. o.)

<sup>69</sup> Többek között a közhatalmi igazgatásnak ez a területe is indokolja a közigazgatás terminus technicus bevezetését. Itt kifejtett álláspontunk egyébként nem egyezik korábbi álláspontunkkal, melynek lényege az volt, hogy a társadalmi szervek működési területüknek abban a részében, ahol közhatalmi jogosítványokat valósítanak meg, államigazgatási szerveknek minősítendőek. Ez az álláspont nem tükrözi helyesen a valóságos viszonyokat, vagy legalábbis nem helyes követelményeket fejez ki az igazgatás e területével szemben. Nyilvánvaló, hogy az igazgatás e területén fokozottabban kell érvényre jutnia a nem specifikus államigazgatási, hanem társadalmi igazgatási módszereknek. Csak ez lehet az egyedüli indoka annak, hogy meghatározott állami feladatok ellátását közhatalmi jogosítvánnyal együtt társadalmi szervekre bizzák. Előző álláspontunk ellenkező irányban hatott.

ványokat is kapjanak, amennyiben adott területeken a specifikus közigazgatási szervek hiánya ezt megkívánja. Ezt sohasem elvi, hanem csupán célszerűségi szempontok indokolhatják, tehát ilyen felhatalmazásuk nem államigazgatási jellegükből folyó sajátosság.<sup>70</sup> Mindkét esetben a közhatalmi jogosítványt az igazgatás olyan területeire terjesztik ki, amelyek elsődleges rendeltetése nem a közhatalmi igazgatás megvalósítása. Ennélfogva



2. ábra  
Az igazgatás területei a szocialista államban



<sup>70</sup> A magyar államigazgatásban jelenleg a legkülönbözőbb területeken találkozhatunk ilyen felhatalmazásokkal. (Az általános iskolaigazgatók, az egészségügyi intézmények, bankok, de termelő üzemek is rendelkeznek ilyen jogosítványokkal, kizárólag célszerűségi szempontok alapján.)

indokolt, hogy ilyen felhatalmazás adására külön garanciákkal összekapcsol-  
tan csak a legmagasabbfokú állami szervek legyenek jogosultak.<sup>71</sup>

Összegezve az elmondottakat, a szocialista államban az igazgatás alábbi  
területeit különböztetjük meg:

1. Közhatalmi igazgatás (közigazgatás). Ide soroljuk a közhatalmat  
megvalósító államigazgatási szervek külső és belső igazgatási tevékenységét,  
valamint a társadalmi igazgatásnak és egyéb állami szervek belső igazgatá-  
sának azt a tevékenységi formáját, ahol közhatalom gyakorlására külön  
jogosítványt kaptak.

2. Társadalmi igazgatás alatt értjük a különböző társadalmi szervezetek  
(ideszámítva a szövethozók, egyesületek, szakszervezetek) belső igazgatási  
tevékenységét.

3. Állami igazgatás terminus technicus-szal mint gyűjtő fogalommal  
jelöljük az összes állami szervek belső és külső igazgatási tevékenységét.

4. Magánigazgatás.

Az igazgatás területeinek változását a burzsoá (1. sz.) és a szocialista  
államban (2. sz.) helyesen fejezi ki az 89. oldali ábra.

## V

Az igazgatás és ezen belül a közhatalmat gyakorló igazgatás ismeretében  
a közhatalmat megvalósító államigazgatás meghatározásának többé *nem kizá-  
rólagos eleme*, hanem *csupán egyik összetevője* az állam más közhatalmi tev-  
kenységi formáitól, azaz a szocialista államokban az államhatalmi, bírói és  
ügyészi tevékenységtől való elhatárolása. A szervezéstudományi irányzatok  
ezzel vagy egyáltalán nem foglalkoznak, vagy egyszerűen átveszik a jogtudo-  
mányi irányzat által kialakított egyik vagy másik álláspontot. A jogtudományi  
irányzat pedig szinte kizárólagosan erről az oldalról közelíti meg az állam-  
igazgatás meghatározását. Megállapításaik jelentős része azonban éppen a  
szocialista államszervezet sajátosan új típusa folytán a szocialista államigaz-  
gatás meghatározására alig használható. A burzsoá államok alkotmányai  
egyáltalán nem ismerik az ún. államhatalmi tevékenységet, a szocialista állami  
tevékenység legfontosabb területét.<sup>72</sup> Az ügyészi tevékenységet — mely a  
szocialista államban szintén elkülönült tevékenységi forma — az államigaz-  
gatás részeként fogják fel. A törvényhozást nem ebben a specifikus formájá-  
ban, hanem mint jogalkotást igyekeznek elhatárolni a közigazgatástól, így  
— tekintettel a közigazgatás jogszabályalkotó hatáskörére — ez a határvonal  
egészében elmosódott. Viszonylag legtöbb, a szocialista állami tevékenységi  
formák elhatárolásánál is felhasználható szempontot ad a *kormányzati tev-  
ékenység* tartalmának és terjedelmének feldolgozása,<sup>73</sup> továbbá bizonyos fokig  
a *bírói tevékenység* és az államigazgatási tevékenység közötti különbségek

<sup>71</sup> Vö. Ivan Krbek, i. m. 29. o.

<sup>72</sup> Az államhatalmi tevékenység jellegével kapcsolatban ld. Beér—Kovács i. m.  
508. és köv. o.

<sup>73</sup> Ld. szerző: *A minisztertanács működési területei és helye állami rendszerünkben*  
c. tanulmányát, Klny. az Állam és Igazgatás 1956. évi 6. számából. 1—4. o. A szoci-  
alista jogirodalomban a kormányzati tevékenység meghatározásával foglalkozik I. N.  
Ananov is, aki az állam legfelsőbb vezetését (pravlennie) megkülönbözteti az igazgatás-  
tól (upravennie), i. m. 22—23. o.



bemutatása.<sup>74</sup> Mind a *szervezet*, mind a *tevékenység jellemzése* oldaláról igen bő irodalom foglalkozik a bíróság és a közigazgatás közötti különbséggel és a közigazgatási tevékenység jellegének ilyen irányú meghatározásával. A bírói függetlenség a szocialista bírói szervezet felépítésének is sajátossága. Ebben az irányban tehát felhasználhatók a jogtudományi irányzatok idevonatkozó megállapításai. Azonban már sokkal kevésbé alkalmazhatók a közigazgatásnak a bírói tevékenység ez oldalának szembeállításával kimunkált sajátosságai. A burzsoá közigazgatásra általánosan érvényes elvként szögezik le, hogy törvénytértés esetén a bírót nem mentesítheti a felelősségrevonás alól az utasításra való hivatkozás, míg a korlátlanul utasítható közigazgatási dolgozót igen. A szocialista államban a közhatalmat megvalósító államigazgatási tevékenység során is egyre inkább követelmény, hogy az államigazgatási dolgozó megtagadhatja a törvénytértő utasítások végrehajtását és ezért felelősségre nem vonható.<sup>75</sup> Emellett a szocialista államigazgatási szervek önálló hatáskörének jogszabályi rögzítésére irányuló törekvések, a hatáskör elvonás egyre inkább kifejezésre jutó tilalma,<sup>76</sup> legalábbis egyedi ügyekben (és a bírói ügyek mindegyike egyedi ügy, tehát csak az egyedi ügyekben követett eljárás lehet az összehasonlítás alapja) az igazgatási szervezetten belül is korlátozzák az utasítási jog terjedelmét. Másrészt kétségtelen különbséget jelent a szocialista államban is az, hogy az államigazgatási szervezet irányában mind az államhatalmi szervek, mind a legfelsőbb államigazgatási szervek korlátlan hatáskör elvonási joggal rendelkeznek, de ugyancsak különbségként jelentkezik a bíróságokkal szemben a belső utasítások alkalmazásának feltétlen kötelező jellege. Az *anyag* meghatározások a bírói tevékenység jogvitát eldöntő jellegét húzzák alá, ez azonban szintén nem lehet elhatárolási alap, mivel a közigazgatás is eljár jogvitás ügyekben. (A formális meghatározások éppen ezért vetik el ezt a megkülönböztetési alapot.) De nem alkalmazható a feladatok szerinti megkülönböztetés sem, mivel különösen a szocialista államban az államigazgatási ügyek sorozatában hatalmi, bírói, ügyészi és államigazgatási szervek egyaránt közreműködhetnek az érdemi döntésre, annak törvényességi felülvizsgálatára irányuló vagy államhatalmi felügyeleti aktusok formájában.

A szocialista államjog és államigazgatási jog tudománya a marxi meghatározás hatásaként kezdettől fogva magából az *államigazgatás jellegéből* kiindulva kísérte meg a közhatalmat megvalósító államigazgatási tevékenység specifikumának kidolgozását és ezt a specifikumot az államigazgatási tevékenység végrehajtó-rendelkező jellegében jelölte meg. A végrehajtó-rendelkező tevékenység tartalmát különbözőképpen határozzák meg. Legáltalánosanabban elfogadottnak mégis az az álláspont tekinthető, amely *végrehajtó tevékenységen* az általános normák konkrét körülményekre való alkalmazását

<sup>74</sup> E vonatkozásban is különösen az államigazgatási jogtudomány régebbi irodalma tartalmaz értékes megállapításokat. Az új irányzatok általában elmoszák a különbségeket. A kelseni iskola ilyen irányra előbb már utaltunk.

<sup>75</sup> Az NDK-ban kiadott közszolgálati pragmatika pl. expressis verbis kimondja: „azok az utasítások, amelyeket a dolgozó felettesétől kap, ránézve kötelezők, kivéve, ha azok végrehajtása *törvénytértést*, fogelmi vétséget, vagy egyéb, a Német Demokratikus Köztársaság célkitűzéseivel szembenálló intézkedést von maga után.” (Az államigazgatási szervek dolgozóinak kötelességeiről és jogairól szóló 1955. évi márc. 10-én kelt rendelet, 6. §. *Állam és Igazgatás*. 1956. 7—8. szám, 486. o.)

<sup>76</sup> Vö. Sz. Sz. Sztudenyikin, *Szovjet államigazgatási jog*. Moszkva, 1949. Magyar kiadás, 112. és köv. o.

érti, közvetlen előírások (teljesítésre vagy meghatározott magatartásra kötelező parancsok) kiadása és az előírások teljesítésének ellenőrzése és megszerzése útján. *Rendelkező tevékenységen* pedig törvényen alapuló jogi normák (ezen az összes általános jellegű utasításokat értik általában) kiadását, az államigazgatási szervek hatáskörén belül. A hivatkozott megállapítások szerint is a rendelkező tevékenység területe a törvény által részben vagy egyáltalán nem szabályozott társadalmi tevékenységi kör.<sup>77</sup> Így a rendelkező tevékenység körülhatárolásában annak törvényen alapuló jellege legalábbis nem minden vonatkozásban állapítható meg. Ennek megfelelően a rendelkező tevékenység egyszerűen általános jellegű normatívák kiadásában jelentkezik, a végrehajtó tevékenység sem egyszerűen törvényalkalmazás vagy törvény végrehajtás, hanem általában általános normatívák alkalmazása. Ebben az általános értelemben pedig a végrehajtó-rendelkező tevékenység elveszti minden olyan specifikumát, melynél fogva a közhatalmat megvalósító államigazgatási tevékenység kizárólagos sajátosságaként jellemezhető lenne. Nem más, mint az államigazgatás szervező tevékenység jellegére utaló terminus technicus, hiszen minden szervező tevékenységen belül megvan a lehetősége bizonyos általános jellegű utasítások kiadására, valamint ezek konkrét alkalmazására. Így pl. az ügyészség munkájának belső szervezésében, a termelő üzemek belső igazgatásában is megállapítható ebben az értelemben a végrehajtó-rendelkező tevékenység jelenléte. I. N. Ananov, aki szinte egyedül foglalkozott a végrehajtó tevékenység egyszerű meghatározása mellett a végrehajtó-rendelkező tevékenység tartalmának és jellegének elemzésével, szintén erre az álláspontra jut, amikor megállapítja, hogy végrehajtó-rendelkező tevékenység feltalálható a vállalaton belül, az ügyészségen belül, de a bíróság belső igazgatásában is.<sup>78</sup> Ennek ellenére megtartja a végrehajtó-rendelkező tevékenységet az államigazgatást az egyéb állami közhatalmi tevékenységi formáktól megkülönböztető sajátosságként. A végső konzekvenciát C. A. Jampolszkaja vonta le, aki elismerve az addigi felfogás szerinti végrehajtó-rendelkező jelleg minden igazgatási típusban való érvényesülését, így azt alkalmatlannak tartja a közhatalmat gyakorló államigazgatás specifikumának meghatározására és a továbbiakban mint „az állam végrehajtó-rendelkező tevékenysége” terminus technicust tudatosan az államigazgatás szinonimájaként használja,<sup>79</sup> és egyszerűen az állam törvény alá rendelt szervező tevékenységet érti alatta, mely így a törvényhozáson kívül alig jelent elhatárolást egyéb állami tevékenységi formáktól.

Véleményünk szerint megvan a lehetősége annak, hogy a közhatalmat megvalósító államigazgatás specifikumát a végrehajtó-rendelkező jellegén keresztül határozzuk meg. Ennek azonban előfeltétele jellegének és tartalmának olyan meghatározása, mely a valóságnak megfelelően tükrözi a közhatalmat megvalósító más állami tevékenységi formákhoz való viszonyát. A szocialista államban az államigazgatási szervek tevékenysége az államhatalmi szervezettől elszakítottan nem elemezhető. A közhatalmat megvalósító államigazgatási tevékenység nem valamiféle *önállósult* végrehajtó-rendelkező tevékenység, és *nem is egyszerűen törvény alá rendelt állami köz-*

<sup>77</sup> V. F. Kotok, *Szovjet államjog*. Moszkva, 1948. 366—367. o. Hasonlóképpen Karev, *Szovjet államjog*. Moszkva, 1950. 245. o.

<sup>78</sup> I. N. Ananov, i. m. 27. és 49. o.

<sup>79</sup> C. A. Jampolszkaja, i. m. 49. és 52—53. o.

*hatalmi tevékenység, hanem az államhatalmi szervek olyan végrehajtó-rendelkező tevékenysége, melyet azok kifejezetten erre a tevékenységre létrehozott és nekik teljes egészében alárendelt szerveken keresztül valósítanak meg. Így teljes alárendeltséget kifejező, az államigazgatási szervezet egész tevékenységének teljes irányítását és ellenőrzését is magában foglaló államhatalmi viszony áll fenn a közhatalmat megvalósító államigazgatási tevékenység és az államhatalmi tevékenység, illetve az államigazgatási szervezet és az államhatalmi szervezet között. Így az államhatalmi szervezet oldaláról lényegében az egész közhatalmat megvalósító államigazgatási szervezet tevékenysége végrehajtó tevékenységként jelenik meg, melynek az a rendeltetése, hogy realizálja nemcsak a törvényeket, hanem az államhatalmi szervek összes hatáskörükben kiadott határozatait, normatíváit és egyedi aktusait egyaránt. Ez az államhatalmi szervezet irányából egészében végrehajtó tevékenységként felfogott közhatalmat megvalósító államigazgatás mind a belső, mind a külső igazgatásban egyaránt érvényesülő két tevékenységi formában jelentkezik (mindkét tevékenységi formában az államhatalmi szervezet teljes felügyelete és ellenőrzése mellett, ami kifejezésre jut az államhatalmi szervezet hatáskörén belüli korlátlan utasítási jogában, valamint az igazgatási szervezet összes aktusainak megsemmisítésére fennálló jogosítványokban), éspedig: a) konkrét teljesítést vagy magatartást előíró közhatalmi aktusok (végrehajtó tevékenység) és b) általános utasítások, valamint általános magatartási szabályok kiadása formájában (rendelkező tevékenység). A végrehajtó-rendelkező tevékenység ilyen felfogásában annak közhatalmi jellegét mind a konkrét egyedi aktusok, mind a normatívák vonatkozásában kifejezésre juttatja az, hogy azok a külső és a belső igazgatás területén egyaránt állami kényszerrel is kikényszeríthetők. De ez a felfogás megadja az elhatárolást az államhatalmi tevékenység irányában is, mely ebben az értelemben az egész államigazgatási tevékenységet vezető, irányító, ellenőrző tevékenységként jelenik meg. De különböztet a szocialista bírói és ügyészi tevékenység irányában is, ahol a közhatalmi eljárás során ez a kettős jogkör hiányzik.*