

Lorenzo von Steino viešojo administravimo koncepcija

Vainius Smalskys

*Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, LT-300 Kaunas*

Šiame straipsnyje analizuojama žymaus vokiečių mokslininko, valstybininko L. von Steino administravimo koncepcija, jo bandymai apibrėžti administravimo mokslo ir administracinės teisės veikimo ribas, taip pat socialinės politikos vizija, valstybinės veiklos suvokimas, teisinio pozityvizmo neigiama įtaka administravimo, kaip savarankiškos mokslinės disciplinos, plėtotei kontinentinėje Europoje. L. von Steino moksliniai darbai administravimo srityje padėjo pagrindus austrų ir vokiečių normatyvinei administravimo mokyklai. Dabar Vakarų valstybėse įsigali vadybinė viešojo administravimo samprata, tačiau be normatyvinės administravimo teorijos ir praktikos sunku įsivaizduoti kontinentinės Europos viešojo administravimo tradiciją. L. von Steino nuopelnai formuojant šią tradiciją yra neabejotini.

Raktažodžiai: L. von Steinas; kontinentinės Europos viešojo administravimo tradicija.

Keywords: L. von Stein; the tradition of public administration in continental Europe.

Ižanga

Šiuolaikinių Vakarų valstybių organizacijų valdyme įsigalint naujosios viešosios vadybos principams iškyla problema: ar naujos viešojo administravimo tendencijos gali būti suderinamos su tradiciniais administravime įsigalėjusiais hierarchinio valdymo modeliais (ypač kontinentinėje Europoje). Kokios priežastys lemia, kad naujosios viešosios vadybos koncepcijos modeliai ir metodai dažnai nesusilaukia šiuolaikinės Europos kontinento administravimo tradicijos palaikymo?

Atsakymas sietinas su didele teisinio pozityvizmo ir administracinės teisės įtaka administravimo procesams Vokietijoje, Prancūzijoje ir kitose šio regiono šalyse. XIX a. teisės kodifikacijos ėmė stabdyti teisės plėtrą, o valstybei suteikė monopolį traktuoti teisę sau naudinga linkme. Susiformavo istorinė teisės mokykla ir iš jos kilo teisinis pozityvizmas kaip labai nelanksti sistema, kuri įstatymus ir teisės aktus nagrinėja neatsižvelgdama į pokyčius socialinėje aplinkoje (tai ypač būdinga vokiečių teisininkams). Būtent teisinio pozityvizmo epochoje pradėjo formotis naujas, siauresnis ir formalizuotas „teisinės valstybės“ supratimas, kuris turėjo būti paremtas įstatymų ir kitų teisės normų jėga (tai vėliau pripažino ir patys teisės mokslų atstovai). Ar tos normos yra etiškos, ar ne, tapo nelabai svarbu. Teisinis pozityvizmas sulyginė teisę ir teisingumą. Taigi teisinės valstybės idėja buvo suniveliuota iki esamos teisinės ir valdymo sistemos įtvirtinimo. Būtent dėl šių priežasčių administravimas, kaip savarankiška mokslinė disciplina, iki pat XX a. antro, trečio dešimtmečių ir dar vėliau tarnavo daugiau kaip pagal-

binė administracinės teisės disciplina. Pirmasis, kuris pabandė bent kiek atskirti šias disciplinas ir sugrupuoti į savarankiškus mokslus, ir buvo profesorius L. von Steinas. Veikiamas teisinio pozityvizmo, administravimo tyrimų srityje, jis vis dėl to sugebėjo pakilti šiek tiek aukščiau už savo amžininkus.

L. von Steinas buvo vienas iškiliausių vokiečių ir austrų administracijos mokyklos autoritetų. Mokslinę veiklą jis pradėjo XIX a. penktame dešimtmetyje ir greitai išgarsėjo kaip žymus mokslininkas administravimo, teisės, ekonomikos, socialinės politikos ir kitose srityse. Nuo 1865 m. jis pradėjo leisti garsųjį septynių tomų veikalą „Administracijos mokslas“ (*Verwaltungslehre*). 1870 m. išleido „Administracijos vadovėlį“, kapitalinį veikalą „Socialinio judėjimo istorija Prancūzijoje“. L. von Steinas, kaip administravimo, policinės ir administracinės teisės teoretikas, padėjo Vienos (vokiečių ir austrų) normatyvinės administravimo mokyklos pagrindus, daug prisidėjo prie socialinės „gerovės“ valstybės sukūrimo koncepcijos kontinentinėje Europoje. Jis pabandė atskirti dvi savarankiškas disciplinas – administravimą ir administracinę teisę [1, p. 3–4]. L. von Steino tyrimuose ir veikaluose jaučiama ne tik teisinio pozityvizmo įtaka – kai kurios jo mintys artimos Hėgelio metafizinei dvasiai.

Šio straipsnio tikslas – išnagrinėti L. von Steino požiūrį į administracinę veiklą ir teisinio normatyvizmo bei administravimo praktikos sąveiką, taip pat socialinių procesų įtaką šiems reiškiniams. Rengiant straipsnį buvo taikomi šie metodai: teorinis išdėstymas, istorinių duomenų analizė ir sisteminės analizės principas.

Socialinės politikos vizija

L. von Steinas visuomenės gyvenimą nagrinėjo remdamasis Prancūzijos patirtimi. Veikale „Socialinio judėjimo istorija Prancūzijoje“ jis nurodė, kokius uždavinius turi įveikti valstybės valdžia (tiek atstovaujamoji, tiek monarchinė), kad galėtų išspręsti socialinius klausimus.

Dar 1840 m. L. von Steinas buvo nuvykęs į Paryžių susipažinti su tuometiniais prancūzų socialistais L. Blancu, E. Cabetu ir kt. Išnagrinėjęs socialistų veiklą Prancūzijoje, L. von Steinas tapo nuosaikiu pozityvistu ir parodė, kad naujų socialinių formų atsiradimas yra neišvengiamas procesas [2]. Pasak jo, pagrindinė socialistinio judėjimo ašis yra proletariatas ir jo lygybės siekis. L. von Steinas buvo už gana griežtą proletariato kovą dėl savo teisių. K. Marksas su prancūziškuoju socializmu iš dalies susipažino studijuodamas L. von Steino veikalą „Socialinio judėjimo istorija Prancūzijoje“.

L. von Steino pažiūrose vyravo ir tam tikra eklektika. Vyraujančiais visuomenėje jis laikė ekonominius santykius. Valstybė turi dvigubą uždavinį apsaugoti savininkus, bet kartu savininkais paversti vargšus. Būtent čia L. von Steino ir K. Markso interesai kertasi. L. von Steinas bandė analizuoti ir konkretizuoti istorinį procesą. Jis daro išvadą, kad socialiai orientuotas monarchas, galintis eliminuoti aukštesniųjų klasių intrigas ir neleisti užimti valdžios žemesnėms klasėms (tam, kad neįsiviešpatautų primityvi despotiška neapykanta), yra idealiausias valstybei valdyti. L. von Steinas manė, kad galimas vientelis būdas sukurti normaliai funkcionuojančią valdžią – padaryti valdžios sistemą nepriklausomą nuo visuomenės interesų. Tokia visuomenės sąranga būtų socialinė monarchija.

L. von Steinas teigimu, „organizmas“, pajėgus išspręsti socialines problemas, atsiradusias pramoninio kapitalizmo epochoje, yra valstybė. Jis iškėlė tezę, kad valstybės paradigma prieštarauja visuomenės principui. Šie du poliai – valstybė bei visuomenė – kuria žmonių gyvenimą, todėl jie priešingi vienas kitam. Šioje priešybių kovoje valstybė turi turėti jėgą (*Macht*), kad galėtų pajungti kiekvieno piliečio privatų interesą bendriems tikslams. Autoriaus nuomone, kiekviena tautos atstovybė (parlamentas) yra ta institucija, kurios padedama visuomenė viešpatuoja valstybėje. Įžvelgdamas interesų įtaką politikos kūrimo procese, L. von Steinas teigė, kad tautos atstovybėje vyrauja ne „įsitikinimų dauguma“, o „interesų dauguma“. Jau XIX a. viduryje jis pastebėjo, kad tokios situacijos negalės pakeisti net ir visuotinis rinkimų cenzas. Ką tokiu atveju turi daryti valstybė? Ji privalo atstovauti visiems socialiniams sluoksniams. Todėl L. von Steinas tikino, kad parlamentas negali būti pagrindinė šalies institucija. Respublikinę valdymo formą jis vadino „ne kuo kitu, o nevalstybine visuomenės viršenybe – padėtimi, kai trūksta absoliučiai reikalingo

elemento“. Toks elementas jam buvo monarcho valdžia ir tarnautojai (biurokratai). L. von Steinas juos įvardijo „valstybinės idėjos skleidėjais“ [3, p. 1–9].

Monarcho valdžios efektyvumą L. von Steinas suvokė labai paprastai: monarchui reikia suteikti stiprias galias, turtingą ir nepriklausomą padėtį, kad visi visuomenės interesai „išnyktų prieš jį“. Duoti jam reikia daugiau negu jis gali priimti, kad šio pasaulio malonumai jam taptų beverčiai. Toks žmogus ir turėjo būti socialiai orientuotas monarchas. Jo pagalbininkai – tarnautojai turėjo būti idealistai, „visa širdimi“ atsidavę valstybės idėjai ir pačiam valdovui. „Nes jie yra bejėgiai be jo, o jis – be jų“ [4, p. 47–54].

Tokia monarchinė struktūra turėjo tapti atsvara visuomenės įtakai valstybėje ir pradėti gerinti žemesniųjų klasių socialinę padėtį, sulaukti liaudies palaikymo. L. von Steinas manė, kad aukštesniosios klasės pamažu taps suinteresuotos socialine taika, nes darbininkų maištai negrės jų nuosavybei. Tokia koncepcija sulaukė palaikymo tam tikruose vokiečių ir austrų valdančiojo elito sluoksniuose [5, p. 2–5].

Aišku, ši L. von Steino vizija nebuvo visai realistinė, tačiau tai buvo bandymas teoriškai pagrįsti socialinio valdymo koncepciją (ypač Vokietijoje). Valstybė ėmė ryžtingai daryti poveikį tokiems veiksniams kaip darbdavių ir darbininkų santykiai. Valstybė, L. von Steino nuomone, turėjo galutinai „sujaukti“ socialinę sanklodą visuomenėje, sudarydama sąlygas išieiviams iš žemutinių visuomenės sluoksnių pasiekti aukštesniųjų sluoksnių padėtį ir suvaržyti privilegijuotų klasių padėtį.

Taigi L. von Steiną galima drąsiai vadinti vienu iš socialinės politikos koncepcijos kūrėjų [6, p. 48]. Jo darbai padėjo pagrindus kontinentinės Europos (*welfare state*) „gerovės“ valstybės modeliui. Šis „gerovės“ valstybės modelis ir dabar yra vyraujantis daugelyje kontinentinės Europos šalių. Todėl L. von Steino indėlis į vieną iš viešosios politikos sričių – socialinę politiką, kiek tai susiję su darbininkų ir darbdavių santykiais, žemesniųjų gyventojų sluoksnių padėties gerinimu, išlieka aktualus ir šiandieninės viešosios politikos kontekste.

Politinė ir administracinė vykdomosios valdžios veikla

Valstybė, teigė L. von Steinas, – tai bendras gyvenimas, iškeltas iki apsisprendusios asmenybės lygio. Valstybė – tai ne reikalavimai, ne teisinė aplinka ir ne išorinis suvokimas, tai – aukščiausia asmenybės veiklos forma. Valstybė turi ne tik paskirti, bet ir gyvenimą. Ji gali veikti neteisingai, bet tik asmenybės idėjos, o ne savo atžvilgiu. Valstybė gimsta ir miršta, ji priklauso nuo Dievo malonės.

Iš šių apmąstymų gerai matome, kad L. von Steinas valstybę vertino aukščiau už individą ir jam

valstybės jėga bei autoritetas yra nepajudinami. Tai būdinga vokiečių ir austrų administracijos mokyklai.

L. von Steinas savo darbuose valstybę padalija į tris savarankiškus organizmus, apdovanotus savarankiška forma, turiniu, paskirtimi. Tai: įstatymų leidyba, administracija ir valstybės galva. Juos ir atitinka trys asmens veikimo momentai: valia, veikimas ir „aš“. Toks idealistiškas skirstymas rodo, kad L. von Steino pažiūros svyravo tarp teisinio pozityvizmo socialiniuose moksluose ir Hėgelio filosofinės metafizikos. Tai sunkiai suderinami dalykai. Bandytas sutaikyti metafiziką ir pozityvizmą yra neįmanomas, todėl L. von Steinas, atiduodamas duoklę Hėgelio metafizikai, vis labiau kryo į pozityvizmą.

Įstatymų leidybą L. von Steinas vadina objektyvia valstybės valia. Šis procesas sudaro palankias sąlygas asmenybės laisvei. Įstatymo esmė, teigė L. von Steinas, yra ta, kad piliečiai dalyvauja ugdydami valstybinę valią. Tačiau šis dalyvavimas yra organinio pobūdžio ir tai turi savo formą. Ta forma – tai tautos atstovybė. Tačiau negalima tvirtinti, kad tautos atstovybė (parlamentas) atsakingas už įstatymų leidybą. Parlamentas juk niekada neveikia absoliučiai savarankiškai, o derina veiklą su vykdomąja valdžia. Vykdomajai valdžiai įtakos turi administratoriai. Todėl įstatymas gimsta sutarimo tarp parlamento ir ministerijų būdu.

Tokios vidinės sąlygos daro valstybės valią įstatyminę. Išorinės sąlygos – tai aukščiausios valstybės galvos (monarcho) sankcija tam, kad įstatymas išgaliotų. L. von Steinas nuomone, įstatymas niekada nebus visavertis, jeigu jis nebus patvirtintas trijų savarankiškų „organizmų“: parlamento, administracijos ir valdovo. Tačiau monarcho valdžia, nepalaikoma administracijos, įstatymų tvirtinti negali. Administracija yra, anot L. von Steino, organinė valstybės veikla.

Vykdomoji valdžia yra priklausoma nuo monarcho ir tai pasireiškia administraciniais paliepimais. Administracinį paliepimą L. von Steinas suprato taip, kaip jį vėliau supras visi austrų ir vokiečių administracijos mokyklos atstovai: „Valstybės valia nukreipta įstatymams vykdyti“. Kas yra tas „vykdymas“? L. von Steino teigimu, įstatymų leidyba visada tik ir nagrinėjo, „kuo negali užsiimti“ vyriausybės, bet niekada nenagrinėjo, „ką jos turi veikti“. Norėdamas užpildyti šią spragą, L. von Steinas kūrė sisteminių mokymą apie atskiras administracinių paliepimų formas ir rūšis. Čia išskiriamos dvi pagrindinės formos – nurodymai ir įsakymai. Pirmuoju atveju tai „valia, einanti iš aukščiausios vykdomosios valdžios“, t. y. iš monarcho ir ministrų, o įsakymai yra tik vykdymas ir eina iš žemutinės administracijos sluoksnių [7, p. 304–307].

Taigi L. von Steinas suformulavo nuomonę, kad įstatymų leidyba yra valstybės valia, o vykdy-

mas yra valstybinė veikla (veikimas). Pastaroji negali būti laikoma paprastos valios išraiška, bet atsižvelgiant į faktines aplinkybes yra iš dalies savarankiška. Valdymo institucijos yra vyriausybė su jai pavaldžiomis institucijomis ir savivalda. Vyriausybė jungia ir valstybės valią (įstatymų leidyba), ir valstybės veikimą (administravimą). Vyriausybei padedant formuojama valstybinė sąmonė. Vyriausybė – tai veikianti valstybė ir kartu valstybinė valdžia. Aišku, tokių L. von Steino pareiškimų nereikia suprasti pažodžiui, jie buvo daromi norint parodyti, jog vyriausybė yra savarankiška vykdomo institucija (kartu su įstatymų leidyba). L. von Steinas iškėlė prielaidą, kad vykdomo turinys – ne vien įstatymų vykdymas, kad vyriausybė gali remtis potvarkiais ir nutarimais. Todėl valstybės valia gali būti išreiškiama ne tik įstatymais, bet ir potvarkiais bei nutarimais, tam, kad individai būtų priversti tarnauti valstybės reikmėms. Šia savo koncepcija L. von Steinas padėjo pamatus visai vokiečių ir austrų administracijos teorijai ir praktikai, kurios likučius dabar kontinentinėje Europoje ir demontuoja naujosios viešosios vadybos koncepcija, paneigdama visų pirma statišką valdžių pasidalijimo sistemos sampratą.

Būdamas centralizuoto valstybinio valdymo šalininkas, L. von Steinas gana nuosaikiai vertino savivaldą. Jo nuomone, savivalda – tai piliečių dalyvavimas vykdomojoje valstybės veikloje. Jis visiškai neatmetė individo iniciatyvos savivaldos procese, kur laisvė ir atsakomybė turėjo papildyti viena kitą. Savivaldos institucijos, kaip ir vyriausybė, turi teisę leisti nutarimus. Tačiau aukščiausią kontrolės funkciją savivaldos atžvilgiu turėjo vykdyti vyriausybė (kaip valstybinės vienybės atstovė). Piliečių dalyvavimo viešosiose institucijose principas yra aktualus ir naujosios viešosios vadybos koncepcijoje, todėl L. von Steino idėjos apie piliečių dalyvavimą savivaldos procese svarbios ir šiandien.

Dėl piktnaudžiavimų išaiškinimų turėjo būti organizuojama atsakinga institucija ministerijų lygmeniu. Reiktų pasakyti, kad savo pažiūromis L. von Steinas taip ir liko klasikinio valdymo šalininkas, nes kontinentinės Europos šalių valdymo tradicija jo pasaulėžiūrai darė neabejotiną įtaką.

Valdymą L. von Steinas suvokė kaip valstybės veiklą, nes ji apibrėžiama ne tik valstybės prigimtimi, bet ir įvairiausiais visuomeniniais santykiais ir sąlygomis, o mokslą, nagrinėjantį šios veiklos pradus, jis pavadino administracijos mokslu. Valstybinė veikla, anot jo, turi tikslą – padidinti gyventojų gerovę, o administracijos mokslas yra mokslas apie tuos išteklius ir būdus, kurie padės valstybei pasiekti šių tikslų. Taigi profesorius L. von Steinas suprato administracijos mokslą ne tik viešosios politikos, bet ir sociologijos bei vadybos dabartinės sampratos kontekste.

L. von Steinas administracijos mokslą ir administracinę teisę išskyrė į atskiras mokslines disciplinas ir įvedė tam tikrą mokslinę mokymų apie policiją tvarką (XIX a. viduryje policiją daugelis dar suvokė kaip administracijos šakų veiklą). Policija jis vadino tą valstybės veiklą, kuria valstybė stengiasi prevenciškai užkirsti kelią pavojams, nusikaltimams ir nelaimėms. L. von Steinas vienas pirmųjų naujai pažvelgė į policiją, t. y. susiaurino policijos sampratą ir iš esmės integravo ją į administracijos mokslo tyrimų objektą. Policiją jis suskirstė į dvi rūšis: apsaugos policiją ir administracinę policiją. Apsaugos policija (šiuolaikinės policijos prototipas) kovoja su pavojais, gresiančiais teisėtai tvarkai, o administracinės policijos veikla turėjo būti susijusi su miestų planavimu, tiltų statymu, gyventojų aprūpinimu kokybišku vandeniu, sanitarine higiena ir būdais, kaip įveikti pasipriešinimą šitiems projektams įgyvendinti. Čia gana gausu viešosios politikos elementų (dabartiniu supratimu). Pats mokymas apie policiją turėjo tapti integralia administracijos mokslo dalimi.

Kalbėdamas apie apsaugos policiją, L. von Steinas teigė, kad kiekvienas pavojus turi būti ištirtas, nes viešasis pavojus yra sukeliamas arba natūraliai, arba yra žmonių elgesio padarinys ir todėl jį reikia kvalifikuotai ištirti bei nustatyti jo įtaką normalaus gyvenimo aplinkai ir visuomenei (pvz., gatvėse, viešuosiuose parkuose ir t. t.). Šiuose apmąstymuose juntama tam tikra kriminologijos įtaka. Vis dėl to L. von Steinas, nustatydamas apsaugos policijos funkcijas, padarė nedidelę klaidą. Jis neišskyrė teismų policijos (kriminalinės policijos prototipo), nes be baudžiamojo persekiojimo ir tuo metu būtų sunkiai įsivaizduojama visavertė policijos veikla [8, p. 55–56]. Nors ir neišskyrė baudžiamosios policijos funkcijos, L. von Steinas jau XIX a. viduryje išžvelgė policijos socialinės paslaugos funkciją (sanitarinė higiena ir kt.). Policijos socialinės paslaugos funkcija išlieka aktuali ir šiandieninėje naujojoje viešojoje vadyboje.

Didžiulis L. von Steino nuopelnas yra tas, kad jis gana tiksliai atskyrė administravimo, administracinės teisės ir policijos veikimo sąvokas. Administracijos mokslas, pasak L. von Steino, turi tikslą išsiaiškinti sąveiką tarp teisės normų ir gyvenimo reiškinių. Jo objektas yra valstybės institucijų veikla kaip tos sąveikos rezultatas. Tokia nuomonė buvo didelis atradimas socialinių mokslų srityje ir pagal savo mokslinę svarbą pranoko įvairias senąsias kameralistines dogmatines teorijas. L. von Steinas pabandė paversti administracijos praktiką ir teoriją ne koku nors priedėliu prie administracinės teisės, o savarankiška moksline disciplina. Tačiau L. von Steino pradėtas administracijos mokslo ir administracinės teisės atskyrimas nesusilaukė didesnio atgarsio kontinentinėje Europoje. Nepaisant to,

L. von Steino pasekėjai austrų mokslininkai Theodoras Inama von Sterneggas bei žymus sociologas Liudvikas Gumpłowiczius tęsė jo pradėtus valstybės administravimo tyrimus, institucijų veiklos ir elgsenos norminimo tradicijas. T. Inama von Sterneggas 1870 m. išleido knygą „Trumpas mokymas apie valdymą“, kuri pagal savo išdėstymą ir sistemą priminė L. von Steino mokslinius leidinius. T. Inama von Sterneggas teigė, kad vidinio valdymo uždavinius galima nagrinėti trimis požiūriais: teisiniu, policiniu ir politiniu. Pagal pirmą požiūrį pagrindinis svertas įgyvendinant valstybės uždavinius yra teisė ir teisinis santykių reguliavimas tarp piliečių ir administracijos. Antru požiūriu toki reguliavimą gali garantuoti policinė prievarta, kuri apsaugo nuo pavojų. Politiniu požiūriu pirmuosius du tikslus galima pasiekti, kai valstybė taiko visas kitas leistinas materialias ir etines priemones. Kokios tai priemonės, T. Inama von Sterneggas nenurodė. Savo moksliniuose tyrimuose jis aiškiai skiria teises ir politines administracinio valdymo priemones, pirmenybę atiduodamas politinėms priemonėms. Tačiau, matyt, T. Inamai von Sterneggi viešosios politikos definicija dar iki galo nebuvo aiški, nes materialinių ir etinių priemonių politiniame procese jis nedetalizavo. Mokslininkas nenagrinėjo ir įstatymų, nedarė lyginamosios skirtingų šalių administravimo analizės, o patį administravimą aprašė bendrais bruožais. Taigi T. Inamos von Sterneggio darbai buvo daugiau aprašomojo pobūdžio.

Liudvikas Gumpłowiczius išgarsėjo sociologiniais tyrinėjimais, nors, atlikdamas administravimo tyrimus, sociologinius ir vadybinius metodus jis taikė ne visada. Iš valdymo mokslo sociologas pabandė išskirti administracinę politiką. L. Gumpłowicziaus nuomone, administravimo (valdymo) mokslo uždavinys – išsiaiškinti valstybinio valdymo dėsningumus. Tuo tarpu administracinė politika yra nurodymų, kokiomis priemonėmis ir lėšomis pasiekti administracijos tikslus, visuma ir tuo ji skiriasi nuo valdymo mokslo. Administravimo politika turėjo remtis socialinio gyvenimo patirtimi (socialine patirtimi). XIX a. pabaigoje tai buvo gana pažangus požiūris išskiriant viešąją administravimo konteksto politiką, tačiau tyrimo metodai taip iki galo ir nebuvo atskleisti. Užuo tyrinėję administravimo procesus sociologiniais metodais, L. Gumpłowiczius, kaip ir daugelis tuometinių vokiečių ir austrų tyrinėtojų, rėmėsi atskirų Europos valstybių administravimo pavyzdžiais aprašydamas juos bendrais bruožais. Jo „valdymo mokslo“ sistema yra ganėtinai paini, mat gyventojų sėslumo statistika, teisminė politika, administracinė šalies sandara, susisiekimai ir įstaigos, reguliuojančios šias politikos kryptis, yra nagrinėjamos viename kontekste.

Iš trumpos T. Inamos von Sterneggio ir L.

Gumplowicziaus mokslinės veiklos apžvalgos galima padaryti išvadą, kad jų administravimo tyrimai nusileidžia L. von Steino darbams. Jo pasekėjai savo tyrimus administravimo srityje daugiausiai grindė aprašomojo pobūdžio metodu. Sociologiniai, vadybiniai administravimo tyrimų metodai kontinentinėje Europoje (ypač Vokietijoje) buvo priversti užleisti vietą dogmatiniams.

L. von Steino darbai neliko nepastebėti ir Jungtinėse Amerikos Valstijose, kur vienas iš viešojo administravimo vadybinės teorijos pradininkų W. Wilsonas palaikė L. von Steino idėją apie teisingą administracijos veiklą gyventojų gerovei kelti [10, p. 2–3].

Neigiama teisinio pozityvizmo įtaka administracijos mokslo plėtotei

Administracinės teisės pakilimas bei teisinio pozityvizmo įtaka pačiam L. van Steinui lėmė tai, jog administracijos mokslas po L. von Steino mirties kontinentinėje Europoje nesivystė kaip savarakiška mokslo kryptis.

Jau nuo XVIII a. pabaigos imta manyti, kad biurokratinė sistema turi būti reguliuojama tam tikromis normomis. Administracijos organizavimas turėjo būti paremtas įvairiais teisiniais aktais, skelbiamais visam viešajam sektoriui ir visai visuomenei. Manyta, kad administracinis valdymas paremtas visuotiniu teisiniu reguliavimu, padės geriau užtikrinti viešosios valdžios vienašališką kontrolę absoliutinės monarchijos (Prūsijos, Prancūzijos, Austrijos ir kt.) piliečiams. Tuo laikotarpiu jau vyravo administracinės teisės užuomazgos. Taikant šiuolaikišką teisės sampratą galima būtų tvirtinti, kad XVIII a. valstybinėje teisėje, kuri reguliavo administracijos veiklą, reiktų išskirti valdymo teisės šaką ir materialinės teisės šaką. Pastaroji normino valdinių (vėliau piliečių) teises ir pareigas atskirose administracijos veiklos srityse. Valdiniai, vėliau ir piliečiai turėjo besąlygiškai paklusti administracijos sprendimams. Absoliutizmo epochos teisės normos buvo leidžiamos „vyriausiojo administratoriaus“ – monarcho, kuris galėjo iš anksto arba *post factum* koreguoti administracinius aktus bei regulacijas ir taip išplėsti arba apriboti administracijos galias. Tai buvo pavadinta despotine vėlyvojo feodalizmo santvarka [11, p. 160–161].

XVIII a. kontinentinės Europos monarchams pavykdavo panaikinti daugelį administracinės valdžios apribojimų. Naikindama tradicinės laisvės ir teises, absoliutinė monarchija neįvesdavo naujų, o pilietį administracijos atžvilgiu laikė valdiniu. Jau XVIII a. pabaigoje, plintant revoliucinėms nuotakoms Europoje, absoliutinėse monarchijose buvo bandoma administracijos veikimą suvaržyti pasitelkus teisę. Fiziokratai išskėlė „teisinio absoliutizmo“

(*despotisme légal*) koncepciją. Pagal ją visas valstybės aparatas, taip pat ir monarchas, turėjo paisyti teisės aktų. Monarchas, aišku, galėjo keisti tam tikras normas, tačiau savo sprendimus turėjo pagrįsti bendrosiomis teisės normomis.

XVIII a. pabaigoje ir XIX a. pirmoje pusėje po didžiųjų Europos revoliucijų (Prancūzijoje ir kt.) išivyravę respublikinei valdymo formai administracija piliečių teises ir laisves galėjo apriboti tik tose srityse, kuriose įstatymai leido tai daryti. Įstatymus ėmė leisti piliečių rinktos tautos atstovybės (parlamentai).

Jau XIX a. pirmoje pusėje administracinės teisės plėtra (visų pirma Vokietijoje) pradėdama sieti su teisinės valstybės koncepcijos išskėlimu (*Rechtsstaat*). Vienas šios koncepcijos kūrėjų buvo Robertas von Mohlis, vėlyvojo kameralizmo vokiečių teisės mokslų autoritetas. Ši koncepcija iš dalies prieštaravo L. von Steino koncepcijai apie socialinę monarchiją bei valstybės autoritetą piliečių atžvilgiu ir atrodė gana pažangi, nes išskėlė visuomenės pirmenybės valstybės atžvilgiu prioritetą. Teisinės valstybės koncepcija apėmė tokias formuluotes kaip konstitucionalizmas, piliečių teisės, visų lygybė prieš įstatymą, ministrų atsakomybė parlamentui, teritorinė savivalda ir t. t. Visa tai buvo įgyvendinta praktikoje. Tačiau pati administracinė teisė antroje XIX a. pusėje pateko į teisinio pozityvizmo įtaką. Iš šios įtakos, kaip jau minėjome, negalėjo visiškai išsivaduoti ir L. von Steinas. Teisės aktai turėjo būti tvarkomi ir leidžiami hierarchine tvarka. Piramidės viršūnėje turėjo būti konstitucija, žemiau – įstatymai, dar žemiau – administracijos leidžiami teisės aktai. Visi šie teisės aktai turėjo neprieštarauti konstitucijai ir vienas kitam. O visuotinis viešojo valdymo sunorminimas pavertė valdininkus „aklais teisės aktų vykdytojais“.

Teisinės valstybės konstrukcija virto ne demokratinės liberalios visuomenės programa, o vis labiau panašėjo į rutininę biurokratinę administracinę praktiką, dar vėliau pavadintą „administracine valstybės koncepcija“ [9, p. 74–76]. Tai turėjo tokių neigiamų padarinių kontinentinei administravimo tradicijai: ugdė valdininkų ir visuomenės įsitikinimą, kad administravimas turi būti paremtas vien tik įstatymų vykdymu ir administraciniais įstatymams neprieštaraujančiais sprendimais. Taigi visą XIX a. ir didelę dalį XX a. teisiniai administravimo reikalai kontinentinėje Europoje (ypač Vokietijoje, Austrijoje–Vengrijoje, Prancūzijoje ir kt.) užtemdė organizacinius administravimo reikalus. Taip buvo sudaryta gera terpė formalizmui, vieni iš sudedamųjų biurokratizmo dalių, plėtotis. Formalizmas iki dabar yra suprantamas kaip biurokratinės veiklos yda, kurią ir bando pašalinti (kartu su *welfare state* socialinės politikos modeliu) naujojo viešojo valdymo

konceptijos. Jomis remiantis dabar sistemingai modernizuojama viešųjų įstaigų veikla. Taip siekiama efektyvumo viešajame sektoriuje. Šio modernizavimo idėjos dažniausiai turi antibiurokratiškas, prieš normatyvinį administravimą nukreiptas nuostatas [12, p. 67–68].

Išvados:

Atlikta L. von Steino teorinės mokslinės veiklos struktūrinė analizė leidžia teigti, kad:

1. L. von Steiną padėjo *welfare state* socialinės politikos modelio kūrimo pagrindus kontinentinėje Vakarų Europoje.

2. Jis suformulavo nuomonę, kad įstatymų leidyba yra valstybės valia, o veikimas yra valstybinė veikla, kuri gali būti išaiškinama remiantis ne tik įstatymais, bet ir kitais vyriausybės išleistais potvarkiais ir nutarimais.

3. L. von Steiną yra vienas iš normatyvinės vokiečių ir austrų teorijos kūrėjų. Šios mokyklos administracinio valdymo tradicijos ilgas metus kūrė valdymo politiką kontinentinėje Vakarų ir Vidurio Europoje.

4. L. von Steino nuopelnas yra tas, kad jis sugebėjo gana tiksliai atskirti administracinės teisės, administravimo ir policijos sąvokas bei pradėjo šių mokslo disciplinų atskyrimo procesą, be to, vienas pirmųjų įvedė tokį policijos supratimą, kokį turime dabar, priskirdamas policijos veiklą administracijos mokslo tyrimų sričiai, objektui.

5. Nepaisant visų L. von Steino ir jo pasekėjų pastangų, administracijos mokslas, kaip savarankiška disciplina, XIX a. antroje pusėje taip ir liko embrijinės stadijos (kontinentinėje Europoje), nes administraciniame valdyme pernelyg ėmė vyruoti ad-

ministracinė teisė, o viešojo administravimo įstai-gose – formalistinių pažiūrų teisininkai.

6. Pačiam L. von Steinui didelę įtaką turėjo teisinis pozityvizmas. L. von Steiną neįstengė sukurti administravimo, kaip savarankiško mokslo, metodologijos ir tyrimo metodų, nepateikė procedūrinių tyrimo galimybių.

Literatūra

1. Leonski Z. *Nauka administracji*. Warszawa, 1976.
2. Stein von L. *Sozialismus und Kommunismus in heutigen Frankreich*. Leipzig, 1842.
3. Stein von L. *Die Verwaltungslehre*. Leipzig, 1869.
4. Áéîê Æ. *Áiñóääðñòááííáý áèàñòü á Ááðííáéñéíí íáúáñòáá: Áçãëýà íà óáíðèþ Ë. Øðáéíà. Ñáíèò–Íáðáðáóðá*, 1880.
5. Drucki–Lubecki A. *Kilka myśli o przedmiocie reorganizacji administracyjnej*. Warszawa, 1882.
6. Matakas J., Setkauskis P. Valstybių transformacija globalizacijos eroje. Kn. *Viešojo administravimo efektyvumas* (red. A. Raipa). Kaunas: Technologija, 2001, 48.
7. Èááííáñéèé Æ. Æ. *Íáóèà àáíèíèñòðàðèáííáí íðááà á ááí íðíøéíí è íáñòíýüáí. Ñáíèò–Íáðáðáóðá*, 1903.
8. Kawka W. *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*. Wilno, 1939.
9. Izdebski H. *Historja administracji*. Warszawa, 1984.
10. Shafritz J. M., Hyde A. C. *Classics of Public Administration*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 1991.
11. *Naujųjų amžių istorija. Pirmasis periodas* (red. A. Ado). Vilnius: Mintis, 1989, 160–161.
12. Raipa A. Viešojo administravimo efektyvumo paieškos. Konferencijos medžiaga *Pilietinė visuomenė ir viešojo valdžia* (red. A. Krupavičius). Kaunas: Technologija, 2001, 67–68.

Vainius Smalskys

Lorenz von Stein Contribution to Public Administration Conception

Summary

This article provides an analysis of the famous German scientist and statesman Lorenz von Stein concept of administration and his social policy vision and perception. Juridical positivism makes a negative influence on the development of administration as an independent science in continental Europe.

Scientific works of L. von Stein in the field of administration has put the base for normative German and Austrian public administration tradition in continental Europe. German and Austrian school of public administration currently outlives crisis. Although the formalized management became past, this school of public administration influences practical administration until now.

L. von Stein's contribution toward German and Austrian school of public administration is considerable.

Vainius Smalskys – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros doktorantas. Telefonas (8–5) 2 714 620
Elektroninis paštas smk@ltukf.lt
Straipsnis įteiktas 2002 m. balandžio mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2002 m. spalio mėn.