

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И СОЗДАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Аннотация

В статье представлено определение понятия государственного учреждения, его развития и трансформации. Определяются причины создания и существования, признаки, факторы государственного учреждения в современных условиях.

Ключевые слова: государственное учреждение, управленческие организации, государственные корпорации, государственные предприятия, управленческая независимость.

Государственные учреждения возникли во многих странах как инструмент, помогающий государству в управлении и осуществлении экономически созданных программ страны. Усиление влияния государства, расширение их программ и планов, возникновение новых ответственных, возлагающихся только на государство в разных областях, например, здоровье, образование, транспорт, коммуникации, производство, туризм и т. д., послужило увеличению количества центральных государственных Министерств. Эти причины послужили расширению и увеличению министерств из трех существовавших ранее: Министерство обороны, Министерство внутренних дел и Министерство юстиции. Это преобразование коснулось как капиталистических, так и социалистических стран, а также государств со смешанным политическим строем. Например, количество министерств в США — 12, в СССР ранее было 76 министерств, и примерно от 20 до 30 министерств в других странах мира.[1].

Также появились различные управленческие организации по обслуживанию общества в рамках государственного сектора под разнообразными названиями, такими как государственные организации, государственные корпорации, государственные предприятия и государственные учреждения.

* Аспирант экономико-правового факультета Одесского национального университета им. И. И. Мечникова.

Следует отличать существующие различия между государственными учреждениями, государственными предприятиями и государственными органами. Различия между ними состоят в том, что предприятие занимается производственной деятельностью; роль учреждения состоит в общественном обслуживании и управлении, они распространяют свою деятельность вовне; а государственный орган является самостоятельной структурной единицей государственной власти и обладает государственно-властными полномочиями, в отличие от государственных учреждений. [2].

Понятие “государственные учреждения” до XIX века не было четко определено. Однако, несмотря на разногласия в определении данного понятия, установлены общепринятые основы. В первую очередь, государственное учреждение определяется как организация, полностью подчиняющаяся государству, предоставляющая обществу товары и услуги, и созданная специальными законами, которые предоставляют им статус юридического лица, имеющее финансовую и управленческую независимость для достижения эффективности в его работе [3].

Иначе, государственные учреждения можно охарактеризовать как сектор, которым управляет государственный орган, являющийся юридическим лицом, находящийся под управленческим контролем и специализирующийся в определенных областях согласно правилам квалификации должности [4].

Из выше изложенного нам представляется, что государственные учреждения — это организации, созданные государством для управления определенной отраслью или для производства товаров и предоставления услуг обществу. Эти организации имеют управленческую и финансовую независимость и имеют право юридического лица. Следует отметить, что метод управления в данных учреждениях несколько отличается от общепринятых методов центрального управления государства. Эти организации находятся под контролем государственного аппарата, определяющего их задачи, цели, обязанности, область деятельности и степень их власти. Следовательно, государственные учреждения создаются с целью удовлетворения общественных потребностей и для облегчения системы работы управленческого государственного аппарата.

После II-ой мировой войны большинство из развивающихся стран уделили большое внимание развитию именного государственного сектора, наряду с тем, что частный практически оставался в

стороне. При этом законодательная власть должна была создать соответствующую правовую базу, которая бы в полной мере регулировала деятельность этого сектора. Это было вызвано недовольством общества, что некоторые области частных предприятий негативно влияют на ценообразование (например, области, касающиеся общественного благосостояния, здоровья, образования, социального обеспечения и инфраструктуры). [5].

В общем смысле, любое государственное учреждение является способом децентрализованного управленческого регулирования, которое состоит из двух основ: управленческая независимость и контроль центральной властью. Управленческая независимость приближает государственные учреждения в эффективности работы к частным организациям, а контроль государства оставляет взаимосвязь с государственным аппаратом [6].

Государственные учреждения получили независимость на основании закона, который предоставил им статус юридического лица. Под “юридическим лицом” понимается совокупность людей, координирующихся с целью достижения определенной общей цели или совокупность капиталов, созданная для удовлетворения существующих задач.

Законодательство наделяет данное юридическое лицо такими признаками как от своего имени приобретать имущественные и личные неимущественные права и нести обязанности, быть истцами и ответчиками в суде, арбитраже и третейском суде.

На основании этого, следует подчеркнуть, что государственные учреждения берут на себя всю ответственность за результаты своей деятельности, а также приобретают все права, присущие физическому лицу. Это наделяет их такими дополнительными признаками:

1) специализация — ограничивает деятельность учреждений путем осуществления целей их создания, берет на себя ответственность отвечать за свои действия и возмещать компенсации при нанесении ущерба;

2) финансовая независимость — помогает свободно работать организации на коммерческой основе, что дает ей право образовывать самостоятельный бюджет, отделимый от общего бюджета страны, а также иметь собственный счет в банке;

3) управленческая самостоятельность — определяется объемом имеющихся полномочий, соответствующих управлению этих организаций, которые приводят к определенному типу самостоятельности.

ти управленческой организации, независимой от центральных государственных органов [7].

Правительство занимается опекой (управленческий контроль) над государственными учреждениями в рамках закона. Управленческая опека — это совокупность власти, определяемой законом центрального правительства, которая дает им возможность контролировать деятельность нецентральных организаций и тем защиты общественных интересов.

Следует сказать, что правительство контролирует государственные учреждения посредством законодательной, исполнительной и судебной власти.

Законодательная власть (Парламент) принимает законы, которые создают, отменяют или объединяют государственные учреждения, а они в свою очередь ответственны перед Парламентом.

Исполнительная власть занимается разнообразными видами контроля за деятельностью государственных учреждений с целью соответствия интересам общества. Например, в Иордании Совет министров имеет право назначать президентов и членов Административного совета каждого государственного учреждения, подтверждать их ежегодные отчеты и т. д.

Судебная власть осуществляет деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина, по предупреждению правонарушений и привлечению юридической ответственности виновных и т. д. [8].

Причинами создания государственных учреждений служат управленческие, политические, социальные и экономические факторы [9].

К управленческим факторам можно отнести следующие: стремление государства регулировать обслуживающий и производственный сектора с целью достижения общего интереса; освобождение общественной отрасли от рутинного влияния управленческого аппарата; облегчение управленческих мероприятий (процедур) с целью достижения высокого уровня коммуникабельности; укрепление независимости в деятельности общественных отраслей с целью эффективного достижения поставленных целей; привлечение высококвалифицированных работников, обладающих профессиональными навыками, не имеющихся в государственном аппарате из-за низкой оплаты труда; стремление правительства к сокращению Министров и Центральным аппаратам.

Политическими причинами создания государственных учрежде-

ний служат: укрепление политической независимости в развитых странах, которая привела к созданию государственных учреждений; национализация общественных секторов; непосредственное вмешательство правительства в процесс производства и развитие экономики в целом.

Социальными причинами для образования государственных учреждений является: уменьшение объема безработицы; ликвидация монополий; регулирование цен с целью повышения уровня жизни граждан; расширение спектра общественных услуг; развитие провинциальных регионов страны с целью сокращения урбанизации. Все это послужило толчком для правительства в создании общественных и государственных учреждений в разных регионах страны.

К экономическим причинам в создании государственных учреждений относятся: образование подходящего климата путем инвестирования национальных природных ресурсов; стремление правительства к использованию методов частных проектов в области инвестирования; распределение бюджета страны на значимые экономические проекты путем увеличения инвестиционных возможностей и разнообразия экономических ресурсов страны.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что создание государственных учреждений на современном этапе является неизбежным результатом экономическим, политическим и социальных условий, сложившихся ранее и действующих до нашего времени.

Практически государственные учреждения либо полностью принадлежат к имуществу государства, либо являются совладельцем частного сектора. Причем государству принадлежит не менее 51 % от общего пакета акций с целью получения большинства голосов в Административном совете.

На наш взгляд, главными целями создания государственных учреждений являются: достижение общего интереса; защита граждан страны от монополий в частном секторе, стремящимся только к получению прибыли; развитие новых областей под руководством государства (общественные услуги, транспорт, инфраструктура и т. п.); стремление правительства к наличию совершенного типа управления, по подобию частного сектора, и повышению эффективности и увеличению прибыли.

Несмотря на разнообразие определений государственных учреждений, было дано единое понятие, с которым согласились практически все исследователи в этой области, и которое применяется и дей-

ствуется на данный момент. Однако, управленческая и финансовая независимость не дают государственному учреждению полную свободу в управлении ее деятельностью, так как оно находится под контролем правительства.

Литература:

1. Мухамед Касим Аль Кариути Современное управление как в теории так и в практике. — Амман, 1985. — С. 91.
2. Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. — М.: Юрист, 2001. — С. 65.
3. Мухамед Касим Аль Кариути. Современное управление как в теории так и в практике. — Амман, 1985. — С. 92.
4. Касем Жамиль Касем. Государственные учреждения во Франции// Лига арабских стран, Арабская организация наук управления. — Амман, 1981. — С. 8.
5. Надер Мерьян. Роль государственного сектора в развитии иорданской экономики, анализ исследований//дирасат. — Амман, 1997. — С. 359.
6. Альэмани Айман Ода Государственные учреждения: основы и управление. — Амман, Иорданский университет, 2000. — С. 37.
7. Там же. — С. 37-39.
8. А. В. Малько. Теория государства и права в вопросах и ответах. — М.: Юрист, 2001. — С. 51.
9. Альэмани Айман Ода Государственные учреждения: основы и управление. — Амман, Иорданский университет, 2000. — С. 31-33.