

Пиромасова Ю. В.
старший викладач

Запорізький інститут імені гетьмана Петра Сагайдачного МАУП

СУБ'ЄКТИ АВТОМОБІЛЕБУДУВАННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ

Автомобілебудівна промисловість - провідна галузь машинобудування, яка впливає на розв'язання економічних, соціальних, екологічних і науково-технічних проблем держави. Саме ця галузь забезпечує розвиток як вантажного, так і пасажирського функціонування всіх галузей і сфер діяльності економіки держави, у тому числі її обороноздатності. Автомобілебудування сприяє розвитку таких галузей промисловості як металургійна, нафтохімічна, текстильна, електронна та інші [1, С.86].

Автомобільна промисловість в Україні, що починає швидкими темпами свій розвиток після Великої Вітчизняної війни відноситься до машинобудівного комплексу промисловості. Машинобудівний комплекс України характеризується складною галузевою структурою. Залежно від цільового призначення випущеної продукції всі галузі машинобудування поділяють на такі основні групи: енергетична, транспортна, сільськогосподарська, будівельно-дорожня та ін. Кожна група об'єднує декілька галузей подібних за використанням сировини і технологією виробництва [2, С.27].

Перехід економіки України до ринкових відносин, а саме отримання нею статусу ринкової, зумовило бурхливий розвиток провідних галузей господарства і найважливіших виробничих комплексів. Розвиток і реформування автомобілебудівної промисловості як провідної галузі машинобудування, зумовив процес реформування системи органів державного управління в даній галузі. Звичайно, ефективність, потужність, перспективність будь-якої галузі, в тому числі автомобілебудування, залежить від управління, від складу і системи взаємозв'язків суб'єктів державного управління. Актуальність дослідження полягає в необхідності дослідження системи органів державного управління в галузі автомобілебудування, які на сьогоднішній день хоча й утворюють певну систему, але зважаючи на комплексний, міжгалузевий характер автомобілебудівної промисловості розпорочені, велика кількість суб'єктів, також не є у даному випадку достатнім, не всі об'єкти об'єднуються

зовнішніми і внутрішніми вертикальними і горизонтальними зв'язками. Проведені дослідження свідчать, що члені-адміністративісти не розглядають дану галузь як самостійний об'єкт державного регулювання, приділяють їй увагу тільки в контексті регулювання промисловості (В. Колпаків, Ю. Бегляк, А. Васильєв та ін.) або розробки транспортного права (В. Развадовський, І. Спіріч, Л. Северін та ін.).

Для зручності складу й співвідношення галузей промислового комплексу їх розчленовують на декілька ступенів: основна група галузей промисловості, група галузей промисловості, галузь промисловості, група спеціалізованих підприємств.

Автомобілебудування - це галузь, що відноситься до галузі машинобудування (весь машинобудівний комплекс), у ньому виділяються групи окремих галузей - транспортна галузь. Третій ступінь - виділення у складі кожної з груп галузей машинобудування. Наприклад, у складі транспортного машинобудування - локомотивобудування, суднобудування, автомобілебудування та ін. Четвертий ступінь - виділення груп підприємств машинобудування, що не виступають як окремі галузі. Це, зокрема підприємства, що виробляють вантажні і пасажирські вагони, комплектуючі автомобілі та ін. [3, С.27]

Сучасне автомобілебудування відіграє одну із пріоритетних ролей в економіці держави, тому значення державного регулювання даною галуззю важко перебільшити. Будь-яка система, у тому числі й управлінська, завжди розпадається в сукупності двох невід'ємних складових - суб'єкта й об'єкта. Розглядаючи організаційну структуру державного управління, треба зазначити, що його здійснюють суб'єкти державного управління. У системі державного управління об'єктом управління виступає суспільство, суспільна діяльність, а суб'єктом - органи виконавчої влади [4, С.70].

Що ж представляють собою терміни суб'єкт, суб'єкт державного управління. Треба зазначити, що сучасне тлумачення даних категорій однозначне

тільки для терміну суб'єкт. Новий тлумачний словник Української мови та словник російської мови С. Ожегова трактує дане поняття як особу або організацію, що виступають носієм певних прав та обов'язків [5,6]

Сутність категорії суб'єкт управління немає однозначного трактування, а тому слід зупинитися на декількох теоретичних підходах. В. Афанасьєв зазначає, що суб'єктом управління є складна система державних і недержавних організацій [7, С.160]. В. Бакулєнко вважає, що суб'єктом державного управління є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів влади, що взаємодіють, між якими розподілені певні функції державного управління [8, С.13]. А. Годунов зазначає, що суб'єктом управління в суспільних процесах виступають люди [9, С.33]. А. Петров визначає суб'єкт управління як спеціальні групи людей, які за допомогою різних форм організаційної практики здійснюють необхідні рухи об'єкта [10, С.69]. В. Малиновський визначає суб'єкт управління як систему, наділену певною компетенцією й державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй впливати своєю волею у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто, це система, що управляє [11, С.161]. Тобто за теорією В. Малиновського суб'єктами управління виступають не лише органи виконавчої влади, а й їх керівний склад. До суб'єктів державного управління вчений відносить: органи виконавчої влади (уряд, міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації); керівників й керівний склад цих органів (політичні діячі, посадові особи, службові особи, які наділені державно-владними повноваженнями).

Суб'єкти управління мають суттєві ознаки, які характеризують їх сутність як найважливіших елементів державного управління. Службно зауважує в цьому зв'язку Ю.Тискоміров, що суб'єкти управління забезпечують реалізацію інтересів певної соціальної спільноти - народу, певної верстви суспільства, нації, професії, тощо; мають певний структурований механізм [12, С.47].

Кожному суб'єкту управління притаманні певні функції, які відображають загальносистемний поділ праці щодо їхнього виконання, у зв'язку із чим функції характеризують основний зміст та напрямки діяльності суб'єктів управління. Суб'єкт є системно організованим, і в цій якості має властиві ознаки будь-якої соціальної системи. Суб'єкту управління притаманні загальні функції і цілі, єдність принципів їх утворення, побудови та

діяльності, структурна єдність та інші ієрархічні зв'язки та відносини, прийняття суворо обумовлених управлінських рішень, узгодження їх між собою [13, С.162].

Суб'єкти державного управління в галузі транспорту й автомобілебудування можна розглядати як певну систему, до складу якої входять елементи - конкретні органи державного управління: Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство транспорту України та його територіальні органи (автотранспортні управління), Державний департамент автомобільного транспорту, Державна служба автомобільних доріг України та інші.

Групи суб'єктів державного регулювання в галузі транспорту треба розглядати у двох аспектах: по-перше, як систему суб'єктів державного регулювання, що займаються управлінням транспортною системою, а саме регулюють діяльність безпосередньо автомобільного транспорту та автотранспортного господарства, по-друге, як систему суб'єктів державного регулювання саме в галузі автомобілебудування.

Суб'єкти державного регулювання автомобільної транспортної системи детально досліджуються В. Развадовським, який аналізує суб'єктів державного регулювання транспортної системи взагалі, проводить їх класифікацію відповідно до структурної побудови системи органів виконавчої влади.

Згідно Закону України "Про автомобільний транспорт", систему органів державного регулювання автомобільного транспорту складають: Верховна Рада України, яка визначає основні напрями державної політики в сфері автомобільного транспорту; законодавчі основи її реалізації; Кабінет Міністрів України здійснює загальне державне регулювання діяльності автомобільного транспорту відповідно повноважень. Центральний орган виконавчої влади в галузі транспорту Міністерство транспорту України забезпечує проведення державної політики на автомобільному транспорті через свої територіальні органи, службу міжнародних автомобільних перевезень та урядовий орган державного управління на автомобільному транспорті. Місцеві державні адміністрації організовують та контролюють автомобільні перевезення відповідно до законодавства, оскільки дозвіл на використання засобів автотранспорту видається лише при його стандартизації та сертифікації. Порядок проведення сертифікації товарів і послуг на автомобільному транспорті визначає Кабінет Міністрів України.

Урядовим органом державного управління в галузі автомобільного транспорту, що діє в складі Міністерства транспорту України та його підпорядковується є Державний департамент автомобільного транспорту (Україлотранс). Для розроблення основних напрямків розвитку автомобільного транспорту, вирішення найважливіших питань діяльності утворюється колегія Україлотрансу. З метою здійснення державного контролю на автомобільному транспорті було створено Українську транспортну інспекцію Державного департаменту автомобільного транспорту з регіональними відділеннями.

Територіальними органами Міністерства транспорту України є автотранспортні управління в АРК та областях управління підпорядковані Державному департаменту автомобільного транспорту.

Враховуючи значимість транспортної системи, автомобільного транспорту, треба зазначити, що первинним у регулюванні все ж таки повинна стати безпосередньо галузь автомобілебудування, яка й займається виробництвом автомобільного транспорту. Система суб'єктів державного регулювання безпосередньо в галузі автомобілебудування розгалужена, розпорошена по різних підсистемах і об'єднується різного типу зв'язками. Складність державного регулювання обумовлюється насамперед міжгалузевим характером автомобілебудування, яке виступає пріоритетною галуззю промисловості.

Цілісність управління визначає необхідність предання в єдину систему суб'єктів державного регулювання автомобілебудівної галузі. Ця позиція засновується на теоретичних положеннях розуміння сутності державного управління, на нормах Конституції України (ст. 3). Аналогічно до того, як В. Развадовський виділяє суб'єкти регулювання транспортної системи, доцільно виділяти інституційні, звичайні і спеціальні суб'єкти державного регулювання в галузі автомобілебудування. Осмислюючи виділення суб'єктів є зміст повноважень. Так, інституційними є суб'єкти регулювання, що визначають умови діяльності автомобілебудівної промисловості. До інституційних суб'єктів регулювання відносяться: Президент України, що визначає основні напрями зовнішньої і внутрішньої економічної політики держави, вивчає на розстановку кадрів і утворення управлінських структур у даній сфері; утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ); скасовує акти Кабінету Міністрів України та Ради Міністрів АРК; підписує закони, прийняті Верховною Радою України, має право вето щодо прийнятих Верховною

Радою України Кабінет Міністрів України з актів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховній Раді України. Кабінет Міністрів України згідно зі ст. 113 Конституції України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовуючи, координуючи та контролюючи їх діяльність; як суб'єкт державного управління в галузі автомобілебудування забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; спрямовує і координує роботу міністерств, а саме: Міністерства промислової політики України, Міністерства транспорту і зв'язку України, Міністерства економіки й питань європейської інтеграції України, Міністерства фінансів України та інших органів виконавчої влади; розробляє на строк своїх повноважень програму діяльності, яка спрямована на відродження вітчизняного виробництва, в тому числі автомобілебудування.

Звичайні суб'єкти державного регулювання в галузі автомобілебудування виділені за ознакою того, що належить до їх повноважень в системі в цілому, та їх складових. У зв'язку з міжгалузевим комплексним характером автомобілебудівної промисловості особлива роль державного управління в даній галузі належить Міністерству промислової політики України (Мінпромполітики) та Міністерству транспорту та зв'язку України і його органам. Мінпромполітики створено для втілення в життя державної політики у сфері промисловості, зокрема в галузі машинобудування. Його основні завдання: підготовка пропозицій щодо формування державної промислової політики та механізми її реалізації, розробка пропозицій стратегічних напрямків розвитку промисловості України, структурної інвестиційної політики у цій сфері, аналіз фінансового стану промисловості, розробка проектів державних програм розвитку промисловості України; створення правових та економічних умов, що стимулюють прискорення інноваційних та інвестиційних процесів у промисловості, налагодження інтегрованих міжнародних господарських зв'язків [15 С.374]. Даний суб'єкт державного управління, відповідно до покладених на нього завдань, розробляє пропозиції щодо визначення пріоритетних напрямків розвитку автомобілебудівної галузі, розробляє пропозиції щодо міжнародного співробітництва у машинобудуванні, вживає заходів щодо вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності автомобілебудівних підприємств, затверджує галузеві стандарти.

До спеціальних суб'єктів державного регулювання віднесені ті, які мають окремі повноваження, що не є їх основними, або ті, які мають повноваження в окремих сферах автомобілебудівної промисловості України. До таких можна віднести Міністерство економіки й питань європейської інтеграції України, яке виступає вузловою ланкою системи управління економікою взагалі і промисловістю, зокрема, виступає координуючим центром відносно діяльності всіх інших управлінських структур даної сфери, і застосування заходів, спрямованих на реалізацію економічної політики держави [16, С.374].

Характеризуючи суб'єктів державного регулювання в галузі автомобілебудівної промисловості за вертикальною ознакою після ЦОВВ слід звернути увагу на місцеві органи виконавчої влади. Виконавчу владу на місцевому територіальному рівні здійснюють районні, обласні державні адміністрації, які наділені повноваженнями в галузях транспорту та соціально-економічного розвитку. В обласних державних адміністраціях утворюються такі структурні підрозділи: головне управління економіки, управління промисловості, енергетики транспорту та зв'язку. Вертикаль виконавчої влади в Україні завершується на рівні районних державних адміністрацій, в яких виділяється управління економіки.

Характеризуючи систему органів виконавчої влади України, не можна оминути значення місцевого самоврядування в галузі автомобілебудування. Хоча місцеве самоврядування не належить до системи державних органів влади, будучи самостійним видом публічної влади, воно у певних визначених законодавством межах здійснює функції органів виконавчої влади. Саме органи місцевого самоврядування здійснюють економічний, соціальний, промисловий розвиток певних територій, саме даний суб'єкт державного управління припиняє або обмежує господарську діяльність підприємств, органів акцій і установ різних форм власності у разі порушення ними законодавства про охорону природного середовища, реєструє право власності, підприємства і т.д.

Державне управління в галузі автомобілебудування, здійснюється переліченими суб'єктами, що створюють певну систему.

Новий науковий словник Української мови визначає дане поняття як

1) порядок, зумовлений правопорядком, плановим розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь;

2) форма організації, будова чого-небудь (державного, політичного, господарського одиниць, установ і т.ін.);

3) будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин [17, С.286]

Поняття система органів В.Авер'янос визначає так: по-перше, фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від усіх інших видів органів. По-друге, окреслює цілком визначений суб'єктивний склад цієї системи. По-третє, підтверджує наявність у сукупності цих суб'єктів (державних органів) певних ознак, притаманних соціальним системам, зокрема таким, як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність внутрішньої організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками [18, С.48].

Аналіз системи суб'єктів державного регулювання у галузі автомобілебудування дозволяє стверджувати, що їх множинність і міжгалузевість не завжди виправдана. Звичайно, ідеальною була б модель - створення єдиного державного органу управління в галузі автомобілебудування, який би сконцентрував усі повноваження щодо регулювання даною галуззю, але в наслідок її міжгалузевого характеру це навряд чи можливо, тому що державне регулювання промисловості, у тому числі й автомобілебудування, може здійснюватись тільки чіткою системою пов'язаних між собою зовнішнім у зв'язках й внутрішніми горизонтальними та вертикальними зв'язками.

Система суб'єктів державного регулювання в галузі автомобілебудування характеризується не тільки множинністю органів управління, але і їх неоднорідністю.

Система суб'єктів державного регулювання в галузі автомобілебудування не може існувати не тільки без елементів, що її складають, але й без відповідних зв'язків, що можуть бути, як зовнішніми, так і внутрішніми. Зовнішні зв'язки елементів системи суб'єктів державного регулювання в галузі автомобілебудування пов'язують їх з іншими складовими державного механізму, визначають їх місце в ньому. Треба зазначити, що зовнішні зв'язки виникають між даними суб'єктами з іншими державними органами, суспільними організаціями.

Але ж більшу увагу привертють внутрішні зв'язки, що об'єднують суб'єкти державного регулювання в систему. Треба зазначити, що саме внутрішні зв'язки між елементами системи суб'єктів

державного регулювання у галузі автомобілебудування можна розглядати як внутрішні горизонтальні зв'язки (між суб'єктами різних державних комітетів, департаментів), та внутрішні вертикальні зв'язки, що мають чітко виражену ієрархічну структуру.

Отже, підсумовуючи викладене, можна зробити підсумок, що галузь автомобілебудування регулюється певною сукупністю суб'єктів державного управління, складність державного регулювання полягає в міжгалузевому, комплексному характері галузі, що впливає на те, що суб'єкти державного управління не завжди поєднуються вертикальними і горизонтальними зв'язками, у відсутності дослідження автомобілебудівної галузі як об'єкту державного управління.

Перелік посилань:

1. Семенов Г.А., Семенов А.Г. Современное состояние тенденции развития автомобилестроительной промышленности // Вісник Академії економічних наук України. - 2004. - № 1. - С. 86
2. Іщук С.І. Промислові комплекси України. Наукові основи територіальної організації. - К.: Вид. ПАЛИВОДА А.В. - 2003. - С. 27
3. Іщук С.І. Промислові комплекси України. Наукові основи територіальної організації. - К.: Вид. ПАЛИВОДА А.В. - 2003. - С. 28
4. Васильев И.А. Административно-государственное управление как наука // Социологические исследования - 1993. - № 8. - С. 70
5. Яременко В., Сліпушко О. Новий тлумачний словник Української мови у трьох томах 42000 слів, 3 том П-Я. - Видання друге, виправлене. - К.: Вид. Аконіт. - 2003. - С. 289
6. Ожегов С.И. Словарь русского языка издание 9, исправленное и дополненное, под ред. Шведовой Н.Ю. - Советское энциклопедия. - М. - 1972. - С. 1202
7. Афанасьев В. Научное управление обществом. - М., 1968. - С. 160
8. Бакуєнко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики. Монографія. - К.: Вид. УАДУ. - 2000. - С. 13
9. Годунов А.А. Введение в теорию управления. - С. 33
10. Петров А.С. экономические основы управления производством. - М., 1966. - С. 69
11. Малиновський В.Я. Державне управління: Науч. посібник. - Вид. 2-ге. - К.: Атіка. - 2003. - С. 161
12. Тискоміров Ю.А. Курс Административного права и процесса. - М., 1998. - С. 47
13. Малиновський В.Я. Державне управління: Науч. посібник. - Вид. 2-ге. - К.: Атіка. - 2003. - С. 162
14. Развадовський В.Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання): Діа... длю н. 12.00.07. - Харків НУВС. - 2004. - С. 238
15. Колпаков В.К. Адміністративне право України. - К.: Юрінком Інтер. - 2001. - С. 374
16. Колпаков В.К. Адміністративне право України. - К.: Юрінком Інтер. - 2001. - С. 378
17. Яременко В., Сліпушко О. Новий тлумачний словник Української мови у трьох томах 42000 слів, 3 том П-Я. - Видання друге, виправлене. - К.: Вид. Аконіт. - 2003. - С. 286
18. Авер'янов В.Б. Державне управління: теорія і практика. - К.: Юрінком Інтер. - 1998. - С. 48