

- розроблення моделі організації роботи банків на ринку цінних паперів;
- надання інвестиційних послуг у межах фінансових супермаркетів та розвиток інвестиційних банків;
- інвестування банківських фінансових ресурсів у сектор малого та середнього бізнесу виробничої сфери.

Література

1. Монетарна політика Національного банку України: сучасний стан та перспективи змін / за ред. В.С. Стельмаха. – К.: Центр наукових досліджень НБ України, УБС НБУ, 2009. – 404 с.
2. Формування монетарної економіки і монетарної політики Національного банку України в контексті розвитку світової економічної теорії: монографія / авт. кол. / за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. Т.С. Смовженко, канд. екон. наук, доц. Г.Я. Стеблій. – К.: УБС НБУ, 2010. – 271 с.
3. Центральный банк и денежно-кредитная политика: учебник / кол. авт. А.Н. Мороз, М.Ф. Пуховкина, М.И. Савлук и др. / под общ. ред. д-ра екон. наук, проф. А.Н. Мороза и канд. екон. наук М.Ф. Пуховкиной. – К.: Изд-во "ТрасКонтинент", Изд-во "Юникон-Пресс", "Таврия". – 2007. – 612 с.
4. Ершов М. Денежно – кредитные механизмы и задачи экономического развития / М. Ершов // Аналитический банковский журнал. – 2007. – № 6(145). – С. 18-20.

Бабійчук Т.П. Стимулирование банковского инвестирования: мировая тенденция

Рассмотрены особенности использования стимулирования развития банковского инвестирования в отдельных зарубежных странах и определены направления использования мирового опыта в практике отечественного банкинга.

Ключевые слова: минимальные обязательные резервы, процентная политика, монетарная политика, селективная инвестиционно-кредитная политика, операции репо, политика рефинансирования, налоговая политика, финансово-промышленные группы.

Babijchuk T.P. Stimulation of the bank investing: world tendency

The features of the use of directions of stimulation of development of the bank investing are considered in separate foreign countries, with the aim of determination of possibilities of the use of world experience in practice of home banking.

Keywords: minimum be sure backlogs, percent politics, monetary politics, selective investment-credit politics, operations of repo, politician of refunding, tax politics, financial supermarkets, financially-industrial groups.

УДК 332.[142.6+1]

Ст. викл. А.А. Головка, канд. екон. наук –
НЛТУ України, м. Львів

РОЗМЕЖУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКИХ І КОНТРОЛЬНИХ ФУНКЦІЙ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ В УКРАЇНІ

Здійснено аналіз передумов запровадження принципу розмежування господарських та контрольних функцій у сфері природокористування. У цьому контексті розглянуто специфічні особливості таких сегментів цієї сфери, як лісотекористування, водокористування, надкористування та природно-заповідна справа.

Ключові слова: господарські та контрольні функції, природокористування, управління лісотекористуванням, управління водокористуванням, управління надкористуванням, управління природно-заповідною справою.

Вступ. Як не прикро визнавати, але дедалі більш помітним стає відставання нашої держави від провідних високорозвинених країн світу у різних сферах суспільної діяльності. При цьому таке відставання у багатьох випадках відбувається з суб'єктивних (організаційних) причин. Ще в 90-х рр. ХХ ст. провідні держави світу, що входять до Організації економічного співробітництва і розвитку, розробили та впровадили у практику фундаментальний принцип, котрий дав змогу істотно підвищити ефективність державного управління – принцип розмежування господарських і контрольних функцій.

Надалі цей принцип був рекомендований до застосування у країнах східної Європи та інших країнах, що розвиваються. Зокрема, державам, що прагнули до вступу в ЄС, наполегливо рекомендували впроваджувати цей принцип у власних системах державного управління. Станом на сьогодні дієвість цього принципу очевидно, проте вітчизняна практика державного управління поки що не спрямована на його впровадження. Не достатньо представлено питання розмежування господарських та контрольних функцій і серед наукових публікацій. Зокрема, у сфері лісотекористування це питання представлено у працях Я.В. Ковалю, А.П. Петрова, І.М. Синякевича [1, 2, 4]. Існують публікації, у яких автори наполягають на доцільності розмежування господарських і контрольних функцій у сфері залізничних перевезень [3]. Тобто питання розмежування функцій державного управління у будь-якій сфері (крім сфери залізничних перевезень) у наукових працях представлено недостатньо.

Постановка задачі. Теоретичне підґрунтя принципу розмежування господарських і контрольних функцій у сфері державного управління базується на неможливості перебування певного державного органу у ролі об'єкта і суб'єкта контролю одночасно.

Принцип розмежування господарських та контрольних функцій запроваджувався, здебільшого, у тих сферах економічної діяльності, де державні підприємства обслуговували природно-монополні ринки, зокрема, у сфері поштового зв'язку, енергогенерування та енергопостачання, залізничного транспорту та інших. Упровадження цього принципу дало змогу запровадити конкурентні засади у цих сферах. Впродовж ХХ ст. таке розмежування поширилося на більшість аспектів державного управління.

Розмежування господарських та контрольних функцій у сфері природокористування має додаткові аргументи. Міжнародні та національні нормативні акти ефективно вважають таку систему державного управління природокористуванням, котра здатна максимально задовольнити інтереси місцевого населення та зацікавлених осіб, не погіршуючи видового та ландшафтного різноманіття. Тобто у цій сфері більшою мірою акцентують увагу на ефективності державного контролю, ніж на ефективності господарських функцій. Поєднання ж цих функцій у межах одного відомства унеможливило ефективне їх виконання априорі.

Необхідність розмежування контрольних та господарських функцій також впливає із самої сутності поняття "держава" (інститут представництва інтересів суспільства). Державні органи високорозвинених демократій вико-

нують функцію арбітра у переговорному процесі між зацікавленими сторонами. Поєднання господарських і контрольних функцій, відповідно, призводить до поєднання ролей арбітра та зацікавленої сторони. Така ситуація є в авторитарних країнах, де держава виконує роль агента домінуючої частини суспільства.

Метою цієї роботи є аналіз специфічних особливостей розмежування господарських та контрольних функцій у сфері державного управління природокористуванням.

Результати. Господарська діяльність є у таких сегментах природокористування України як лісокористування, водокористування, надрокористування, природно-заповідна справа. Розглянемо систему державного управління кожного із цих сегментів в контексті розмежування господарських і контрольних функцій.

Управління лісокористуванням в Україні здійснює Державне агентство лісових ресурсів України, у підпорядкуванні якого є Обласні управління лісового і мисливського господарства, а також Республіканський комітет автономної республіки Крим з лісового та мисливського господарства. До складу цих структурних підрозділів входять державні лісові підприємства, котрі здійснюють господарську діяльність на території більшості земель, що входять до державного лісового фонду України. Окрім цього, існують лісові підприємства, котрі належать до відомчого підпорядкування інших державних установ.

Отже, господарську діяльність у сфері лісокористування у більшості випадків здійснюють суб'єкти, підпорядковані Державному агентству лісових ресурсів України. У напрямку розмежування цих функцій було здійснено передавання частини робіт із заготівлі деревини та інших лісогосподарських заходів підрядним організаціям (в основному суб'єктам підприємницької діяльності фізичним особам). Однак механізм залучення таких суб'єктів потребує вдосконалення. Важливим аспектом розмежування контрольних та господарських функцій у сфері лісокористування є незалежність установи, котра здійснює інвентаризацію лісового фонду. В ідеальному варіанті вона не повинна залежати ні від профільного відомства, ні від суб'єктів, що здійснюють господарську діяльність.

Значно посилює інтенсивність державного контролю у сфері лісокористування зацікавленість таких контрольних органів, як територіальні управління екології та прокуратура, лісозаготівельною та лісогосподарською діяльністю. Проте часто фахівці цих органів не мають відповідної фахової підготовки для того, щоб об'єктивно оцінити діяльність лісових підприємств. Виходячи, із завдань прокуратури та управлінь екології, вони повинні реагувати лише на факти порушення законодавства, а не здійснювати постійний моніторинг у сфері лісокористування. Дублювання контролю різними державними органами – це негативна характеристика системи державного управління.

Позитивним явищем у сфері лісокористування є тенденція до збільшення площі сертифікованих лісів за стандартами Лісової наглядової ради.

Лісова сертифікація охоплює всі аспекти діяльності лісових підприємств та інформує суспільство про успіхи та проблеми галузі. Окрім цього, стандарт Лісової наглядової ради підштовхує лісові підприємства до більшої відкритості, підтримання зв'язків з громадськістю та зацікавленими особами, комплексного використання лісових ресурсів, розвитку місцевої перероблення лісових ресурсів та інших соціальних та екологічних завдань. Лісову сертифікацію можна розглядати як незалежний контроль третьої сторони, а отже – як засіб розмежування контрольних та господарських функцій. Проте аудити у рамках лісової сертифікації мають епізодичний характер і покликані оцінювати ефективність функціонування діючої системи управління. Тому робити акцент лише на цей механізм без додаткового вдосконалення всієї системи державного управління лісокористуванням не варто.

Система управління водокористуванням подібна до системи управління лісокористуванням за винятком того, що профільне відомство в першому випадку підпорядковане Міністерству аграрної політики та продовольства України, а у другому – Міністерству екології та природних ресурсів України. Профільним відомством у сегменті водокористування є Державне агентство водних ресурсів України, яке має територіальні підрозділи, що, окрім контрольних функцій, здійснюють господарську діяльність. Варто зазначити, що в цьому сегменті в окремих випадках до виконання господарських функцій залучаються підрядні організації.

У сегменті **надрокористування** спостерігається найбільш чітке розмежування господарських та контрольних функцій. Профільне відомство – Державна служба геології та надр України Міністерства екології та природних ресурсів організовує геолого-розвідувальну роботу та використання надр різноманітними суб'єктами господарювання. Нагляд за дотриманням промислової безпеки та несанкціонованим використанням надр здійснює Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України Міністерства надзвичайних ситуацій України. Проте неодноразові повідомлення у засобах масової інформації про надзвичайні ситуації у вугільній промисловості та наявність несанкціонованих вугільних шахт свідчать про недостатню ефективність контролю у цьому секторі природокористування.

У сегменті **управління природно-заповідною справою** профільним відомством є Департамент заповідної справи Міністерства екології та природних ресурсів України. Цьому відомству підпорядкована частина об'єктів природно-заповідного фонду (ПЗФ), решта підпорядковані різним державним установам, зокрема Державному агентству лісових ресурсів України, Національній академії наук України та іншим. Розмежування господарських та контрольних функцій у сегменті природно-заповідної справи здійснене шляхом різного відомчого підпорядкування об'єктів ПЗФ. Тобто профільне відомство поєднує господарські та контрольні функції лише стосовно об'єктів ПЗФ, що є в його підпорядкуванні.

Подальше реформування сегменту управління природно-заповідною справою повинне відбуватися у напрямку посилення контрольної ролі профільного відомства та відсторонення його від господарської діяльності.

Шляхи розмежування господарських та контрольних функцій у сфері природокористування. Світова практика розробила два основних способи розмежування господарських та контрольних функцій у державному секторі, що не базуються на приватизації. Перший спосіб полягає в утворенні державного підприємства та виведенні його з підпорядкування профільного відомства. Цим шляхом пішли більшість постсоціалістичних європейських держав у процесі реформування сфери лісокористування. Державні ліси цих країн були передані у користування державним лісовим підприємствам, які не входили до структури профільного відомства, або ж навіть за умов входження володіли певним рівнем незалежності. Типова структура управління таких підприємств містить у своєму складі наглядову раду, до якої можуть входити представники зацікавлених сторін та профільного відомства.

Альтернативний спосіб розмежування господарських та контрольних функцій полягає у тому, що на профільне відомство лягає функція планування господарських заходів та укладання договорів підряду, оренди, чи концесії з приватними структурами. Процедура укладення договорів при цьому повинна бути максимальною регламентованою, передбачати рівні можливості та конкуренцію між суб'єктами, котрі залучають до робіт. Одним з обов'язкових інструментів, що входить до цього механізму, є ліцензування.

Наприклад, однією з умов участі у конкурсі на право здійснювати лісокористування у Канаді є наявність ліцензії, що, зазвичай, видається профільним відомством провінції. До ліцензіата ставлять вимоги щодо наявності персоналу відповідної кваліфікації, вимоги щодо наявності лісозаготівельної техніки, вимоги щодо володіння природоошадними технологіями лісозаготівель та інші вимоги.

Існують приклади негативного досвіду щодо використання цього способу розмежування функцій, зокрема, у Польщі, де рівень виробничого травматизму та смертельних випадків на виробництві серед працівників підрядних організацій у сфері лісокористування є значно вищим, ніж серед працівників державного лісового підприємства. Це пояснюється відсутністю відповідних інституційних важелів, що дають змогу забезпечити ефективне функціонування цього механізму, таких як прозорий конкурсний відбір, ліцензування, ефективний контроль за дотриманням правил безпеки праці тощо.

Висновки:

1. Під час реформування системи управління природокористуванням принцип розмежування господарських і контрольних функцій не брали до уваги, внаслідок чого державний контроль у сфері природокористування не має належної дієвості. Окрім цього, якість виконання господарських функцій є сумнівною, оскільки відсутня конкуренція між суб'єктами господарювання.
2. Елементи розмежування господарських та контрольних функцій є у сфері надкористування та управління природно-заповідною справою. Проте ефективність державного контролю в цих сегментах не є достатньою.

3. У процесі реформування системи державного управління природокористуванням потрібно відсторонювати профільні відомства від виконання господарських функцій і посилювати їх контрольний вплив.
4. Варто поширювати практику сертифікації діяльності суб'єктів господарювання у всіх сегментах системи природокористування. Зокрема, у сфері надкористування, водокористування, природно-заповідної справи.
5. Посилення контрольного впливу профільних відомств повинно відбуватися шляхом розширення їх повноважень щодо всіх об'єктів контролю та посилення санкцій за невиконання приписів відомства. Зокрема, повноваження Державного агентства лісових ресурсів України у сфері контролю повинні бути однаковими як щодо лісових підприємств, так і на сьогодні є в його підпорядкуванні, так і щодо підприємств, підпорядкованих іншим відомствам.
6. Під час вибору способу розмежування господарських та контрольних функцій важливим є запровадження всіх необхідних інституційних важелів, що забезпечать ефективне використання цього інструменту.
7. Практика залучення підрядних організацій до виконання робіт у сфері природокористування потребує удосконалення в частині забезпечення конкурсних засад та підвищення ефективності державного контролю.

Література

1. Петров А.П. Государственное управление лесным хозяйством : учебн. пособ. [для средн. ПУЗ] / А.П. Петров, Б.М. Мамаев, В.К. Тепляков, Е.А. Щецинский. – М. : ВНИИЦ, лес ресурс, 1997. – 304 с.
2. Коваль Я.В. Еколого-економічні проблеми лісоресурсного розвитку України / Я.В. Коваль // Продуктивні сили. – 2006. – № 1(001). – С. 121-134.
3. Прейгер Д.К. Пріоритети реформування транспортної галузі України в умовах після кризового відновлення / Д.К. Прейгер, О.В. Собкевич, О.Ю. Смельянова // Інноваційна економіка. – 2012. – № 3. – С. 10-15.
4. Снякевич І.М. Лісова політика : підручник [для студ. ВНЗ] / І.М. Снякевич. – Львів : Вид-во ЗУКЦ, 2005. – 224 с.

Головка А.А. Разграничение хозяйственных и контрольных функций в сфере государственного управления природопользованием в Украине

Осуществлен анализ предпосылок внедрения принципа разграничения хозяйственных и контролирующих функций в сфере природопользования. В этом контексте рассмотрены специфические особенности таких сегментов этой сферы, как лесопользование, водопользование, недропользование и природно-заповедное дело.

Ключевые слова: хозяйственные и контролирующие функции, природопользование, управление лесопользованием, управление водопользованием, управление недропользованием, управление природно-заповедным делом.

Golovko A.A. Separation of economic and regulatory functions in environmental sphere of Ukraine

The analysis of the preconditions for the implementation of the principle of separation of business and control functions in the field of state environmental management are performed in the article. In this context the specific features of forestry, water management, subsoil use and natural conservation are considered.

Keywords: economic and control functions, environmental management, forest management, water management, subsoil use management, management of nature reserve.