

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 5, 2011

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 351.46

О. Р. Онщенко,
аспірант Академії муніципального управління

АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ РЕСУРСОЗБЕРЕЖЕННЯ

Стаття присвячена аналізу зарубіжного досвіду управління політикою ресурсозбереження. Показано, що в країнах з розвинутою ринковою економікою головним напрямом еволюції державної політики щодо використання і розвитку ресурсного потенціалу регіонів є перехід до національної політики конкурентоздатних регіонів, де держава і бізнес виступають рівноцінними партнерами в її формуванні та реалізації, володіючи рівними правами і відповідальністю за розробку та виконання ухвалених стратегічних рішень в контексті стійкого розвитку регіонів.

Ключові слова: безпека, ефективність управління, конкурентоспроможність, модернізація, ресурсоємні галузі, реформування, механізм управління.

The article analyzes the foreign policy resource management experience. It is shown that in countries with developed market economies, the main focus of the evolution of public policy on the use and development of the resource potential of the region is the transition to a national policy of competitive regions where government and business act as equal partners in the formation and implementation, having equal rights and responsibilities for the development and implementation of approved strategic decisions in the context of sustainable regional development.

Keywords: security, management efficiency, competitiveness, modernization, resource sector reform, management mechanism.

Вступ

Україна не перша і не остання країна, яка здійснює пошук механізмів та форм поєднання економічних інтересів держави та агентів адміністративно-територіальних утворень, що перебувають під її юрисдикцією. Потреба в критичному переосмисленні наявних концептуальних засад державної політики використання і розвитку ресурсного потенціалу регіонів на предмет їх „розв'язувальних здатностей” значною мірою зумовлена зміною режиму відтворення економічного життя в країні. При цьому насамперед, доцільно розглянути світовий досвід наукових уявлень про місію (призначення) регіональної політики щодо використання та розвитку ресурсного потенціалу, роль держави в її здійсненні, місце цієї політики в системі державного регулювання економічного життя суспільства, її взаємозв'язок з макро- та мікро господарською політикою, механізми реалізації зазначеної політики.

Західна Європа об'єктивно є основою та історичним центром промислової революції, а значить ініціатором початку індустріалізації. Протягом тривалого періоду європейські колоніальні держави зосереджували основну частину світового економічного потенціалу, впроваджували нові технології та форми організації праці. Розвиток промисловості відбувався за рахунок виникнення нових центрів в аграрних районах та за рахунок зміни набору провідних галузей та їхньої реорганізації у старопромислових районах. З метрополій координувався процес освоєння світового простору, контролювалися основні транспортні шляхи. Європа, яка започаткувала сучасну індустріалізацію і стала „батьківщиною” промислової політики та досліджень економічного зростання.

Формування та розвиток теорій державного регулювання економічного розвитку регіонів, які насамперед пов'язують з працями Е. Гувера, С. Денісона, А. Льюїса, Т. Хегерстранда та інших, певною мірою дають відповідь на два основних питання, а саме: про необхідність, цілі та об'єкти державного регулювання економічного розвитку регіонів та якими мають бути методи стимулювання економічного піднесення обраних регіонів. Проте, в даних роботах не знайшли віддзеркалення формування ресурсної та інноваційної стратегії регіону.

Постановка завдання

- систематизувати механізми управління політикою ресурсозбереження за позитивним досвідом країн з розвинутою економікою.

Результати

Результати аналізу вітчизняних наукових праць останнього десятиріччя свідчать про орієнтацію парадигми нової регіональної політики на „адаптаційні” моделі державного регулювання економіки регіонів [1]. При опрацюванні теоретико-методологічних основ регіональної політики акценти розставляються на необхідності державного впливу на процеси регіонального піднесення, цілях і об'єктах державного регулювання, а також методах і засобах, з яких найбільш ефективними вважаються програмування, фінансові стимули, заохочувальні засоби ендогенного розвитку регіонів. З метою повнішого розуміння загальної еволюції змін та форм державної політики стосовно розвитку регіонів на основі підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу, зробимо короткий поетапний екскурс в країнах з розвинутою ринковою економікою, що дозволить здійснити відповідний аналіз процесу розвитку регіональної політики в окремих країнах. Регіональна політика в умовах ринкової системи господарювання може здійснюватися державою за допомогою системи заходів прямого та (адміністративного) та непрямого (фінансово-економічного) регулювання. Вони спрямовані на конкурентоздатний, інноваційний та ефективний розвиток регіонів.

На даному етапі у розвинутих країнах здобули розвиток дві базові концепції регіональної політики: жорстка політика з переважанням методів прямого адміністративного регулювання розвитку регіону. Вона застосовувалася, в основному, в країнах соціалістичної орієнтації; та ліберальна політика з перевагою методів непрямого (фінансово-економічного) регулювання розвитку регіону. Вона використовується в більшості індустріально-технологічно розвинутих країнах, де регіональна політика безперервно модернізується [2; 3; 4].

У більшості країн світу застосовується ліберальна активна регіональна політика, яка включає: маркетингову політику, яка досліджує споживачський та інвестиційний попит на різних ринках, визначає динаміку тенденцій виробництва; визначає ринкові ніші, їхні товарні структури; встановлює конкурентоспроможність головних суб'єктів господарювання на внутрішньому та зовнішньому ринках; обґрунтовує пріоритети споживача на різних ринках; інноваційну політику, яка створює наукові розробки для портфеля конкурентоспроможних інновацій в цілях здійснення стратегії захоплення ринкових ніш, визначених в рамках маркетингової політики; інвестиційно-структурну політику, що формується на базі попередніх двох політик і є головним елементом регіональної політики, оскільки направлена на встановлення пріоритетів розвитку регіону, визначення шляхів, методів та механізмів перетворення інновацій в нові конкурентоспроможні підгалузі та виробництва; політику конкуренції, яка охоплює всі стадії регіональної політики і яку можна охарактеризувати як політику формування конкурентоспроможності регіону [7, с. 10].

Світовий досвід свідчить, що в індустріально-технологічно розвинених країнах державна політика направлена на підвищення конкурентоспроможності країни через регіональне зосередження зусиль [5]. Ряд зарубіжних дослідників класифікують країни за пріоритетами регіональних зусиль щодо розвитку та використання ресурсного потенціалу.

Згідно з класифікацією шотландського вченого Д. Юїл із Дослідного центру європейської політики Стратклайдського університету, першу групу складають Австрія, Велика Британія, Данія, країни Бенілюксу, Франція. Основні зусилля регіонального розвитку в цих країнах зазвичай спрямовуються на вирішення проблем зайнятості, а також структурну перебудову галузей економіки регіону, подолання наслідків урбанізації, захист навколишнього середовища [1].

Другу групу утворюють Італія й Німеччина – країни, в яких існують серйозні внутрішні диспропорції в розвитку окремих регіонів та значних частин території держави.

До третьої групи входять скандинавські країни, де основні завдання у сфері розвитку держави пов'язано з вирішенням проблем географічно й економічно віддалених районів.

Так звані країни „першої черги інтеграції” – Греція, Ірландія, Іспанія й Португалія – донедавна залишалися найбільш соціально-економічно відсталими учасниками Європейського Союзу. Вони становлять четверту групу. До п'ятої групи віднесено країни, що приєдналися до ЄС у 2004 р.

На користь обрання саме цієї класифікації як базової для подальшого дослідження свідчать і практики побудови в цих країнах демократичного ладу, а відповідно, і виникнення традицій децентралізації державної влади та появи безпосередньо самої регіональної політики.

Країни першої групи – Велика Британія, країни Бенілюксу, Франція – мають найбільш тривалі традиції демократичного устрою, що сягають своїми коренями часів перших європейських буржуазних революцій, та, згідно з теорією „хвилі демократизації” С. Хантінгтона [8], утворюють так звану „першу хвилю” виникнення у світі демократичних режимів сучасного зразка.

Демократизація країн другої, третьої і частково першої груп датується періодом так званої розбудови „нової Європи” відразу по закінченні другої світової війни і складає „другу хвилю”.

Греція, Іспанія, Португалія – країни „третьої хвилі”, що виникла як результат державних революційних перетворень у цих країнах, які припадали на другу половину ХХ ст.

Країни, що входять до п'ятої групи, багато хто з сучасних дослідників політичних режимів відносить до „четвертої хвилі” демократичного транзиту, адже демократизація в них була безпосередньо або опосередковано пов'язана з поваленням тоталітарних та авторитарних режимів радянського зразка.

Як зазначалося раніше, основний принцип сучасної політики як на державному, так і на регіональному рівнях – забезпечити існування глобально конкурентоздатної, інноваційної та ефективної політики щодо ефективності використання ресурсного потенціалу економіки регіону. З цього приводу заслуговує на увагу досвід ресурсозберігаючої політики в промислово розвинених країнах Східної Європи, який показує, що в основі позитивних результатів у галузі економії матеріально-сировинних ресурсів лежить довгострокова ресурсозберігаюча політика.

Уряди промислово розвинених країн завжди приділяли належну увагу економії матеріально-сировинних ресурсів, оскільки ресурсозбереження дозволяє зберегти їхню економічну та політичну незалежність. У цих країнах ресурсозбереження є політикою держави. Залежно від ситуації, що складається, керівники цих країн віддають пріоритет або організаційно-економічним, або нормативним, або правовим елементам ресурсозбереження. У зарубіжних країнах ресурсозбереження зведено в ранг державної політики.

В індустріально розвинених зарубіжних країнах ресурсозбереження – одне з основних напрямів підвищення ефективності економіки. В останні роки ресурсозбереження ними розглядається як важливий фактор, що забезпечує економічну та політичну незалежність цих країн, що вимагає надання йому статусу державної політики та передбачає: переважне поєднання ресурсозбереження та природоохоронних цілей на основі широкомасштабного застосування мало- та безвідходних технологій; концентрацію науково-технічних та інвестиційних зусиль на створення та використання ресурсоекономічної та надійної техніки; стабілізацію та по можливості скорочення залежності від імпорту в ресурсоспоживанні; чітку етапізацію ресурсозберігаючої політики – широкомасштабне поширення освоєних раніше прогресивних ресурсозберігаючих технологій, розробку, освоєння та застосування найновіших технологій, матеріалів та техніки.

Характерна особливість механізмів ресурсозберігаючого розвитку таких економік – комплексний підхід, що включає інструменти регулювання найважливіших сфер господарської діяльності: структурно-інвестиційний, грошово-кредитний, податковий, цінновий, нормативно-правовий, програмно-цільовий, інформаційний, адміністративно-організаційний, управлінський та стимулюючий.

Структурно-інвестиційний інструмент. Важливий напрямок державної політики, який проводиться спільно з монополіями в напрямку випереджаючого розвитку ресурсоекономічних галузей та секторів послуг, що забезпечує зниження потреби в матеріалах, енергії та інших витрат. У провідних капіталістичних країнах створюється так зване інформаційне суспільство, де в зростанні економіки починає превалювати високотехнологічна продукція при більш низьких (в цілому) витратах ресурсів.

В Японії, наприклад, склалася така цільова спрямованість інвестицій: не менше 30% виділяється на розширення потужностей, 20% – на засоби автоматизації та 8-10% – на економію сировини, матеріалів та енергії [5]

Грошово-кредитний інструмент. У Франції держава фінансує не менше 25-30 % вартості ресурсозберігаючих заходів господарських організацій. Там передбачається пряме державне фінансування ресурсозбереження в непромисловому секторі (наприклад, в установці енергетичних пристроїв з утилізації відходів), а також в малих та середніх підприємствах. Крім того, використовується пільгове кредитування ресурсозберігаючих заходів. Норма процентної ставки в цьому випадку на 8-10 % нижче звичайної.

У США та Великобританії передбачена можливість отримання власниками будинків безпроцентних позик для перебудови будівель та купівлі обладнання в цілях економії енергії за рекомендаціями, підготовленими кваліфікованими фахівцями державних агентств або компаній з розподілу електроенергії та газу.

Податковий інструмент. У ряді країн використовується диференціація оподаткування залежно від джерела ресурсу та трудомісткості його видобутку (у США величина податку в залежності від цих факторів становила 70, 60 і 30 % прибутку). Передбачається зниження податків господарюючим суб'єктам, що проводять активну ресурсозберігаючу політику та несуть додаткові витрати на заміну устаткування, поліпшення очищення, теплоізоляцію приміщень, установок пристроїв акумуляції сонячної енергії.

В Японії надається податкова знижка по енергозберігаючому обладнанню (зменшується оподатковувана база на 25-30 % його вартості) або прискорена (30 % річна) амортизація. За багатьма видами устаткування надається додаткова податкова знижка (до 22 %) в перший рік його експлуатації при комбінованому енергозберігаючому та природоохоронному ефекті; по енергозберігаючим машинам та устаткуванню – 18 %; по машинам та обладнанню, які можуть сприяти ефективному використанню ресурсів, і за спеціальним водопостачальницьким обладнанням для промислового використання – 16% [5, с. 173].

Цінновий інструмент. За його допомогою здійснюється взаємозв'язок зовнішніх, ринкових цін, насамперед на нафту та нафтопродукти, і контроль держави над внутрішніми цінами (такий контроль був введений, наприклад, щодо енергоносіїв, які в США коштували нижче світового рівня, і був скасований в 1981 р., тільки після зниження рівня енергоспоживання). Використовувалася диференціація цін на нафту, що видобувається в США, в залежності від потужності свердловин. Застосовувалася також механізм перерозподілу вигаду між тими компаніями, які використовували дешеву внутрішню нафту, і тими, хто був змушений імпортувати дорожу. Гнучкість дії цінного механізму забезпечувався також знижками на енергоспоживання поза часом пікових навантажень.

Нормативно-правовий інструмент. У західних країнах сформований комплекс законів та підзаконних актів, що регулюють ресурсозберігаючу політику всіх видів господарюючих та негосподарюючих організацій. Прийнято закони, що регулюють видачу субсидій та встановлюють державні гарантії на позики для придбання та впровадження ресурсозберігаючих технологій, встановлення різних податкових знижок і норм прискореної амортизації енергетичного обладнання (стимулюючи його оновлення). Спеціальні акти, спрямовані на ресурсозбереження й охорону природи, передбачають звільнення від оподаткування облігацій регіональних та місцевих органів.

Програмно-цільовий інструмент. Діяльність концернів у Німеччині заснована на жорсткому плануванні. Вирішальна роль відведена розробці стратегічних планів – в основному на п'ять років з щорічним коригуванням їх з урахуванням мінливих умов та ретельним опрацюванням плану наступного року. Є чітка система оперативного планування по місяцях та кварталах, ведеться жорсткий контроль за фінансовими результатами.

Інформаційний інструмент. Для активізації роботи в області ресурсозбереження передбачається прискорене доведення до фірм інформації щодо нових

ефективних методів та засобів економії сировини, матеріалів та енергії. Створена широка мережа наукових центрів та спеціальних фірм, що здійснюють консультативну діяльність, організований моніторинг стану ресурсозбереження в країні з аналізом даних щодо поліпшення ситуації у сфері підвищення ефективності використання ресурсів. При цьому держава бере на себе витрати з реклами та організації різного роду форумів з представниками бізнесу та місцевих органів влади.

У Франції, наприклад, функціонують регіональні агентства енергії, які виконують координуючу та інформаційну роль та діють при 22 регіональних радах. Їхня мета – розробляти регіональні енергетичні п'ятирічні та проміжні плани, в яких передбачено реєстр енергоресурсів регіону, а також розглядати умови для досягнення можливої економії енергії, поліпшення енергетичної забезпеченості регіону, його діяльності в цій області та визначення заходів, спрямованих на реалізацію регіональних енергетичних планів.

Адміністративно-організаційні та управлінські інструменти. В індустріально розвинених країнах для активізації ресурсозбереження широко використовуються адміністративно-організаційні та управлінські інструменти.

1. Спеціальні органи, відповідальні за енергетичну політику. В Японії, наприклад, відповідно до Закону про раціональне використання енергії (1979 р.) був створений інститут енергоуправління зі спеціалізацією по електричній та тепловій енергії в енергоємних галузях промисловості. Ця діяльність є обов'язковою для підприємств, які споживають на рік більше 3000 тонн умовного палива у вигляді первинних ресурсів або понад 12 млн. кВт-год електроенергії. Сертифікат на заняття цієї посади видається тільки після вивчення спеціального курсу та складання іспитів особисто міністру зовнішньої торгівлі та промисловості.

2. Наукові та навчальні центри з енергозберігаючої тематики.

3. Заборонні заходи з будівництва енергетичних об'єктів.

4. Обстеження енергетичних установок, систем опалення, вентиляції та освітлення господарюючих організацій з розробкою рекомендацій із енергозбереження.

5. Інститути енергоуправління зі спеціалізацією за галузями промисловості. У Франції, наприклад, функціонує інститут експертів, який охоплює всі операції, пов'язані з виробництвом, транспортуванням, ремонтом та використанням теплової енергії. Їх мета – визначити резерви економії та доцільність заміни теплоносіїв з придбанням нового обладнання. Експерти прикріплюються до різних категорій обладнання та отримують повноваження на 3 роки або 6 років, а їхній список публікується в спеціальному журналі.

6. В Японії Міністерство зовнішньої торгівлі та промисловості в рамках своєї компетенції розробляє нові законопроекти, які підлягають міжвідомчому узгодженню та перевірці на конституційність у юридичному бюро кабінету міністрів, а потім політичному контролю при проходженні через парламент, що забезпечує введення або зняття пільгових режимів, наданих галузями на той або інший термін [5].

7. Для підвищення ефективності використання ресурсів в Японії діє комплекс законодавчих і адміністративних заходів, рекомендацій приватному бізнесу, що мають обов'язкову силу.

8. Протягом ряду років проблемою економії ресурсів в Швеції в державному масштабі займається Урядова рада з програмування економічних ресурсів, діяльність якої поширюється на всі галузі економіки країни та здійснюється відповідними секціями ради.

Стимулюючий інструмент. У США, наприклад, використовуються програми „взаємної економії”, згідно з якими компанії йдуть на безкоштовне переобладнання об'єктів соціально-побутового призначення, покриваючи свої витрати за рахунок отримання від них протягом ряду років до 75 % зекономлених завдяки зниженню ресурсоемності коштів [2].

В Японії заходи для заохочення економії енергетичних ресурсів були зведені в єдину програму під назвою „Місячне світло”. В ній поряд із заходами щодо розвитку науково-технічного прогресу передбачені субсидії та інші форми стимулювання для приватних фірм (пільгові кредити, податкові знижки та інші), які розробляють економічні види обладнання. Як випливає з вищевикладеного, в країнах з ринковою економікою проводиться велика та кропітка робота щодо вдосконалення економічних, правових, адміністративно-організаційних та управлінських заходів, що стимулюють ресурсозбереження. Сам перехід до ринкової економіки автоматично не створює необхідних механізмів для підвищення ефективності використання ресурсів та забезпечення абсолютної ресурсної безпеки. Тому в умовах України питанням ресурсозбереження слід приділяти більше уваги. Головним об'єктом політики на державному та регіональному рівнях повинна стати структурна політика та її вплив на макроекономічні пропорції.

Основою державного регулювання розвитку регіонів повинно бути „адміністративно-юридичне” законодавство, яке повинне складатися з трьох блоків – загальноекономічного законодавства, що регламентує функціональні повноваження державних та регіональних органів влади, законів про галузеве регулювання та законів про статус міністерств, відомств, агенцій, що дозволить встановити неформальні, довірчо-партнерські відносини між державною адміністрацією та підприємствами. Відомо, що неформальні контакти дозволяють скоротити кількість формальних важелів тиску і дають можливість постійно одержувати об'єктивну інформацію про ситуацію в регіоні, а також досягти координації дій приватних фірм.

В країнах з розвинутою ринковою економікою головним напрямом еволюції державної політики щодо використання та розвитку ресурсного потенціалу регіонів є перехід до національної політики конкурентоздатних регіонів, де держава та бізнес виступають рівноцінними партнерами в її формуванні та реалізації, володіючи рівними правами та відповідальністю за розробку та виконання ухвалених стратегічних рішень в контексті стійкого розвитку регіонів.

Висновки

Таким чином, враховуючи особливості сучасного стану національної економіки України, система державного регулювання регіонального розвитку ресурсного потенціалу має бути адекватною стратегічним цілям економічного зростання – спрямованою на інноваційний тип економіки, розбудову економіки знань, розвиток інноваційних форм господарювання тощо, на що слід задіяти багатий арсенал державних механізмів. Ознакою її формування має стати реалізація принципу саморозвитку регіону, перенесення відповідальності за розвиток регіонів та відтворення ресурсного потенціалу на регіональні та місцеві органи влади, що дозволить значно повніше враховувати інтереси територіальних співтовариств та зрушитися в напрямку досягнення світових критеріїв конкурентоспроможності регіону.

Узагальнення зарубіжного досвіду показує, що в країнах з розвинутою ринковою економікою головним напрямом еволюції державної політики щодо використання і розвитку ресурсного потенціалу регіонів є перехід до національної політики конкурентоздатних регіонів, де держава і бізнес виступають рівноцінними партнерами в її формуванні та реалізації, володіючи рівними правами і відповідальністю за розробку та виконання ухвалених стратегічних рішень в контексті стійкого розвитку регіонів.

Література

1. Дачій Н. Організація системи ресурсозбереження в умов ринкових перетворення / Н. Дачій // Схід. – 2003. – № 2 (52). – С. 36 – 38.
2. Капленко Г.В. Економічні інтереси як основа регіонального відтворювального процесу і методи їх регулювання / Г.В. Капленко // Регіональна економіка. – 2002. – №3. – С. 222 – 229.
3. Луцишин Н.П. Формування інституційної структури регіональної політики в країнах Європи / Н.П. Луцишин // Регіональна економіка. – 2004. – №3. – С. 199.
4. Макаренко М.В. Оцінка інноваційного потенціалу як інструмент управління інноваційним розвитком регіону / М.В. Макаренко // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2011. – № 3. – С. 62 – 71.
5. Промисловий потенціал України: проблеми та перспективи структурно-інноваційних трансформацій / Відп. ред. Ю.В. Кіндзерський. – К.: Інститут економіки та прогнозування НАНУ, 2007. – 408с.
6. Ресурсозбереження та економічний розвиток України: Формування механізмів переходу суб'єктів господарювання України на базі ресурсозберігаючих технологій: (Монографія) / За заг. ред. к.е.н., доц. І.М. Сотник. – Суми: ВТД „Університетська книга”, 2006. – 551 с.
7. Шишков Ю. Регионализация и глобализация мировой экономики / Ю. Шишков // Мировая экономика и международные отношения. – 2008. – № 8. – С. 3 – 20.
8. Huntington S.P. The clash of civilizations? [Текст] / Huntington S.P. – Foreign affairs. – N.Y., 1993. – Vol.72, № 3 – 5 p.

Стаття надійшла до редакції 10 травня 2011 р.



ТОВ "ДКС Центр"