

В. О. Струк,

здобувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом, Національна академія державного управління при Президентіві України

ПОЛІТИКА ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ: АНАЛІЗ КАТЕГОРІЙНО-ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ ДЛЯ ГАЛУЗІ НАУКИ "ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ"

Стаття присвячена дослідженню категорійно-понятійного апарату політики енергоефективності в контексті науки "Державне управління". Здійснено аналіз категорійно-понятійного апарату та виокремлено напрями подальших досліджень.

The article is about the categorial-conceptual framework of energy efficiency policy from the point of view of science "public administration". The analysis of categorial-conceptual framework is carried out and directions of future researches are selected.

Ключові слова: енергоефективність, державна політика, державна політика у сфері енергоефективності. Key words: energy efficiency, state policy, state policy in the field of energy efficiency.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Загальною тенденцією світового соціально-економічного розвитку є підвищення ролі енергозбереження та виділення його в окрему систему, що знаходиться в основі формування конкурентоспроможного, ефективного та ощадливого господарювання.

Для України проблема ощадливого господарювання на базі основних підходів щодо енергозбереження та енергоефективності є особливо актуальною і потребує невідкладного вирішення. Це пов'язано з надзвичайно високим рівнем енергоємності вітчизняної економіки, нераціональним використанням природних ресурсів, високим ступенем залежності від імпорту паливно-енергетичних ресурсів, значними обсягами утворення відходів та шкідливих викидів виробництва. Розширення та поглиблення процесів енергозбереження та енергоефективності сприятиме переходу України до моделі збалансованого розвитку, побудові основ постіндустріального суспільства, прискоренню інтеграції України до глобалізованого світового господарства.

На важливості розвитку системи енергозбереження наголошується в низці нормативно-правових актів: Законі України "Про енергозбереження", Комплексній державній програмі енергозбереження України, Законі України "Про відходи" та ін. Найбільша ефективність заходів енергозбереження сьогодні досягається на регіональному рівні, тому перспективним є розроблення заasad та програм реалізації енергозбереження на регіональному рівні, що, в свою чергу, потребує ґрунтового аналізу категорійно-понятійного апарату дослідження.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У державному управлінні дослідженню проблем сфери енергозбереження та енергоефективності займалися зарубіжні та вітчизняні науковці, зокрема І. Башмаков, В. Бушуєв, М. Гнідий, С. Денисюк, С. Єрмілов, В. Жовтянський, І. Заремба, М. Ковалко, М. Кулик, Б. Лапонш, С. Мартішоу, В. Меркушов, В. Микитенко, А. Пращовник, М. Рапцу, Ю. Синяк, Б. Стогній, О. Суходоля, В. Тонкаль, А. Шіпер та інші. Проте більшість суспільно-економічних досліджень енергозбереження зосереджувались на вивченні питань енергозбереження госпо-

дарського комплексу країни в цілому, тому територіальне вивчення процесів енергозбереження та енергоефективності, управління на рівні окремого регіону є актуальним завданням і потребує розробки власного категорійно-понятійного апарату.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Мета статті — проаналізувати та узагальнити категорійно-понятійний апарат державної політики у сфері енергоефективності та визначити основні характерні риси державної політики енергоефективності на рівні регіону.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Поняття енергоефективності національної економіки в різних її аспектах наразі розглядається різними галузями науки, а забезпечення енергоефективності є актуальним завданням усіх країн світу. Тому аналіз категорійно-понятійного апарату надасть можливість визначити наукові підходи до розробки механізмів державного управління щодо забезпечення політики енергоефективності на регіональному рівні.

Одним із важливих та складних завдань будь-якого дослідження є обґрунтування та формування дефініції того чи іншого поняття, явища або процесу. Ряд науковців зазначають, що правильне тлумачення наукових понять у подальшому вирішує майже половину наукового завдання [9].

Аналіз категорійно-понятійного апарату проблеми державної політики у сфері енергоефективності на регіональному рівні, в межах нашого дослідження, засвідчує потребу уточнення та розкриття сутності таких категорій та понять, як: "державна політика", "політика", "енергоефективність", "державна політика у сфері енергоефективності".

Як відомо, управління як феномен зародилось із виникненням суспільства та трансформувалося з його розвитком. Різні наукові школи, що утворилися з моменту виникнення науки управління, мають різні погляди на методологічні засади, принципи, функції управління, методи дослідження та розвиток загальної теорії управління.

Класична теорія управління розглядала управління з точки зору організації та керівництва великими

підприємствами, ефективного використання робочої сили, мотивації праці та удосконалення кадрової роботи тощо (В. Тейлор, Ф. і Д. Гілберти).

Сучасні школи управління, намагаючись узагальнити попередні досягнення науки управління за допомогою використання широкого спектра методів різних галузей науки, зосереджують свої зусилля на дослідженні проблем оптимізації та розподілу ресурсів організації, прогнозування динаміки її стану, що змінюється внаслідок дії певних чинників.

Саме поняття "енергоефективність" досить широко використовується в різній соціально-політичній та економічній літературі та має певне різнобарвне змістовне навантаження. Дослідження енергоефективності у своїй пришивденій динаміці є обов'язковим предметним елементом значної кількості напрямів різних галузей науки, дисциплін, спрямованих на висвітлення проблем розвитку національної економіки, в т.ч. державного управління на регіональному рівні.

Останнім часом багато політиків та науковців отожднюють два різних за своїм змістом поняття — "енергоефективність" та "енергозбереження", що потребує певного переосмислення та подальшого розмежування.

За змістом ці два терміни різні, зокрема "енергозбереження" розглядається як певна діяльність, що спрямована на економне витрачання первинної енергії і природних енергетичних ресурсів в національній економіці [5].

Закон України "Про енергозбереження" визначає "енергозбереження" як діяльність (організаційну, наукову, практичну, інформаційну), яка спрямована на раціональне використання та економне витрачання первинної та перетвореної енергії і природних енергетичних ресурсів [7]. Поняття "раціональне використання" визначається як досягнення максимальної ефективності використання паливно-енергетичних ресурсів (далі — ПЕР) за наявного рівня розвитку техніки та технології, одночасного зниження техногенного впливу на довкілля. Визначення економного витрачання ПЕР немає, а присутнє "ощадливе витрачання", "марнотратне та безгосподарне витрачання", "безгосподарне використання" ПЕР. У свою чергу, ДСТУ "Основні положення" та "Терміни та визначення" [2; 3] вводять терміни "енергоощадність", а не "енергозбереження", а також "раціональне використання" та "ощадливе витрачання".

Розмежування термінів спостерігається і в інших країнах, що відповідно відображається в спрямованості механізмів державного управління.

Так, Закон Білорусії "Про енергозбереження" визначає енергозбереження як організаційну, наукову, практичну, інформаційну діяльність державних органів, юридичних та фізичних осіб, що спрямована на зниження витрат (втрат) ПЕР у процесі їх видобутку, переробки, транспортування, зберігання, виробництва, використання та утилізації [4]. Закон Російської Федерації "Про енергозбереження" визначає енергозбереження як реалізацію правових, організаційних, наукових, виробничих, технічних та економічних засобів, спрямованих на ефективне використання енергетичних ресурсів та залучення в обіг відновлюваних джерел енергії [14].

Зазначимо, що від змісту термінів, які закладаються в основу як будь-якого процесу дослідження, так і нормативно-правових актів країни, у подальшому визначається зміст та спрямованість дії механізмів державного управління тією чи іншою сферою життєдіяльності суспільства.

Треба зауважити, що від чіткого визначення термінів залежить застосування у подальшому того чи іншого механізму державного управління. У разі коли механізми державного управління орієнтовані на певну добровільність, тоді їх пов'язують з підвищенням "ефективного використання", а механізми орієнтовані на контроль та адміністративний вплив на "раціональне вико-

ристання". Тому для подальшого дослідження необхідно визначитись із термінами "енергоефективність", "енергозбереження" та "енергоощадність".

Незважаючи на те, що державним стандартом заборонено вживання термінів-синонімів, на сьогодні термін "енергоощадність" практично не вживається у сфері державного управління, а переважно застосовується термін "енергозбереження", який часто застосовується разом із терміном "енергоефективність".

Українські науковці при дослідженні питання ефективного використання та споживання енергії звертають увагу на відмінність термінів "енергозбереження" та "енергоефективність". "Енергозбереження" розглядається як діяльність, комплекс заходів, що супроводжують усі стадії життєвого циклу об'єктів господарювання, в результаті чого знижується потреба в ПЕР на одиницю кінцевого продукту, а "енергоефективність" відображає властивість обладнання, технології, виробництва або систем загалом, яка характеризує міру використання енергії на одиницю кінцевої продукції [1].

"Енергоефективність", як правило, відображає властивість промислового виробництва, технології або складних багатокомпонентних систем загалом, що характеризує міру випуску обсягів продукції на одиницю споживаної енергії [5].

Західноєвропейські науковці та політичні діячі розділяють терміни "енергозбереження" (англ. — energy conservation) та "енергоефективність" (англ. — energy efficiency). У більшості документів та публікацій Європейського Союзу з питань енергоефективності термін "energy efficiency" (енергоефективність) пов'язується із реалізацією як технічних, так і організаційно-управлінських заходів на всіх етапах різних паливних циклів, що дає змогу зменшити споживання енергії на виробництво одиниці продукції чи надання послуги, не погіршуючи визначеного рівня якості продукції (послуги). Поняття "energy conservation" (енергозбереження) пов'язується з кінцевим результатом цієї діяльності, інколи при цьому розуміється зниження рівня послуг (скорочення пробігу автомобілів, вимикання світла). Іншим терміном, який відображає результат реалізації проєктів енергоефективності, є "energy saving" ("економія енергії") [8].

Український фахівець з питань енергоефективності О.М. Суходоля пропонує визначити зміст терміна "енергозбереження" як результат діяльності з реалізації комплексу заходів щодо забезпечення ефективного використання ПЕР, тобто автор розуміє попередню визначену діяльність держави (підприємства, людини), що призвела до "збереження енергії" у вигляді збереження первинних ПЕР у неперетвореному стані. При цьому різні управлінські впливи держави відповідно будуть реалізовуватись у різному обсязі (потенціалі) "збереженої енергії" [12].

У зв'язку з певною невизначеністю зазначених термінів в українському законодавстві та досить частій їх плутанині, на нашу думку, необхідно у подальшому застосовувати термін "енергоефективність", що має відобразити діяльність держави, територіальної громади, кожної установи, організації, підприємства, людини, спрямованої на забезпечення визначеного рівня виробництва продукції або надання послуг населенню при мінімізації обсягів використання енергії для їх виробництва.

Для визначення поняття "політика енергоефективності" уточнимо терміни "державна політика" та "енергоефективність" на понятійному рівні. Для цього визначимо поняття як думку, в якій узагальнюються та виділяються предмети деякого класу за певними загальними й сукупно специфічними для них ознаками [11].

Розпочнемо розгляд зі складових цього поняття — "енергія", "ефективність", "політика", "державна політика".

— Енергія (від грец. *energeia* — дія, діяльність) — загальна кількісна міра руху і взаємодії всіх видів ма-

терії. Одним із фундаментів сучасного світосприйняття є закон збереження енергії, який стверджує, що енергія в природі не виникає ні з чого і не зникає, вона може тільки переходити з однієї форми в іншу [11].

— Ефективність — показник випуску товарів (послуг) у розрахунку на одиницю затрат. Термін ефективності у загальному відображає міру корисності використання окремих ресурсів визначеною системою [11].

Щодо поняття "політика" необхідно зауважити, що наукова література подає безліч їх трактувань, які базуються на перекладі англомовних термінів "policy" й "politics":

— політика (англ. — politics) — діяльність політичних організацій та окремих особистостей з метою досягнення своїх цілей (отримання влади, коштів) й зумовлюється існуючими принципами та практикою здійснення [13];

— політика (англ. — policy) — діяльність, що вважає напрям дій [13].

Якщо ж звернутись до іншого походження цього терміна, то від грецької politika — державні або громадські справи, тобто соціальна діяльність у політичній сфері суспільства, спрямована головним чином на досягнення, утримання, зміцнення та реалізацію влади [6].

На сьогодні більшість науковців у сфері державного управління під "державною політикою" розуміє напрям дій.

В.В.Тертичка визначає та обґрунтовує поняття "державна політика" як відносно стабільну, організовану й цілеспрямовану дію/бездію (як пролонгацію наявної політики) державних інституцій (не випадковою, безсистемною поведінкою учасників процесу політики) і містить не окремі абстрактні, а конкретні рішення щодо розв'язання проблем або сукупності проблем і є відповіддю на суспільні вимоги [13].

Відомий інтернет-ресурс "Вільна енциклопедія Вікіпедія" дає визначення державної політики як відносно стабільної, організованої та цілеспрямованої діяльності органів державної влади стосовно певного питання чи комплексу питань, яка здійснюється ними безпосередньо чи опосередковано і впливає на життя суспільства, з одного боку, та визначається як "напрямок дій, регуляторних заходів, законів, бюджетних пріоритетів стосовно певної теми, що здійснюється державним органом чи його представниками" [15].

Тому можна зазначити, що державна політика є оптимальним синтезом об'єктивних тенденцій суспільного розвитку і переважної більшості суб'єктивних тверджень людей про свої інтереси в ньому.

Аналізуючи визначення державної політики, виділимо її найголовніші сутнісні характеристики:

— державна політика є однією з підсистем системи державного управління;

— цілеспрямованість державної політики на вирішення конкретних проблем;

— державна політика реалізується через механізм державної влади;

— діяльність суб'єктів політики реалізується через конкретні дії або бездіяльність;

— об'єктом державної політики є суспільне життя в цілому або окрема сфера [10].

Таким чином, державна політика енергоефективності є цілеспрямованою діяльністю органів державного управління щодо забезпечення певного, суспільно необхідного рівня виробництва продукції або надання послуг населенню при мінімізації обсягів використання енергії та інших видів ресурсів для їх виробництва, що визначається через певну низку нормативно-правових актів, регуляторних заходів та дій з пріоритетним застосуванням енергоефективних технологій в усіх галузях національного господарства та життя суспільства.

Основними суб'єктами впровадження державної політики у сфері енергоефективності на рівні регіону є місцеві органи виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування, які здійснюють політику енергоефективності в межах своїх повноважень.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

У результаті проведеного дослідження, виконаного на основі аналізу й теоретичного осмислення наукових джерел, обґрунтовано сутність окремих понять, які складають понятійний апарат дослідження державної політики у сфері енергоефективності та доведена необхідність їх уточнення, що, у свою чергу, забезпечить проведення послідовної політики енергозбереження і підвищення ефективності використання енергетичних ресурсів, розроблення діючих регіональних програм та стратегій забезпечення енергоефективності.

У подальшому планується провести моніторинг показників енергоефективності енергозатратних галузей економіки України.

Література:

1. Від виробництва до ефективного споживання енергії: посібник для вчителів / О. І. Соловей, А. В. Праховник, Є. М. Іншеков та ін. — К.: Нотна фабрика, 1999. — 400 с.

2. ДСТУ 2420-94. Енергозбереження. Терміни та визначення. — К.: Держстандарт України, 1994.

3. ДСТУ 242339-94. Енергозбереження. Основні положення. — К.: Держстандарт України, 1994.

4. Закон Республіки Беларусь от 15 июля 1998 года № 190-З "Об энергосбережении". Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://www.gosstandart.gov.by/txt/Energoefektivnost/docs/Zakon-energy.pdf>

5. Заремба І. М. Проблеми оптимізації енергозабезпечення України та шляхи їх вирішення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук / І. М. Заремба; Національний інститут проблем міжнародної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України. — К., 2006. — 20 с.

6. Политологический словарь: в 2 ч. — Ч. 1. — М.: Луч, 1994. — С. 208.

7. Про енергозбереження: Закон України від 1 лип. 1994 р. № 74/94-ВР (зі змінами). Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=74%2F94-%E2%F0&p>

8. Путь к энергетическому будущему: доклад к конференции министров "Окружающая среда для Европы". — Секретариат Энергетической Хартии, 2003. — 178 с.

9. Радиш Я. Ф. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис, проблеми та шляхи реформування: моногр. / Передм. і заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. — К.: Вид-во УАДУ. — 2001. — 360 с.

10. Ромат Є. В. Трансформація моделі державного управління рекламною діяльністю у перехідних умовах: монографія / Є. В. Ромат. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 380 с.

11. Советский энциклопедический словарь / [Гл. ред. А. М. Прохоров; ред. кол.: А. А. Гусев и др.]. — Изд. 4-е. — М.: Сов. энциклопедия, 1987. — 1600 с.

12. Суходоля О. М. Енергоефективність економіки в контексті національної безпеки: методологія дослідження та механізми реалізації: монографія / О. М. Суходоля. — К.: Вид-во НАДУ, 2006. — 424 с.

13. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. — К.: Вид-во Солюмії Павличко "Основи", 2002. — 750 с.

14. Федеральный закон Российской Федерации от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ "Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://www.energsovet.ru/npb1189.html>

15. Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>

Стаття надійшла до редакції 14.02.2012 р.