

Т. М. Безверхнюк,
д.держ.упр., доц.,
завідувач кафедри управління проектами ОРІДУ НАДУ

РЕСУРСНИЙ РЕЖИМ ЯК ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

«Інституції – це правила гри в суспільстві або, точніше, придумані людьми обмеження, які спрямовують людську взаємодію в певне річище. І, як наслідок, вони структурують стимули у процесі людського обміну – політичного, соціального чи економічного».

*Норт Даглас**

У статті на основі аналізу специфіки взаємовідносин суб'єкт-об'єкт в системі регіонального управління, можливих суперечностей стосовно використання тих чи інших ресурсів різними суб'єктами для здійснення різноманітних заходів обґрунтовано доцільність запровадження ресурсного режиму як ефективної форми функціонування інституційного механізму ресурсного забезпечення регіонального управління.

Ключові слова: режим, ресурси, ресурсне забезпечення, інституційний механізм, перерозподіл ресурсів, мобілізація ресурсів, еквівалентний обмін ресурсами.

Суб'єкт-суб'єктні відносини в системі ресурсного забезпечення регіонального управління характеризуються одночасною участю в процесах мобілізації та перерозподілу різноманітних ресурсів кількох рівнів влади та управління та багатьох конкретних одержувачів відповідної підтримки. Більшість дій, пов'язаних з відтворенням, мобілізацією, використанням і перерозподілом ресурсів, а головне – їх технологічні ланцюжки, не є нормативними й ґрунтуються здебільшого на суб'єктивно побудованих договірних відносинах.

Якщо припустити, що дії з ресурсного забезпечення регіонального управління – це «гра», а її «гравцями» є суб'єкти регіонального управління, то «правила гри», за В. Мартиненко [2] є не що інше, як юридичні закони і нормативні акти, котрі встановлюють правові обмеження для суб'єктів

* Норт Даглас. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / пер. з англ. І. Дзюб. – К. : Основи, 2000. – С. 11.

регіонального управління щодо мобілізації та перерозподілу різноманітних ресурсів. Будь-які правові обмеження одного суб'єкта є, водночас, захистом прав і розширенням можливостей участі у процесі ресурсного забезпечення іншого суб'єкта. Тому вирішальна роль в організації ефективної системи ресурсного забезпечення регіонального управління належить тому, хто визначає, які та чий права слід обмежити, а які й чий, за рахунок цього, розширити. Якщо в системі ресурсного забезпечення регіонального управління розширення прав одних суб'єктів відбувається за рахунок звуження прав інших, і встановлюють ці межі (правила гри) ті, хто має більше прав, то далеко не завжди інституційні обмеження, що таким чином створюються, є ефективними. Як влучно зазначає Н. Даглас, інституції не обов'язково створено такими, щоб бути суспільно ефективними; їх (або, принаймні, офіційні правила) створено, радше, в інтересах тих, хто здатен виторгувати собі нові правила.

У 80-х рр. ХХ ст. термін «режим» був введений у соціологічний обіг представниками голландської школи процесуальної соціології, як точно встановлений розпорядок чого-небудь: релігійний режим, медичний режим, освітній режим, екологічний режим тощо. Французький соціолог Р. Арон вважав, що як у будь-якому суспільстві існує три види влади, існують і режими трьох різновидностей: економічний, політичний, військовий. Проблема урегулювання і забезпечення практичної реалізації низки важливих комплексних проблем, що відносяться, насамперед, до сфери міжнародної та внутрішньодержавної безпеки, обумовила виникнення своєрідного інституту правових режимів, серед яких, за ознакою приналежності до сфери державного управління, виокремився адміністративно-правовий режим. Аналізуючи той факт, що всі види режимів пов'язані з поведінкою людини, І. Гаудсблом запропонував загальний термін «соціальний режим» для позначення всіх правил і регуляцій, яких у більшому чи меншому ступені дотримуються люди у спілкуванні між собою [1].

До числа класичних теоретичних праць, присвячених дослідженню особливостей формування, становлення і розвитку системи інститутів, зв'язаних з використанням ресурсів, безумовно, відноситься дослідження американського економіста Орана Янга «Ресурсні режими». Дослідження вітчизняних науковців В. Ляшенко та А. Шаститко присвячені аналізу режимів використання прав власності на обмежені ресурси.

Роль законотворця і головного арбітра, що слідкує за виконанням суб'єктами регіонального управління встановлених «правил гри» в процесі ресурсного забезпечення, завжди виконувала і виконує держава. Відтак, ефективність інституцій залежить від тих, хто їх створюють і контролюють їхнє дотримання, тобто від суб'єктів, які знаходяться при владі й задіяні в системі державного управління. Від того, наскільки вміло, шляхом введення інституційних обмежень і впровадження ефективних механізмів їх дотримання, влада зможе забезпечити рівноправність усіх суб'єктів регіонального управління у використанні елементів ресурсного простору як засобів досягнення цілей управління, залежить, врешті-решт, ефективність всієї системи регіонального управління. Співпраця рівноправних суб'єктів буде найефективнішою в тому разі, коли її результати будуть використовуватися в інтересах самих же суб'єктів, і тільки за таких умов суб'єкти регіонального управління вважатимуть себе рівноправними.

Таким чином, тільки розробка спеціальних режимів, доведених до детальних процедур і закріплених в нормативних актах як регламент дій суб'єктів регіонального управління в процесі перерозподілу ресурсів, здатна ввести ресурсне забезпечення регіонального управління в режим ефективної управлінської діяльності.

У статті ставиться завдання проаналізувати специфіку взаємовідносин суб'єкт-об'єкт в системі регіонального управління, можливі суперечності стосовно використання тих чи інших ресурсів різними суб'єктами для здійснення різноманітних заходів та обґрунтувати доцільність запровадження

ресурсного режиму як ефективної форми функціонування інституційного механізму ресурсного забезпечення регіонального управління.

На думку Орана Янга [10], сукупність інститутів, пов'язаних з освоєнням та використанням природних ресурсів, формують так званий «ресурсний режим». Ресурсні режими є соціальними інститутами, що призначені для визначення кроків і направленості дій тих, хто зацікавлений у використанні різноманітних ресурсів. Наукова цінність цього підходу полягає у формуванні цілісної структури ресурсного режиму, тобто єдиної і взаємопов'язаної системи прав, правил і процедур.

Права власності складають найважливішу категорію прав, вбудованих в ресурсні режими. Права власності на ресурси завжди включають обмеження на їх використання з боку власників. Правила – це конкретні вказівки до дії або стандарти, що визначають перелік заходів (кроків), які учасники окресленої групи можуть здійснювати (або не здійснювати) за конкретних обставин. Структура прав і правил відіграє критичну роль в обмеженні діяльності тих, хто зацікавлений у використанні ресурсів. Але, навіть добре розроблена система прав і правил не в змозі усунути необхідність застосування процедур соціального вибору при визначенні напрямів використання ресурсів.

Ресурсні режими відмінні між собою у тій мірі, в якій вони формалізовані документально. Залежно від того, які засоби домінують в режимі регулювання дій тих, хто зацікавлений у використанні різноманітних ресурсів, вони можуть бути або стимулюючими (що створюють сприятливі умови для задоволення конкретної групи інтересів), або обмежуючими (що націлені на комплексне стримування). Відтак, ресурсний режим є однією з форм регуляторного режиму.

Регуляторний режим, за визначенням В. Ляшенко, це особливий порядок регулювання, що виражається у конкретній сукупності інституціональних засобів, які створюють умови як для досягнення бажаного соціально-економічного стану системи в цілому, так і ступінь сприятливості

або несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів підприємницької діяльності. Регуляторний режим – органічна частина державного і політичного режимів. Засоби, що використовуються державою, органами місцевого самоврядування і іншими суб'єктами, сполучаючись різними способами, визначають специфіку того чи іншого режиму, показують направленість правового регулювання [1].

Ресурсний режим є однією з форм регуляторного режиму і йому властиві такі ознаки:

- він встановлюється органами державної влади і місцевого самоврядування та забезпечується ними;
- регламентує конкретні суб'єкт-суб'єктні відносини;
- являє собою особливий порядок регулювання, що складається з сукупності економіко-правових і організаційно-розпорядчих засобів;
- створює відповідну ступінь сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів.

Тобто, ресурсний режим – це стійке нормативне регулювання суспільних відносин у сфері ресурсокористування, створене з різноманітного сполучення стимулів і обмежень, як матеріальної (економічної) так і нематеріальної (соціальної) природи.

Режим, як доведений до детальних процедур і закріплений в нормативних актах регламент дій суб'єктів регіонального управління щодо раціонального використання і перерозподілу ресурсів для досягнення поставлених цілей, – це форма функціонування інституційного механізму ресурсного забезпечення регіонального управління.

Механізм збору та накопичення ресурсів – це один із варіант розширення можливостей регіонального управління за рахунок збільшення кількості матеріально-фінансових ресурсів. Проте в умовах дефіцитності ресурсів, суб'єкт управління, що приймає рішення, повинний мати чітке уявлення про альтернативні варіанти ресурсного забезпечення та режими його реалізації.

Можна визначити три альтернативних варіанти режиму дій суб'єктів регіонального управління у межах зазначеного механізму: перерозподіл ресурсів, мобілізація ресурсів, еквівалентний обмін ресурсами.

Перерозподіл ресурсів є основним інструментом ресурсного забезпечення будь-якої суспільної діяльності. Необхідність у перерозподілі соціальних ресурсів* (які є джерелом державних ресурсів) обумовлюється двома аспектами. Перший стосується виділення ресурсів на виробництво суспільних благ. Цю проблему вирішує уряд. Він, з одного боку, через податки скорочує доходи і попит приватного сектора економіки на ресурси, а з іншого – використовуючи податкові надходження, перерозподіляє ресурси у виробництво суспільних благ через державні закупівлі. Другий аспект впливає з необхідності врахування зовнішніх ефектів ринку. Наприклад, ціна, як регулятор розподілу ресурсів, не враховує витрати суспільства, що пов'язані з забрудненням довкілля. Отже вона є заниженою і викликає надмірний попит на екологічноємні товари, що спрямовує на їх виробництво надмірну кількість ресурсів. У сфері природокористування держава може скоригувати розподіл ресурсів двома шляхами: а) застосування спеціального екологічного законодавства, яке забороняє або обмежує рівень забруднення довкілля і примушує підприємства здійснювати додаткові витрати, що піднімає ціну до оптимального рівня; б) введення спеціальних податків з підприємства, які забруднюють довкілля, з метою відшкодування втрат суспільства, пов'язаних з цим забрудненням. Підкреслимо, що державні органи володіють правом примусового перерозподілу ресурсів, ґрунтуючись на політично виправданому компромісі між економічною ефективністю та соціальною справедливістю, що породжує, за визначенням Б. Грея [7], асиметрію в контролі за ресурсами та вертикальну взаємозалежність між суб'єктами – трансферт ресурсів [8].

* Існуючі у певному суспільстві реальні можливості, які використовуються задля забезпечення повсякденних життєвих потреб та інтересів людей через реалізацію соціальних програм, підтримку галузей соціальної сфери тощо

Необхідність у перерозподілі ресурсів для формування ресурсного простору регіонального управління обумовлена потребою в реалізації регіональних інтересів (як складової територіального інтересу) та спричинена відсутністю регіональної власності, як матеріальної основи вирішення регіональних питань. Для вирішення проблеми ресурсного забезпечення реалізації цілей розвитку регіону суб'єкт регіонального управління вступає у відношення обміну з навколишнім середовищем для отримання ресурсів, що формує мережеві відношення між ним та іншими акторами й зумовлює його «ресурсну залежність». Про це йдеться у межах ресурсної теорії при дослідженні горизонтальних та вертикальних взаємозалежностей. Наприклад, російський науковець О. Третьяк [6] феномен ресурсної залежності розглядає через якісні типи залежності в горизонтальних і вертикальних взаємозв'язках:

- горизонтальні взаємозв'язки: взаємозалежність будується на створенні ресурсного пулу за принципом досягнення єдності й компліментарності ресурсів – найпростіша ситуація повної кооперативної взаємозалежності між кількома інституціями, що формує неформальні мережі – горизонтальні альянси;

- вертикальні взаємозв'язки: взаємозалежність базується на передаванні ресурсів від однієї організації іншій – трансферт, що потребує відповідних механізмів координації.

На наш погляд, через багатоманітність організаційних зв'язків на регіональному рівні, перерозподіл ресурсів системи регіонального управління має здійснюватися за кількома стратегічними напрямками, ураховуючи потреби, можливості та інтереси усіх учасників процесу:

- вирівнювальний перерозподіл ресурсів, у межах якого відбувається перерозподіл фінансових ресурсів з місцевого бюджету, направлений на забезпечення єдиного стандарту доступу до бюджетних послуг на всій території регіону за аналогією з діючою методикою міжбюджетного

трансферту на вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує;

– стимулюючий перерозподіл ресурсів, направлений на мотивацію регіональних органів влади до нарощення податкового потенціалу (обсягу капітальних вкладень) на власній території. В якості прикладу інституційного закріплення даної форми перерозподілу можна навести досвід Російської Федерації [5] зі створення в структурі бюджету суб'єкта Федерації фонду стимулювання бюджетних капіталовкладень.

Наступним альтернативним режимом вирішення проблеми ресурсної забезпеченості є *мобілізація ресурсів* з різних джерел для вирішення суспільного територіального (регіонального) інтересу. Мобілізація – термін, який найчастіше вживається у контексті військових подій або призову до армії. У будь-якому випадку, йдеться про зосередження сил і ресурсів (засобів) для досягнення певної мети, залучення населення (громадян) або певних галузей виробництва чи суспільних інститутів до виконання якихось завдань. Коли говорять про мобілізацію ресурсів, то мають на увазі приведення до активного стану людей, використання необхідних засобів (обладнання, майна, матеріалів), залучення коштів, необхідних для вирішення конкретної проблеми (проблем).

У цьому контексті цілком зрозуміло, що йдеться про певні екстремальні умови, адже мобілізація необхідна у тому випадку, коли вирішення проблеми є одночасно найважливішою потребою, котра усвідомлюється усіма, чи переважною більшістю, а також має надзвичайну терміновість. Однак, це зовсім не означає, що йдеться про паніку чи хаос. Навпаки, дії з мобілізації ресурсів на регіональному рівні мають бути добре сплановані, на основі аналізу ситуації, що склалася, оцінки потреб і можливостей усіх учасників процесу.

Актуальність проблем мобілізації ресурсів обумовлена багатьма причинами: зростання ролі соціальної сфери та безальтернативність знаходження ресурсів для неї; необхідність підвищення відповідальності

політиків та управлінців різних рівнів у розв'язанні цієї та багатьох інших проблем, у тому числі й такої, як регіональні інтереси. Будь-яка держава знаходиться перед дилемою, перед вибором стратегії: вона може бути як «механізмом, що дозволяє суспільству мобілізувати ресурси», так і «політичним суб'єктом, що використовує суспільство як полігон для різноманітних мобілізацій» [3].

Концепт «мобілізація ресурсів» (resource mobilization) в європейській теорії політиці й управління одним з перших використав Р. Роуз [9]. Мобілізація ресурсів – це активне, стратегічно обдумане відношення як до пошуку й реалізації вже існуючих ресурсів, так і знаходження нових; усестороннє розкриття та використання тих можливостей підвищення ефективності, результативності управлінської і других видів людської діяльності, які в силу тих чи інших причин не перетворюються в дійсність. Важливим у теоретичному й практичному аспекті є визначення основних напрямів мобілізації ресурсів.

Від здатності регіонів мобілізувати і реалізовувати наявний потенціал залежить багато, у тому числі досягнення рівноваги між централізацією та децентралізацією. Центр і регіони нерозривно взаємопов'язані. Але регіони самоцінні. Їх потенціал може – за умов його мобілізації – у значно більшій мірі й на більш високому якісному рівні, ніж це поки відбувається, служити як інтересам регіонів, так і національним інтересам.

У процесі досягнення поставленої мети будь-яка система взаємодіє з іншими системами і елементами зовнішнього середовища шляхом постійного ресурсного обміну. Ресурсний обмін дозволяє системі накопичувати конкретні види ресурсів, підтримувати на заданому рівні запаси або скорочувати їх. Погоджуючись з думкою М. Петрова [4], що суб'єкти регіонального управління вступають у відношення між собою винятково з метою ресурсного обміну, вважаємо за доцільне запропонувати ще одну альтернативу вирішення проблеми ресурсного забезпечення – *еквівалентний обмін ресурсами*. При цьому ресурси, у широкому змісті, розуміються як все,

що може мати хоч яку цінність для зацікавленої сторони, а зв'язки між зацікавленими сторонами означають наявність ресурсного обміну.

Еквівалентний обмін – це обмін на основі закону вартості, за яким вартість відданого ресурсу дорівнює вартості отриманого ресурсу. Еквівалентні – це взаємно конвертовані ресурси. Наявність конвертованих ресурсів визначає владний статус суб'єкта. Нееквівалентний обмін – це довільне визначення ціни на ресурс в залежності від інтересів монополіста-розпорядника ресурсу.

Еквівалентний обмін ресурсами безпосередньо залежить й від наявності у суб'єкта відносин ресурса-замінника, адже його відсутність впливає на ціну й силу влади, що проявляється в асиметрії структури обміну. При цьому слід враховувати те, що чим дефіцитніше ресурс, тим вище відносна вартість його заміни (ресурса-замінника).

Взаємозамінність ресурсів – це можливість альтернативного використання різних ресурсів: а) з метою збереження або досягнення заданого рівня результату; б) для досягнення оптимуму. Вчені-економісти розрізняють взаємозамінність технологічну та економічну, наголошуючи на тому, що не усякі ресурси, що взаємозамінні технічно, дозволяють здійснювати заміну з економічної точки зору. Виокремлюють три типи технологічного заміщення: один ресурс – різні способи використання; різні ресурси – одне цільове призначення; різне за часом використання ресурсів.

Взаємозамінність ресурсів визначається їх поліфункціональністю, що обумовлює межі заміщення одного ресурсу іншим залежно від його наявності, можливостей зростання, вартості залучення та інших чинників. Ступінь взаємозамінності ресурсів визначається можливістю зниження витрат по їх використанню і, відповідно, зростання прибутків залежно від співвідношення цін на окремі види ресурсів, що фактично склалося.

Отже, оцінюючи один із трьох розглянутих режимів як альтернативний варіант, слід враховувати наступне: ресурсні інститути на регіональному рівні представлені державною власністю, комунальною (зокрема, спільною

власністю територіальних громад в межах області) і приватною власністю. Здатність суб'єктів регіонального управління мобілізувати одвічно обмежені ресурси з різних джерел безпосередньо залежить від організації цього процесу строго у межах юридичного поля з урахуванням прав усіх власників, забезпечуючи необхідний баланс приватних і публічних інтересів.

Отже, можна дійти таких висновків:

1. Прийняття управлінського рішення щодо альтернативи ресурсного забезпечення регіонального управління має бути інституційно забезпечено єдиною і взаємопов'язаною системою прав, правил і процедур, що регламентують дії тих, хто зацікавлений у використанні різноманітних ресурсів, циркулюючих у регіональному ресурсному просторі. Режим, як доведений до детальних процедур і закріплений в нормативних актах регламент дій суб'єктів регіонального управління щодо раціонального використання і перерозподілу ресурсів для досягнення поставлених цілей – це форма функціонування інституційного механізму ресурсного забезпечення регіонального управління.

2. Режим збору та накопичення ресурсів – це один із варіантів розширення можливостей регіонального управління за рахунок збільшення кількості матеріально-фінансових ресурсів. Проте, в умовах дефіцитності ресурсів, суб'єкт управління, який приймає рішення, повинен мати чітке уявлення про альтернативні варіанти ресурсного забезпечення та режими його реалізації: перерозподіл ресурсів, мобілізацію ресурсів, еквівалентний обмін ресурсами.

3. Запровадження режиму збору та накопичення ресурсів має забезпечити вирішення проблеми «ресурсної залежності» регіональної влади шляхом: регламентування на регіональному рівні відносин власності, відокремлення регіональної власності від інших видів власності; створення єдиних і несуперечливих «правил гри» (стандартів) для всіх суб'єктів регіонального управління в процесі перерозподілу ресурсів; розробки процедури приватно-державного партнерства, що дозволить об'єднати засоби держави і приватних

структур для реалізації регіональних програм через «пільгове» регулювання діяльності останніх; налагодження тісної співпраці органів публічної влади з найбільшими бізнесовими групами та асоціаціями малого і середнього бізнесу.

Список використаних джерел:

1. *Ляшенко В. И.* Регулирование развития экономических систем: теория, режимы, институты / В. Ляшенко. – Донецк : ДонНТУ, 2006. – 668 с.
2. *Мартиненко В. М.* Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : [монографія] / В. Мартиненко. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2003. – 220 с.
3. *Петров К. Е.* Доминирование концептуальной многозначности: «сильное государство» в российском политическом дискурсе / К. Петров // Политические исследования. – 2006. – № 3. – С. 175.
4. *Петров М. А.* Теория заинтересованных сторон: пути практического применения / М. Петров // Вестник СПбГУ. – 2004. – Сер.8. – Вып. 2 (№ 16). – С. 51–68.
5. *Сотников А. С.* Система управления региональным комплексом и её ресурсное обеспечение / А. Сотников // Наука и образование : межвуз. сб. научн. трудов. – М. : ИИЦ МГУДТ, 2005. – С. 139–148. – (Выпуск 6 «Общество и экономика»).
6. *Третьяк О. А.* Сетевые формы межфирменной кооперации: подходы к объяснению феномена / О. Третьяк, М. Румянцева // Российский журнал менеджмента. – 2003. – № 2. – С. 25–50.
7. *Gray B.* Condition facilitating interorganizational collaboration / B. Gray // Human Relation. – 1987. – № 38 (10). – P. 911–936.
8. *Pfeffer J.* The external control of organization: A resource dependence perspective / J. Pfeffer, G. Salancik. – New York : Harper and Row, 1978. – P. 37–52.

9. *Rose R. On the Priorities of Government: A Developmental Analysis of Public Policies / R. Rose // European Journal of Political Research. – 1976. – № 4. – P. 127–139.*

10. *Young O. Resources Regimes. Natural Resources and Social Institutions / O. Young // University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California. – 1982. – 280 p.*

Bezverkhnyuk T. M. Resource mode as institutional the mechanism of resource maintenance of a regional government.

In article the expediency of working out and introduction of a resource mode as effective form of functioning institutional the mechanism of resource maintenance of a regional government is proved.

Key words: a mode, resources, resource maintenance, institutional the mechanism, redistribution of resources, mobilisation of the resources, an equivalent exchange of resources.

Безверхнюк Т. М. Ресурсный режим как институциональный механизм ресурсного обеспечения регионального управления.

На основе анализа специфики взаимоотношений субъект-объект в системе регионального управления, возможных противоречий относительно использования тех или иных ресурсов разными субъектами для проведения различных мероприятий обоснована необходимость введения ресурсного режима как эффективной формы функционирования институционального механизма ресурсного обеспечения регионального управления.

Ключевые слова: режим, ресурсы, ресурсное обеспечение, институциональный механизм, перераспределение ресурсов, мобилизация ресурсов, эквивалентный обмен ресурсами.