

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

Академія
муніципального управління



№ 8, 2014 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 321.01(045)

Г. Л. Рябцев,

*доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку,
Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ*

РЕСУРСИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: КЛАСИФІКАЦІЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ

G. L. Ryabtsev,

*Doctor of Science in public administration, associate professor, professor of public policy and social development,
the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv*

PUBLIC POLICY INPUTS: CLASSIFICATION AND USE

Державна політика не виробляється у вакуумі. На неї суттєво впливає наявність чи відсутність ресурсів політики. Наділення учасників політики різними ресурсами, їхнє застосування, поєднання, заміна одних іншими можуть відчутно змінити процеси, результати та наслідки політики. Відносний вплив різних ресурсів може змінюватися від однієї політики до іншої. Розподіл та управління ресурсами мають розглядатися як рішення стосовно політики. У статті запропоновано розрізнити десять видів ресурсів, які учасники політики можуть використати (чи ні) у процесі вироблення політики: правовий, фінансовий, майновий, людський, інформаційний, організаційний, примусу, більшості, довіри й часу. Доведено, що під час вироблення політики концептуальні ресурси є не менш важливими, аніж матеріальні. Різне цільове об'єднання ресурсів для досягнення певної мети може по-різному впливати на вироблення політики. Високий рівень взаємодії учасників політики дозволяє або зекономити інші ресурси (наприклад, людські чи часові), або розширити їх (наприклад, ресурс довіри). Показано, що прийняття дієвих владних рішень вимагає досконалого інформаційного ресурсу. Ресурс часу є основним предметом конфліктів під час реалізації нової політики. Легковажне ставлення до часу, що виділяється на творення політики, призводить до численних помилок на всіх його етапах.

The public policy is not makes in a vacuum. It seriously influenced by the presence or absence of policy inputs. Empowering stakeholders' different policy inputs and their application, the combination, the replacement of some others may significantly modify the policy products, outputs and outcomes. The relative influence of different inputs can vary from one policy to another. The distribution and management of inputs must be regarded as a policy decision. The paper proposed to distinguish between ten kinds of inputs that stakeholders can use (or not) in policy-making: legal, financial, material, human, informational, organizational, coercion, majority, credibility and time. It is proved that in policy conceptual inputs are not less important than the material inputs. Different target pooling of inputs in order to achieve a certain goal can have a different impact on policy-making. A high level of interaction between the stakeholders allows you to save inputs (for example, human resource or time), or strengthen them (for example, the credibility of the policy). It has been shown that effective policy-making requires perfect information resource. Time is the main subject of conflict in the implementation of the new policy. Careless attitude to the time allocated for the implementation of policy leads to many errors in all its stages.

Ключові слова: *державна політика, вироблення державної політики, ресурси політики, класифікація ресурсів політики, особливості ресурсів політики.*

Keywords: *public policy, public policy making, policy inputs, inputs classification, inputs characteristics.*

Постановка проблеми. Державна політика не виробляється у вакуумі. На її результати й наслідки відчутно впливає наявність чи відсутність певних обмежених і необхідних для вироблення політики «вихідних умов», з якими творці та/чи аналітики політики мають справу ще до першого державного втручання, під час формування порядку денного, – ресурсів політики.

У широкому розумінні, ресурси – це все те, що індивід чи група можуть використовувати для впливу на інших. Однак таке трактування є загальним і не дозволяє диференціювати різні елементи політики (суб'єкт, об'єкт, засоби), оскільки в цьому випадку ресурсами є всі чинники, здатні на неї вплинути: власні якості суб'єкта, властивості об'єкта, ситуація, в якій перебуває суб'єкт, матеріальні та інші засоби впливу. За такого розуміння ресурсів втрачається їхня специфіка як самостійної, зазвичай матеріалізованої ланки моделі державної політики. З огляду на це, доцільним буде розглянути більш вузьке трактування ресурсів, їхнє розуміння як усіх затрат, необхідних для творення політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Першочергова значимість ресурсів як основ влади відображена в теорії соціального обміну [1, с. 80]. Згідно з нею, нерівномірний розподіл дефіцитних ресурсів є найважливішою соціальною причиною підпорядкування одних людей іншим. Люди, які не мають ресурсів, отримують їх в обмін на виконання розпоряджень їхніх власників. Тобто одні потрапляють у залежність від інших, підкоряються їм.

Донедавна аналітики оперували лише правовими, монетарними й людськими ресурсами. Однак останнім часом науковці також розглядають ресурси більшості, примусу, часу й довіри, організаційний та інформаційний (когнітивний) ресурси [2, с. 196].

Нажаль, попри важливість ресурсів політики, їхнього докладного аналізу ще не зроблено, попри достатньо велику кількість досліджень у цій сфері (зокрема [3, 4]).

Метою статті є класифікація ресурсів державної політики та розроблення рекомендацій із їхнього дієвого використання.

Виклад основного матеріалу. Існує декілька класифікацій ресурсів. Зокрема, відомий їхній поділ на утилітарні, примусові й нормативні [5, с. 109]. Утилітарні ресурси – це матеріальні та інші соціальні блага, пов'язані з повсякденними інтересами людей. Ці ресурси використовують як для заохочення, так і для покарання. Як примусові ресурси виступають заходи адміністративного покарання, використовувани тоді, коли не спрацьовують утилітарні ресурси. Нормативні ресурси – це засоби впливу на ціннісні орієнтації та норми поведінки людини. Вони покликані переконати підлеглих у спільності інтересів керівника й виконавців, забезпечити схвалення дій суб'єкта політики, прийняття його вимог.

Поширено також класифікацію ресурсів за найважливішими сферами життєдіяльності [5, с. 110]. Відповідно до неї економічні ресурси – це матеріальні цінності, необхідні для суспільного та особистого виробництва й споживання, гроші як їх загальний еквівалент, техніка, родючі землі, корисні копалини тощо. Соціальні ресурси – здатність підвищення або зниження соціального статусу чи рангу, місця в соціальній стратифікації. Вони частково збігаються з економічними ресурсами. Наприклад, дохід і багатство, виступаючи як економічні ресурси, характеризують і соціальний статус. Однак до соціальних ресурсів належать також такі показники як посада, престиж, освіта тощо. Культурно-інформаційні ресурси – знання та інформація, а також засоби їх отримання та поширення. Примусові ресурси

відповідно до потреб; затрати на його одержання й використання можна оцінити з економічної точки зору; потреби в ньому можуть і мають бути співвіднесені з можливостями їхнього задоволення як з внутрішніх, так і зовнішніх джерел.

Цей ресурс має ряд особливостей. Зокрема, на відміну від інших (наприклад, монетарного, майнового) він є майже невичерпним. З його використанням інформація не зникає, а змінює свою цінність. З розвитком суспільства і збільшенням обсягу використання знань інтенсивність інформаційних потоків лише зростає. Застосування якісного інформаційного ресурсу замість застарілого, неповного, недостовірного може покращити використання інших ресурсів, докорінно змінивши результати й наслідки політики. Тому управління інформаційними ресурсами має визначальне значення на всіх етапах творення політики.

При цьому: для управління інформаційним ресурсом необхідно відповідне кадрове й технічне забезпечення, тобто спеціальна служба; інформація є засобом вирішення конкретних завдань. Оскільки сучасні технічні засоби дозволяють збирати необмежені масиви даних, необхідний контроль за їхнім одержанням і використанням, що базується на визначенні кількості інформації, достатньої для прийняття рішення стосовно політики; інформація як товар має свій життєвий цикл, проходячи етапи від створення до передачі на зберігання чи знищення. Уся інформація, незалежно від її форми, має періодично аналізуватися з точки зору збереження її цінності.

Сьогодні, внаслідок різкого зростання інтенсивності інформаційних потоків і комунікацій, інформація або розпорошується, або навпаки, надходить до творців політики в повному обсязі, і верхній рівень управління виявляється перевантаженим надмірною інформацією. Тому завдання управління інформаційним ресурсом (Information Resources Management – IRM) ускладнюється. Відповідальність за це покладається не на технічних фахівців, а на всіх творців політики. Створюються інформаційні системи інформаційних ресурсів (Information Resources Information Systems), а на етапі стратегічного планування обов'язкова увага приділяється плануванню інформаційного ресурсу.

При творенні державної політики слід усвідомити, що концептуальні ресурси не менш важливі, ніж матеріальні; прийняття ефективних рішень вимагає досконалого інформаційного ресурсу; інформаційне забезпечення є визначальним в системі прийняття рішень стосовно політики; керівники інформаційних підрозділів є керівниками вищого рівня; досягнення стратегічних цілей є неможливим без стратегічного планування інформаційного ресурсу.

Організаційний ресурс (інтерактивний, координаційний, ресурс взаємодії) визначити доволі важко. За своєю суттю він частково відповідає «використанню організаційних норм», запропонованому М. Крозьє та Е. Фрідбергом серед чотирьох ресурсів, що є в розпорядженні організації для забезпечення їхніх повноважень [3]. П. Кньофель пропонує визначити організаційним ресурс, вбудований із окремих ознак учасників політики, адміністративних і соціальних структур, до яких вони належать, і мережі відносин між ними [4]. Якість цього ресурсу визначається здатністю учасників політики організувати взаємодію між собою й політико-адміністративними структурами та виробляти спільні уявлення про таку діяльність.

Організаційний ресурс змінюється залежно від характеристик кожного учасника політики та якості мережі, що їх пов'язує. При цьому структура, що є частиною організації вищого рівня, виступатиме як ресурс для останньої.

Різне цільове об'єднання ресурсів для досягнення певної мети може по-різному впливати на процес формування політики. Високий рівень взаємодії учасників політики дозволяє або зекономити інші ресурси (наприклад, людські чи часові), або розширити їх (наприклад, ресурс довіри).

Будь-яка організаційна одиниця характеризується наявністю в ній людини як активного ресурсу. Але іноді, попри високу якість, людський ресурс може бути настільки погано організованим, що не забезпечуватиме досягнення поставленої мети. Тому організаційний ресурс має розглядатися окремо як такий, що доповнює людський і вимагає своїх стратегій розвитку, які відрізняються від відповідних стратегій для людського ресурсу.

Протягом останніх років було започатковано активні перетворення організаційного ресурсу. Найпомітніші – зміни в структурі органів виконавчої влади, а також їхній фактичний поділ за трьома основними функціями:

- правостановлюючими (здійснюють міністерства, що покликані формувати та реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя (секторах державного управління), займатися нормативно-правовим регулюванням, координуванням і контролем діяльності підвідомчих їм служб і агентств);
- правозастосовними (служби, що здійснюють контроль і нагляд);
- наданням державних послуг та управління державним майном (агенції).

Реформування зумовлено тим, що існуюча в Україні система державного управління є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існує державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Характерний для радянських часів метод реформування апарату управління шияхом його скорочення сьогодні не можна розглядати як ефективний. Потрібен системний підхід, що дозволяє визначити оптимальні для потреб України кількості та структури органів влади. Проте розпочата перебудова супроводжується суттєвими внутрішніми ускладненнями, що помітно за численними змінами ще не ustalenoї структури.

Час – це безкоштовний ресурс, що не відновлюється й не відчувається, тому зазвичай витрачається бездумно. Більшість дослідників взагалі не розглядають його як окремий ресурс, хоча його важливість важко переоцінити. Дивно бачити, наскільки рідко розглядається це питання, тоді як нестача часу фігурує майже в усіх урядових і парламентських стосунках. Час є основним предметом конфліктів під час впровадження нової політики (кризові ситуації, зокрема сезонні, перехідні періоди, мораторії тощо). Легковажне ставлення до часу, що виділяється на творення політики, призводить до численних помилок на всіх її етапах.

Розподіл ресурсу часу серед учасників політики є нерівномірним. Нерідко творці політики ним спекулюють, зазначаючи, що діятимуть, тільки якщо почнуть діяти інші, тоді як аналітики зазвичай стикаються з «нестачею часу».

Проте ряд дослідників вважає, що «нестачі часу» не існує – є неправильна його організація, що обумовлює нездатність учасників політики перебувати в потрібному місці в потрібний час, приймаючи правильні рішення [9]. Типовими підходами в управлінні часом є постановка пріоритетів, розподіл великих завдань і проектів на окремі дії й делегування їх виконання іншим людям відповідно до їхньої компетенції. До управління часом належать також методи впливу на мотивацію і контроль результатів.

Ресурс довіри є однією з найбільш нестійких «вихідних умов» політики. Це чи мастило, що полегшує обертання «управлінських шестерень», чи навпаки, чинник, який перешкоджає прогресивним змінам. Його надлишок використання вимагає від політиків комунікативних навичок, гнучкості, тверезості сприйняття у спілкуванні з іншими учасниками політики (стейкхолдерами).

Оскільки особисті симпатії та антипатії формалізувати неможливо, контролювати розподіл ресурсу довіри проблематично. Він може виявитися недоступним, бути використаний не тими силами або не так, як потрібно. Той, хто одержує цей ресурс, здатний або підтримати політику, або перешкодити її реалізації. Тому ресурс довіри іноді перетворюється на адміністративний ресурс – систему методів і засобів, що використовуються посадовими особами та органами державної влади з метою, що суперечить базовим принципам державного управління.

Тим не менше, ресурс довіри не є правовим ресурсом. Він не формалізує умови вироблення владних рішень та їхній конкретний зміст, а лише визначає цілі та «правила гри».

Наявність довіри є важливою ще й тому, що це дозволяє економіти інші ресурси (правовий, монетарний, тимчасовий). На її посилення спрямовано законодавче закріплення прав громадян на внесення пропозицій до проекту нормативно-правових актів, участь у публічних слуханнях та відкритих засіданнях, проведення громадської експертизи. Ці процедури не лише передбачають участь представників громадянського суспільства у формуванні політики, але й не дозволяють їм блокувати дії з її реалізації (адже «всі могли висловитися раніше»).

«Класичний» цикл вироблення політики не передбачав участь громадян у прийнятті владних рішень. Держава гарантувала їм лише право бути вислуханими. Але в 1980-х національні уряди країн-членів ЄС, США, Канади, інших держав світу визнали необхідність подвійної легітимізації владних рішень – не лише владою, а й одержувачами послуг. Це сталося спочатку у сферах захисту прав споживачів та охорони навколишнього середовища, а потім і в інших областях. Натепер у всіх демократичних країнах будь-яке змінення державної політики вимагає закріплення у формі законів чи інших актів, затверджених парламентською більшістю або безпосередньо громадянами. Сформована в такий спосіб нормативно-правова база дозволяє адресувати політику всім громадянам, а не окремим групам спеціальних інтересів (стейкхолдерам).

Наявність *ресурсу примусу* (силового ресурсу), що має застерений і каральний вплив, традиційно вважали необхідною умовою та обов'язковим резервом державної влади та управління. Проте управління ним є дуже складним. Його використання потребує підтримки більшої, за відсутності якої може бути втраченим ресурс довіри. З огляду на це, якщо не брати до уваги політику щодо безпеки та оборони, примус є ресурсом, який майже не використовують. Більшість демократичних країн розглядає його як крайній, віддаючи перевагу ресурсові довіри.

Проте навіть загроза використати силу може бути визначальною при впровадженні політики, що спирається на правові зобов'язання. Не слід нехтувати й законним примусом сил правопорядку у відповідь на протистояння з боку спеціальних груп інтересів.

Водночас для груп спеціальних інтересів сила може бути ресурсом, що дозволяє висловити глибоку незгоду. З практики сучасної України можна також навести багато прикладів використання сили з метою блокування чи захоплення майнового ресурсу, яким володіє той чи інший учасник політики.

У будь-якій демократичній державі впровадження чи змінення політики потребує обов'язкового закріплення у формі законів чи інших актів, затверджених парламентською більшістю або безпосередньо громадянами. Завдяки правовій базі, одержаній у такий спосіб, творці політики можуть спрямувати її до всіх громадян, а не до окремих особистостей чи соціальних груп. Проте ця база не є сталою. У кризові періоди (наприклад, під час політичних протистоянь, коли довіра до сил, що перебувають при владі, зменшується) творці політики можуть втратити підтримку більшої. При цьому причини, що призводять до цього, часто є непередбачуваними.

Щоб запобігти втраті *ресурсу більшої*, творці політики мають здійснювати її постійне оцінювання й моніторинг; публічно пояснювати її, розкриваючи хибність тверджень опонентів; залучати символічні цінності, які сприймаються більшістю, або такі, що здатні зібрати нову більшість. Окреслення й повторення останніх сприяє стабілізації відносин, стимулюючи політичну підтримку впровадження політики.

Іноді ресурс більшої дозволяє економіти інші ресурси, що свідчить про його надзвичайну важливість. Творці політики, які користуються підтримкою більшої, можуть тимчасово (наприклад, під час формування політики) обійтися без правового (відсутність законодавчої (нормативної) бази) чи інформаційного ресурсу (переконання замість попереднього дослідження проблеми), ресурсу часу (здійснюючи директивні втручання) чи довіри (нехтування думкою певних соціальних груп чи груп спеціальних інтересів).

Висновки:

1. Ресурси політики – це всі затрати, необхідні для її вироблення.

2. Наявність або відсутність тих чи інших ресурсів відчутно впливає на результати й наслідки державної політики. При цьому відносний вплив різних ресурсів може змінюватися від однієї політики до іншої.

3. Під час вироблення політики її учасники можуть використати (чи ні) такі ресурси: правовий, фінансовий, майновий, людський, інформаційний, організаційний, примусу, більшості, довіри й часу.

4. Концептуальні ресурси є не менш важливими, аніж матеріальні. Зокрема, прийняття дієвих владних рішень є неможливим без досконалого інформаційного ресурсу. Водночас, ресурс часу є основним предметом конфліктів під час реалізації нової політики. Легковажне ставлення до часу, що виділяється на творення політики, призводить до численних помилок на всіх його етапах.

Перспективи подальших досліджень. У подальшому роботу буде зосереджено на розробленні конкретних рекомендацій органам державної влади, спрямованих на результативне та ефективне використання кожного з ресурсів політики.

Література.

1. Ритцер Дж. Современные социологические теории / Дж. Ритцер : пер. с англ. – СПб. : Питер, 2002. – 688 с.
2. Марченко Г. И. Имидж в политике / Г. И. Марченко, И. А. Носков. – М. : Владос, 1997. – 420 с.
3. Crozier M. Actors and Systems. The Politics of Collective Action / Michel Crozier, Erhard Friedberg. – Chicago : The University of Chicago Press, 1980. – P. VII + 333.
4. Knoepfel P. Public policy analysis / Peter Knoepfel, Corrinne Larrue, Frederic Varone and Michael Hill. – Bristol : The Polity Press, 2007. – XVII + 317 p.
5. Пугачев В. П. Введение в политологию / В. П. Пугачев, А. И. Соловьев. – М. : Аспект-пресс, 2000. – 382 с.
6. Тоффлер Э. Метаморфозы власти = Powershift : Knowledge, Wealth and Violence at the Edge of the 21st Century / Э. Тоффлер : пер. с англ. – М. : АСТ, 2004. – 672 с.
7. Mastronardi P. New Public Management in Staat und Recht / P. Mastronardi, K. Schedler. – Bern : Paul Haupt., 1998. – 354 p.
8. Ситник В. Ф. Системи підтримки прийняття рішень / В. Ф. Ситник. – К. : КНЕУ, 2004. – 614 с.
9. Аллен Д. Как привести дела в порядок. Искусство продуктивности без стресса = Getting Things Done: The Art of Stress-Free Productivity / Дэвид Аллен : пер. с англ. – М. : Вильямс, 2007. – 368 с.

References.

1. Ritzer, Dzh. (2002), *Sovremennye sociologicheskie teorii* [Contemporary Sociological Theory], Piter, Saint Petersburg, Russian Federation.
2. Marchenko, G. I. and Noskov I. A. (1997), *Imidzh v politike* [The image in politics], Vlados, Moscow, Russian Federation.
3. Crozier, M. and Friedberg, E. (1980), *Actors and Systems. The Politics of Collective Action*, The University of Chicago Press, Chicago, USA.
4. Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. and Hill, M. (2007), *Public policy analysis*, The Polity Press, Bristol, UK.
5. Pugachev, V. P. and Solov'ev, A. I. (2000), *Vvedenie v politologiju* [Introduction to Political Science], Aspekt-press, Moscow, Russian Federation.
6. Toffler, A. (1991), *Powershift : Knowledge, Wealth and Violence at the Edge of the 21st Century*, Bantam Books, USA.
7. Mastronardi, P. and Schedler, K. (1998), *New Public Management in Staat und Recht*, Paul Haupt, Bern, Switzerland.
8. Sytnyk, V. F. (2004), *Systemy pidtrymky pryiniattia rishen* [Decision Support Systems], KNEU, Kyiv, Ukraine.
9. Allen, D. (2001). *Getting Things Done: The Art of Stress-Free Productivity*. Penguin Books, UK.

. Стаття надійшла до редакції 09.08.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"