

## Моделі публічного управління в кризових ситуаціях

Доктор Кшиштоф Глуц

Краківський економічний університет

### Інформаційний матеріал

#### Традиційна модель публічного управління

Ця модель базується на бюрократичних принципах і фокусується на ієрархічній структурі, формальних правилах і процедурах та чіткому розподілі праці. Вона фокусується на ефективності, послідовності та дотриманні встановлених норм і стандартів. Рішення, як правило, приймаються централізовано, а влада вищого рівня є сильною, з обмеженим залученням зовнішніх зацікавлених сторін.

Веберизм – це термін, що стосується роздумів і соціологічної теорії Макса Вебера, німецького соціолога, філософа та економіста, який жив на зламі 19-20 століть. Вебер був одним з головних теоретиків соціології, і його роботи мали значний вплив на розвиток цієї галузі.

Веберизм зосереджується на кількох ключових поняттях:

- Бюрократія: Вебер детально вивчав структуру та функціонування бюрократії як форми соціальної організації. Він вважав бюрократію ефективною і раціональною формою управління, заснованою на правилах, ієрархії та формальних процедурах.
- Характеристики соціальної дії: Вебер ввів поняття «типи соціальної дії», яке включало раціональні цілі, соціальні норми та історичний контекст. Він розрізняв чотири типи соціальних дій: цільово раціональні (засоби цілей), ціннісні (засоби цінностей), афективні (емоційні дії) і традиційні (дії, що впливають з традиції).
- Влада і домінування: Вебер аналізував різні форми влади і домінування в суспільстві. Він розрізняв три чистих типи влади: традиційну (засновану на звичаях і традиціях), харизматичну (засновану на особистості лідера) і легальну (засновану на правилах і процедурах).
- Раціональність і деактивація: Вебер звернув увагу на процеси раціоналізації в суспільстві, які призводять до зростання раціональності в різних сферах життя, таких як економіка, політика чи управління. Водночас він зазначав, що розвиток раціональності може призвести до деактивації, тобто втрати сенсу і мети соціальної дії.
- Веберизм справив значний вплив на соціологію, теорію організації, політологію та інші галузі. Його праці про бюрократію, теорію влади та аналіз соціальної дії продовжують широко обговорюватися і використовуватися в соціальних дослідженнях

#### Модель нового публічного управління (НПУ)

НПУ виникло у 1980-х роках як відповідь на традиційне публічне управління, яке вважалося неефективним. Воно привносить ринкові принципи в публічне управління, зосереджуючись на

результатах, вимірюванні ефективності, підзвітності та задоволенні потреб клієнтів. НПУ прагне підвищити ефективність через децентралізацію, конкуренцію, аутсорсинг та застосування управлінських практик приватного сектору до ширшої групи зацікавлених сторін у публічному секторі. Модель передбачає, що публічні організації повинні надавати послуги та програми, які мають позитивні результати та вплив на суспільство.

Нове публічне управління (НПУ) – це управлінська концепція, що виникла у 1980-х роках як відповідь на необхідність реформування публічного сектору та підвищення його ефективності. НПУ запровадив елементи та принципи управління з приватного сектору в публічний, зосередившись на результатах, ефективності, інноваціях та підзвітності

Ось деякі з основних характеристик та елементів Нового публічного управління:

- Орієнтація на результат: НПУ робить акцент на вимірюванні результатів та досягненні конкретних результатів. Важливо визначити цілі, встановити індикатори вимірювання та відстежувати прогрес, щоб оцінити ефективність публічних дій.
- Деконцентрація і децентралізація: НПУ передбачає делегування повноважень і рішень на нижчі рівні управління, що забезпечує більшу гнучкість і адаптацію до місцевих потреб і умов. Децентралізація спрямована на підвищення ефективності та дієвості публічного управління.
- Конкуренція та аутсорсинг: НПУ сприяє розвитку конкуренції між надавачами публічних послуг, як в межах публічного сектора, так і шляхом використання послуг приватного сектора. Аутсорсинг часто використовується для підвищення ефективності та зниження витрат шляхом передачі певних завдань і функцій зовнішнім постачальникам.
- Підзвітність та контроль: НПУ прагне покращити прозорість, підзвітність та ефективність у публічному секторі. Створюються механізми контролю, звітності та оцінки для забезпечення підзвітності за результати діяльності та використання публічних ресурсів.
- Публічно-приватне партнерство: НПУ сприяє співпраці та партнерству між публічним і приватним секторами для досягнення суспільних цілей. Партнерство може включати різні форми, такі як спільне використання ресурсів, спільне інвестування або розподіл ризиків.
- Клієнт як отримувач послуг: НПУ робить акцент на задоволеності клієнтів та користувачів публічних послуг. Основна увага приділяється наданню якісних послуг, які враховують потреби та вподобання громадян.

НПУ отримав різні відгуки та оцінки. Його прихильники наголошують на підвищенні ефективності, інноваційності та кращій підзвітності в публічному секторі. Критики, з іншого боку, вказують на ризик спрощення процесів, надмірної конкуренції та втрати соціальних аспектів і суспільних цінностей.

Нове публічне управління отримало як схвалення, так і критику. Його прихильники стверджують, що воно приносить в публічний сектор більшу ефективність, підзвітність та орієнтацію на клієнта. Водночас критики висловлюють занепокоєння щодо спрощення публічної діяльності, надмірного акценту на кількісних результатах на шкоду соціальним аспектам та неможливості виміряти деякі суспільні цінності. Варто зазначити, що Нове

публічне управління не є уніфікованою моделлю, а скоріше набором підходів і стратегій, які можуть застосовуватися з різним ступенем інтенсивності залежно від контексту та цілей публічного управління.

### **Модель партисипативного управління**

Ця модель передбачає активне залучення громадян та зацікавлених сторін до процесів прийняття рішень. Вона ґрунтується на припущенні, що громадяни мають право і можливість брати участь у прийнятті публічних рішень, і що їхній внесок і погляди є цінними для процесу публічного управління.

Модель партисипативного управління в публічному управлінні означає підхід, за якого громадяни активно залучаються до процесів прийняття рішень та формування публічної політики. Ця модель передбачає, що громадяни мають право та обов'язок брати участь у процесах прийняття рішень, які впливають на їхнє життя та життя їхніх громад.

Основними рисами моделі партисипативного врядування в публічному управлінні є

- Відкритість і прозорість: Модель сприяє відкритості та прозорості у діяльності органів публічного управління. Інформація про процеси прийняття рішень, публічну політику та результати діяльності є доступною для громадян. Публічна адміністрація діє прозоро та інформує громадськість про прийняті рішення.
- Залучення громадян: Партисипативне управління залучає громадян до процесів прийняття рішень. Громадянам надається можливість висловлювати свої думки, пропозиції та ідеї щодо суспільних питань. Організуються публічні консультації, інформаційні зустрічі, семінари, панельні дискусії та інші форми діалогу між публічною адміністрацією та громадянами.
- Партнерство та співпраця: партисипативна модель ґрунтується на партнерстві та співпраці між органами публічного управління, громадянами, організаціями громадянського суспільства, приватним сектором та іншими зацікавленими сторонами. Вони працюють разом над вирішенням соціальних проблем та прийняттям рішень.
- Взаємне навчання та діалог: Партисипативне управління передбачає взаємне навчання та діалог між публічною адміністрацією та громадянами. Громадяни отримують інформацію про політику та процеси прийняття рішень, а публічна адміністрація – знання та розуміння потреб і перспектив громадян.
- Вплив на прийняття рішень: В рамках партисипативної моделі громадяни мають можливість впливати на прийняття рішень. Їхні думки та пропозиції враховуються в процесі прийняття рішень, що призводить до більш репрезентативної та легітимізованої публічної політики.

Модель партисипативного управління в публічному управлінні спрямована на зміцнення демократії та участі громадян у процесах прийняття рішень. Залучаючи громадян та враховуючи їхні погляди, модель дозволяє краще зрозуміти та врахувати потреби громади, підвищити якість прийнятих рішень та побудувати довіру між публічною адміністрацією та громадянами.

## **Модель управління за цілями**

Ця модель фокусується на досягненні суспільних цілей як головній меті публічного управління. Вона зміщує акцент з організаційної ефективності на результати та вплив, досягнутий для суспільства. Дана модель підкреслює важливість розуміння та реагування на потреби та уподобання громадськості, а також врахування ширшого соціального, економічного та екологічного впливу публічної політики та її програм.

Управління за цілями (УЗЦ, англ. – Management by Objectives, MBO) – це управлінський підхід, який також використовується в публічному управлінні. Він ґрунтується на визначенні цілей і результатів, яких має досягти публічна установа, та моніторингу прогресу на шляху до них

Основними особливостями управління за цілями в публічному управлінні є

- **Постановка цілей:** Управління за цілями визначає чіткі, вимірювані та досяжні цілі, яких мають досягти окремі особи чи організації в публічному секторі. Цілі повинні відповідати місії та пріоритетам публічного управління.
- **Узгодження та планування:** процес управління за цілями передбачає переговори та узгодження між керівництвом та працівниками щодо цілей, яких необхідно досягти. Далі створюються плани дій і стратегії, які допоможуть досягти цих цілей.
- **Моніторинг прогресу:** Ключовим елементом управління за цілями є регулярний моніторинг прогресу в досягненні цілей. Індикатори встановлюються для вимірювання ефективності та оцінки результатів. Моніторинг дозволяє виявити проблеми і впровадити корективи в діяльність.
- **Мотивація та винагорода:** управління за цілями залучає працівників шляхом встановлення цілей, яких потрібно досягти, та висунення вимог щодо результатів. Працівники мотивуються у напрямку досягнення цілей за допомогою цільових винагород, таких як премії та просування по службі.
- **Прозорість та підзвітність:** управління за цілями сприяє прозорості діяльності органів публічного управління шляхом встановлення чітких цілей та вимірюваних результатів. Відповідальність за досягнення цих цілей покладається на керівництво, персонал та організацію в цілому

Управління за цілями має на меті підвищити ефективність та дієвість публічного управління шляхом чіткого визначення цілей, яких необхідно досягти, та моніторингу прогресу в їх досягненні. Цей підхід дає змогу зосередити діяльність на досягненні результатів і створенні цінностей для громадян і громад, яким служить публічна адміністрація.

## **Модель управління суспільними цінностями (УПЦ, англ. – Public Value Management, PVM)**

УПЦ – це підхід до публічного управління, який акцентує увагу на створенні та наданні публічних цінностей для суспільства. Він зосереджується на реалізації суспільних інтересів через ефективне та відповідальне управління публічними ресурсами.

Ця модель акцентує увагу на створенні суспільних цінностей як головній меті публічного управління. Вона зосереджена на створенні цінності для громадськості загалом та ширшої групи зацікавлених сторін. Дана модель передбачає, що публічні установи повинні надавати послуги та програми, які мають позитивні результати та вплив на суспільство.

Основними особливостями моделі управління суспільною цінністю є

- Створення суспільної цінності: УСЦ зосереджується на визначенні та створенні цінності для громадян і суспільства в цілому. Це стосується позитивних соціальних, економічних та екологічних результатів, які є результатом дій публічного управління.
- Громадяни як зацікавлені сторони: При УСЦ громадяни вважаються важливими зацікавленими сторонами, чиї потреби та вподобання враховуються при прийнятті рішень та плануванні публічної діяльності. Діалог з громадянами та їх активне залучення є важливими елементами цієї моделі.
- Довгострокова перспектива: Модель управління суспільними цінностями враховує довгострокову перспективу та сталий розвиток. Вона зосереджена на досягненні стійких і збалансованих результатів, які приносять користь як у даний момент, так і в майбутньому.
- Вимірювання та оцінка суспільної цінності: УСЦ передбачає використання відповідних інструментів і показників для вимірювання та оцінки суспільної цінності. Індикатори та показники використовуються для моніторингу прогресу у створенні суспільних цінностей, а також для оцінки ефективності та дієвості публічних дій.
- Партнерство та співпраця: модель управління суспільною цінністю сприяє партнерству та співпраці між публічним сектором, приватним сектором та організаціями громадянського суспільства. Спільна робота і залучення різних зацікавлених сторін має на меті досягнення більшої суспільної цінності шляхом використання різноманітних ресурсів та компетентностей.

Модель управління суспільними цінностями підкреслює важливість підзвітності, прозорості та ефективності в діяльності органів публічного управління. Вона спрямована на досягнення результатів, які приносять користь суспільству та покращують якість життя громадян.

### **Модель стратегічного управління**

Ця модель використовує стратегічний підхід до публічного управління. Вона зосереджується на визначенні цілей, розробці стратегії, визначенні ключових видів діяльності та моніторингу ефективності з метою ефективного виконання місії публічної установи.

Основними рисами моделі стратегічного управління в публічному управлінні є:

- Місія та цілі: Стратегічне управління базується на формулюванні чіткої місії публічної установи та визначенні стратегічних цілей, яких необхідно досягти. Цілі повинні відповідати суспільним інтересам та покращувати якість життя громадян.
- Аналіз середовища: Стратегічне управління проводить аналіз зовнішнього та внутрішнього середовища. Зовнішній аналіз охоплює політичні, економічні, соціальні та технологічні чинники, які можуть впливати на діяльність публічної установи. Внутрішній аналіз стосується ресурсів, компетентностей та сильних сторін установи.

- Стратегії та плани дій: на основі аналізу середовища публічна установа розробляє стратегії та плани дій з метою досягнення стратегічних цілей. Стратегії включають визначення пріоритетів, вибір дій та розподіл ресурсів. План дій визначає конкретні кроки, терміни та відповідальність.
- Моніторинг і контроль: Модель стратегічного управління передбачає регулярний моніторинг прогресу в досягненні стратегічних цілей. Показники продуктивності та ефективності використовуються для оцінки прогресу та внесення коригувань у разі необхідності. Контроль є важливим для забезпечення ефективної реалізації стратегії.
- Комунікація та залучення: у стратегічному управлінні важливо ефективно комунікувати із зацікавленими сторонами, включаючи громадян, організації громадянського суспільства та інші суб'єкти. Залучення зацікавлених сторін є важливим для легітимізації дій громадської організації та збільшення громадської підтримки

Модель стратегічного управління в публічному управлінні допомагає публічним установам зосередитися на довгострокових цілях, ефективно розподіляти ресурси, відстежувати прогрес і реагувати на мінливі умови. Вона спрямована на покращення якості публічних послуг, підвищення ефективності діяльності та створення цінності для громадськості.

Модель стратегічного управління в публічному управлінні – це підхід, за якого публічні установи використовують стратегічне планування та управління для досягнення своїх цілей і місій. Модель акцентує увагу на довгостроковій перспективі, стратегічних рішеннях та ефективному використанні публічних ресурсів.

Ці моделі публічного управління слугують інструментами та рамками для управлінців публічного сектору. Застосування тієї чи іншої моделі залежить від контексту, цілей, викликів і переваг конкретної організації або ситуації. Публічне управління – це динамічна сфера, яка постійно розвивається, і моделі управління можуть бути модифіковані та адаптовані відповідно до мінливих потреб та умов.

Під час кризи існує кілька моделей публічного управління, які можна ефективно використовувати для протистояння кризовим викликам і пом'якшення їх наслідків. Ось три найпоширеніші моделі антикризового управління:

### **Командно-адміністративна модель управління**

Ця модель характеризується централізованою владою, яка бере на себе повний контроль і координацію під час кризи. Вона включає в себе чітку командну ієрархію і суворе дотримання процесів прийняття рішень зверху вниз. Командно-адміністративна модель управління часто використовується в ситуаціях, що вимагають негайних і рішучих дій, таких як стихійні лиха або терористичні атаки. Вона дозволяє швидко мобілізувати ресурси, ефективно розподіляти завдання і встановлювати чіткі лінії комунікації.

Командно-адміністративна модель управління в публічному управлінні – це традиційний підхід, за якого повноваження та прийняття рішень централізовані, керівництво видає накази,

а підлеглі несуть відповідальність за їх виконання. Ця модель передбачає ієрархічну структуру влади та сильний контроль за діями працівників.

Основними рисами командно-адміністративної моделі управління в публічному управлінні є

- Ієрархічна структура влади: У цій моделі існує чітка ієрархія влади, в якій рішення приймаються на найвищому рівні і передаються підлеглим. Комунікація та інформаційні потоки рухаються вздовж ієрархії.
- Централізація рішень: Рішення зазвичай приймає керівництво, спираючись на свої повноваження та знання. Очікується, що працівники будуть виконувати інструкції без особливої участі в процесі прийняття рішень.
- Контроль і нагляд: Командно-адміністративне управління передбачає суворий контроль і нагляд за діями працівників. Керівники стежать за виконанням завдань і вимагають, щоб працівники дотримувалися встановлених процедур та інструкцій.
- Виконавча роль працівників: У цій моделі працівники здебільшого розглядаються як виконавці наказів і розпоряджень. Очікується, що вони виконуватимуть поставлені перед ними завдання відповідно до вказівок та очікувань своїх керівників.
- Мінімальна участь працівників у прийнятті рішень. Працівники мають обмежену участь у процесі прийняття рішень. Стратегічні та політичні рішення приймаються на вищих щаблях ієрархії, а працівники інформуються про ці рішення та повинні їх виконувати

Останніми роками спостерігається перехід від командно-адміністративної моделі публічного управління до більш партисипативних і гнучких підходів. Сучасні моделі публічного управління приділяють більше уваги залученню працівників, діалогу з громадянами та партнерству з громадою з метою кращого досягнення місії та цілей публічної установи.

### **Модель управління співпрацею**

При застосуванні цієї моделі уряд співпрацює з різними зацікавленими сторонами, включаючи громадські організації, громадські групи та приватних суб'єктів. Вона підкреслює важливість партнерства, спільного прийняття рішень та спільного вирішення проблем. Модель управління співпрацею враховує різноманітний досвід і ресурси, які різні зацікавлені сторони можуть залучити до співпраці, сприяючи об'єднанню зусиль у процесі реагування на кризу та відновлення. Ця модель часто використовується в ситуаціях, що вимагають врахування різних точок зору і досвіду, таких як кризи у сфері охорони здоров'я або складні соціальні проблеми.

Застосування органами публічного управління моделі управління співпрацею під час кризи – це підхід, за якого різні відомства та органи публічного управління працюють разом з метою ефективного реагування на кризові ситуації. Ця модель спрямована на забезпечення скоординованого, ефективного та узгодженого підходу до управління кризовими ситуаціями через співпрацю та взаємодію між різними адміністративними структурами.

Основними особливостями моделі управління співпрацею в публічному управлінні під час кризи є

- Координація та інтеграція діяльності: Така модель передбачає тісну координацію діяльності між різними відомствами та органами публічного управління, що беруть участь в управлінні кризовими ситуаціями. Існує потреба в інтеграції діяльності, обміні інформацією та спільному плануванні для досягнення узгодженості та ефективності.
- Міжсекторальне партнерство: антикризове управління часто вимагає співпраці між різними секторами, такими як публічна адміністрація, приватний сектор, громадські організації та інші зацікавлені сторони. Модель управління співпрацею сприяє налагодженню міжсекторального партнерства з метою обміну ресурсами, знаннями та досвідом.
- Спільне планування та оцінка ризиків: Органи публічного управління повинні спільно планувати та оцінювати ризики, пов'язані з кризою. Дана модель передбачає аналіз ризиків, виявлення вразливих місць, планування заходів з їх усунення, а також моніторинг та оцінку ефективності вжитих заходів.
- Комунікація та обмін інформацією: Під час кризи важливо налагодити ефективну комунікацію та обмін інформацією між різними органами публічного управління. Модель управління співпрацею передбачає наявність комунікаційних механізмів для швидкої передачі інформації, координації дій та забезпечення послідовної комунікації із зацікавленими сторонами.
- Гнучкість та адаптація: антикризове управління часто вимагає гнучкого підходу та швидкої адаптації до мінливої ситуації. Модель управління співпрацею базується на здатності гнучко реагувати, адаптуючи стратегії та приймаючи рішення відповідно до розвитку кризової ситуації.

Важливо, щоб під час кризи модель управління співпрацею в публічному управлінні базувалась на довірі, співпраці та спільному розумінні цілей. Ефективне управління співпрацею може сприяти ефективному реагуванню на кризу, мінімізації втрат та захисту суспільних інтересів.

### **Модель мережевого управління**

Модель мережевого управління підкреслює важливість координації та співпраці між різними публічними установами та рівнями влади, а також з громадськими організаціями та угрупованнями. Вона зосереджена на створенні мережі взаємопов'язаних організацій, які працюють разом з метою подолання кризи. Ця модель визнає складність і взаємозалежність кризи, що, у свою чергу, вимагає гнучкого та адаптивного підходу. Модель мережевого управління часто застосовується в ситуаціях, що охоплюють кілька юрисдикцій або секторів, таких як регіональні катастрофи або екологічні кризи.

Варто зазначити, що ці моделі не є взаємовиключними, і що елементи кожної з них можна комбінувати та пристосовувати до конкретних потреб кризової ситуації. Ефективне антикризове управління часто вимагає динамічного та адаптивного підходу, який включає елементи всіх цих моделей, залежно від характеру та контексту даної кризи.

Модель мережевого управління, яка застосовується органами публічного управління у кризових ситуаціях – це підхід, за якого різні організації, як у публічному, так і в приватному



секторах, формують мережу з метою ефективного управління кризовою ситуацією. У цій моделі публічне управління приймає на себе роль координатора і партнера у мережі, залучаючи різні ресурси та компетенції для ефективного реагування на кризу.

Основними особливостями моделі мережевого управління в органах публічного управління в умовах кризи є

- Партнерство та співпраця: ця модель передбачає партнерство та співпрацю між різними суб'єктами, такими як публічні органи влади, громадські організації, приватний сектор, науково-дослідні установи та інші зацікавлені сторони. Всі ці суб'єкти співпрацюють, обмінюються інформацією та ресурсами для ефективного управління кризою.
- Багаторівневність: мережеве управління в органах публічного управління в умовах кризи базується на багаторівневній структурі, в якій різні рівні влади, включаючи місцевий, регіональний і центральний, співпрацюють і взаємодіють з метою управління кризовими ситуаціями. Кожен рівень має свої власні унікальні ресурси та перспективи.
- Обмін інформацією та комунікація: У моделі мережевого управління відбувається активний обмін інформацією та комунікація між учасниками мережі. Налагоджені комунікаційні механізми забезпечують швидку передачу інформації, координацію діяльності та прийняття рішень на основі спільних знань.
- Роль координатора: Публічна адміністрація відіграє координуючу роль у мережі антикризового управління. Її завданням є забезпечення узгодженості дій, гармонізація стратегій і планів, а також нагляд за обміном інформацією та співпрацею між різними учасниками мережі.
- Гнучкість та адаптація: мережеве управління під час кризи вимагає гнучкого підходу та здатності швидко адаптуватися до мінливої ситуації. У цій моделі організації та установи повинні бути готові динамічно адаптувати свої стратегії, розподіл ресурсів та прийняття рішень, щоб ефективно реагувати на кризу.

Модель мережевого управління для органів публічного управління в кризових ситуаціях спрямована на використання різноманітних ресурсів і компетентностей, підвищення ефективності діяльності та покращення реагування на кризові ситуації шляхом співпраці та залучення різних зацікавлених сторін.