

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-2-30>

УДК 351.88:327.7:341.11

Суворов Валентин Павлович,

кандидат наук з державного управління,
асистент кафедри громадського здоров'я та управління охороною здоров'я
Харківського національного медичного університету,
проспект Науки, 4, м. Харків, 61000, Україна
e-mail: vip.suvorov@gmail.com <https://orcid.org/0009-0002-0196-4269>

ІНТЕГРОВАНІ ПІДХОДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БАГАТОРІВНЕВОГО УПРАВЛІННЯ В КРИЗОВИХ УМОВАХ

Анотація. У статті розглядаються теоретичні засади інтегрованого багаторівневого управління, зокрема приділяється увага концепції управління, що орієнтоване на результат (Results-Based Management, RBM) та його ролі у забезпеченні ефективності багаторівневого управління в Україні. Обґрунтовано формування нової парадигми багаторівневого управління на основі конвергенції різних управлінських концепцій публічного управління у поєднанні з інтегрованими управлінськими підходами. Зазначено, що комплексний інтегрований підхід з одного боку, передбачає збереження базових демократичних принципів багаторівневого врядування, а з іншого, спрямований на стратегічну спрямованість, результатно-орієнтоване управління, управління якістю, управління ризиками та реагування на кризи для створення комплексної системи багаторівневого управління за умов невизначеності та гібридних загроз.

Запропонована інтеграція підходів Results-Based Management (RBM) та Total Quality Management (TQM) з метою підвищення ефективності кризового управління, що поєднує стратегічну спрямованість на результати з постійним вдосконаленням якості процесів. Це дозволить публічним організаціям не лише ефективно реагувати на кризи, але й запобігати їх виникненню через проактивне управління на різних рівнях, концентруючись в межах субнаціонального рівня, що включає регіональний, місцевий і локальний рівні, проводити постійний аналіз ризиків та вдосконалювати процеси, що сприятиме забезпеченню довгострокової стійкості публічних організацій в умовах невизначеності.

Ключові слова: багаторівневе управління, інтегрований підхід, належне врядування, управління орієнтоване на результат, управління якістю, ефективність кризового управління.

Як цитувати: Суворов В. П. Інтегровані підходи та інструменти забезпечення ефективності багаторівневого управління в кризових умовах. *Державне будівництво*. 2024. № 2 (36). С. 448–462. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-2-30>

In cites: Suvorov, V.P. (2024). Integrated approaches and tools for ensuring the efficiency of multilevel governance in crisis conditions. *State Formation*, no. 2 (36), 448–462. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-2-30> [in Ukrainian].

© Суворов В. П., 2024



This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0

Постановка проблеми і виокремлення невирішених питань. Сучасний світ характеризується високою динамічністю та непередбачуваністю, що зумовлює необхідність розробки нових підходів до багаторівневого управління за умов невизначеності і криз. Багаторівневе управління, яке засноване на інтеграції різних управлінських концепцій публічного управління, стає ключовим інструментом для забезпечення стійкості та ефективності в умовах криз. Ця парадигма передбачає поєднання як різних концепцій публічного управління, так і усталених управлінських концепцій, що є традиційними у т.ч. для ринкового сектора: стратегічного управління, управління якістю, управління ризиками та інших підходів, які спрямовані на підвищення ресурсоефективності, що притаманно кризовому управлінню для удосконалення системи багаторівневого управління шляхом її адаптації до кризових умов та знаходження ефективних способів і засобів реагування на кризи.

Актуалізуючи проблему пошуку інтегрованих підходів до багаторівневого управління та конвергенції різних управлінських концепцій в кризових умовах та продовжуючи започатковане дослідження із зазначеної проблематики [9], слід зазначити, що запропоновані підходи мають певні відмінності від звичайного сприйняття багаторівневого врядування, як системи перманентної неієрархічної, взаємоперетинаючої взаємодії урядових структур, суб'єктів громадянського суспільства та структур бізнес середовища на різних рівнях – наднаціональному, регіональному, національному, субнаціональному, локальному – з метою обговорення, вироблення та реалізації публічної політики. За свідченням українських дослідників, зокрема О. Делія, Е. Зейтуллаєвої, А. Колодій, традиційний концепт багаторівневого врядування склався під впливом теорії мереж, доктрини доброго або належного врядування (Good Governance) та парадигми глобального врядування (Global Governance) [3; 4; 5]. При цьому, багатосуб'єктність у процесі прийняття управлінських рішень обумовлена переважно демократичними тенденціями розвитку суспільства. На нашу думку, за умов перманентної кризи, підходи до багаторівневого врядування мають бути трансформовані та передбачати передусім забезпечення його ефективності. При цьому важливо не зіпсувати базові принципи, на яких ґрунтується система багаторівневого врядування, але за перманентних кризових умов напевно більш доречним застосовувати термін багаторівневе управління.

Метою статті є теоретичне обґрунтування інтегрованих підходів і можливостей трансформації багаторівневого врядування та підвищення його ефективності на основі конвергенції концепцій публічного управління та інших сучасних концепцій управління, що є орієнтованими на результати в кризових умовах.

Виклад основного матеріалу. Категорійною основою багаторівневого врядування є поняття Governance, що відноситься до «процесів взаємодії і прийняття рішень між суб'єктами, які беруть участь у колективних рішеннях і діях, які призводять до створення, зміцнення або відтворення соціальних норм і

інститутів» [21]. Governance – це всі процеси управління, будь то уряд, ринок або мережа, будь то сім'я, формальна або неформальна організація або територія, а також через закони, норми, владу або мову організованого суспільства [14]. Концепція належного врядування (Good Governance) має своєю метою максимальне розширення сфери участі суспільства в управлінні державою. У широкому розумінні «добре врядування» означає учасницьке, прозоре і підзвітне, відповідальне, ефективне та неупереджене врядування, яке побудоване на принципі верховенства права [6]. Тобто, акцентуючи увагу як на правових і соціальних, так і ринкових засадах реалізації публічної політики, відповідна концепція розглядає їх в єдиному комплексі визначальних чинників. Т. Безверхнюк визначає «добре», або належне врядування як механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, спосіб реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються: відповідність публічної політики потребам суспільного розвитку; реальна участь громадян у виробленні та реалізації публічної політики; об'єднання потенціалу всіх трьох секторів (влада, бізнес, громадськість); постійний контроль різних сегментів суспільства за публічною владою тощо [1].

Зважаючи на це і розуміючи суттєву відмінність соціально-орієнтованих і ринкових підходів зазначених суб'єктів належного врядування, що мають ознаки транснаціональних, актуальним є пошук дієвих механізмів взаємодії цих акторів задля підвищення ефективності реалізації публічної політики як у глобальному вимірі, так і на різних рівнях управління. На думку Д. Карамишева [22], багаторівневість управління, починаючи з глобального рівня і завершуючи локальним передбачає диференціацію таких основних рівнів, як: глобальний (світовий, міжнародний), регіональний (наднаціональний), міжнаціональний (транснаціональний), національний (урядовий), субнаціональний, територіальний (місцевий), локальний. Ці визначення потребують суттєвого наукового обґрунтування та окремого розгляду і можуть застосовуватися в залежності від контексту, у тому числі з урахуванням галузевих та інших ознак. Представництво у процесі глобального управління не тільки держави, а й інших акторів, як то неурядові організації, міжнародні корпорації може нести за собою певні ризики, пов'язані з тим, що немає впевненості у тому, що відповідні суб'єкти будуть розглядати у якості пріоритетів інтереси людства, а не працювати задля забезпечення власних, суто ринкових інтересів. При цьому, управлінські підходи, які відпрацьовані і застосовуються міжнародними корпораціями як компонент багаторівневої системи управління заслуговують на окремий розгляд і видаються значно ефективнішими саме стосовно управління персоналом, який не є концентрованим в межах окремої організації, що може бути надзвичайно важливим для відпрацювання міжрівневої взаємодії, моніторингу та контролю для отримання належних результатів в умовах розосередження людських, фінансових і технічних ресурсів для реалізації цілей і завдань багаторівневого управління.

У роботі «The New Governance: Governing without Government. From Government to Governance» [26] зазначається, що перехід від правління до урядування означає заміну традиційних ієрархічних форм організації владно-суспільних відносин так званими горизонтальними мережевими моделями управління суспільством, у якій управлінські повноваження передаються спеціалізованим специфічним установам, що створюються суспільними суб'єктами для виконання певних конкретних завдань і мають перехідне членство. У відповідності до Програми розвитку ООН (ПРООН) «Врядування та стійкий розвиток людського потенціалу» належному, або доброму врядуванню притаманні такі характерні риси та принципи, як: участь; верховенство закону; стратегічне бачення; відповідальність; справедливість; ефективність та результативність. Наголошується також на його прозорості, підзвітності, чутливості та неупередженості, гарантуванні визначення соціально-економічних і політичних пріоритетів на основі суспільного консенсусу [18]. Означені принципи є взаємозалежними та взаємодоповнюючими. Так доступна інформація означає більшу прозорість, ширшу участь та ефективніше ухвалення рішень. Широка участь сприяє обміну інформації, яка необхідна для ефективного ухвалення рішень та легітимності цих рішень. Своєю чергою легітимність означає ефективну імплементацію та сприяє подальшій участі [18].

На певну увагу у розв'язанні проблем багаторівневого управління заслуговують менеджмент-орієнтовані моделі публічного управління на основі концепції нового публічного менеджменту. Хоча, на думку А. Колодій, суттєві відмінності «врядування» від менеджмент-орієнтованих моделей публічного управління, надають підстави для позиціонування «врядування» як самостійного методологічного підходу, який базується на таких визначальних ознаках, як: пріоритет людини як суб'єкта і об'єкта управління; ефективний соціальний контроль залежний від рівня соціально-політичного, соціально-економічного і соціо-культурного розвитку суспільства; визначальний вплив громадських структур на процес формування та реалізації політичних рішень [5].

Оптимізація багаторівневого управління передбачає вироблення шляхів досягненні кращих результатів при зменшенні витрат, тобто підвищення ефективності управління. В основу раціоналізації нового, інтегрованого багаторівневого управління має бути закладено поширення проєктного підходу на функціонування глобальних утворень, міждержавних об'єднань та спільнот де будь яка діяльність розглядається як своєрідний проєкт з конкретними термінами (час), ресурсами (витрати), обсягом необхідних робіт, вимогами до якості [9]. Використовуючи процесний і проєктний підхід у налагодженні ефективної координації системи багаторівневого управління, досить важливим є саме процес алгоритмізації і доведення покрокового алгоритму розв'язання складних задач до суб'єктів реалізації програм і виконавців проєктів з отриманням від цієї ланки зворотного зв'язку у вигляді з'ясування, наскільки адекватними є завдання з точки зору узгодженості з виконавцями в умовах багатозадачності щодо

пріоритетів, забезпеченості ресурсами, термінів виконання тощо. При цьому, умовою розв'язання складних задач за допомогою налагодження ефективної системи координації є їх декомпозиція на відповідні підзадачі і вибір адекватних способів і засобів їх розв'язання у зазначений термін.

Не заперечуючи роль концепції «врядування» на формування інтеграційної політики європейської спільноти, урядових рішень і впливів неурядових інституцій в умовах багаторівневості, не менш визначальним чинником реалізації цієї політики є ефективність, що базується на застосуванні концепції управління портфелем проєктів (англ. project portfolio management). Розвиваючи саме прикладний аспект багаторівневого управління на основі процесного і проєктного підходів слід вказати на багатозадачність і керування одночасно різними програмами і проєктами суспільного розвитку на різних рівнях на основі концепції управління портфелем проєктів, що передбачає реалізацію стратегічних цілей багаторівневого управління, шляхом об'єднання різних програм і проєктів у збалансований портфель та налагодження системної координації між ними. Тому виникає потреба в оптимізації портфелю проєктів і координації дій, спрямованих на підвищення ефективності їх реалізації. При цьому, головною умовою формування портфелю проєктів для реалізації в системі багаторівневого управління має бути їх збалансованість за цілями, ключовими завданнями, ресурсами та виконавцями.

Продовжуючи започаткований інтегрований підхід до багаторівневого управління з використанням різних концепцій та інноваційних підходів за умов невизначеності і перманентної кризи у різних сферах суспільства [9] пропонуємо зосередити увагу на пошуку інструментів підвищення ефективності багаторівневого управління за умов невизначеності та криз на основі інтеграції різних управлінських концепцій публічного управління. Слід зазначити, що кризове управління передбачає оперативне застосування дієвих механізмів та відповідних інструментів реалізації публічної політики (організаційних, правових, соціальних, політичних, економічних, технологічних, комунікаційних), спрямованих на своєчасне запобігання та реагування на цілий спектр різноманітних кризових явищ, процесів та надзвичайних ситуацій різного рівня (від локального до глобального) на основі інтегрованого підходу [9], як до вибору адекватної моделі управління так і підвищення його ефективності, шляхом застосування різних його комбінацій, що можуть бути референтними, адаптованими та раціональними, враховуючи обмеження концентрації ресурсів за невизначених кризових умов.

Багаторівневе кризове управління передбачає інтеграцію різних рівнів управління (локальний, регіональний, національний, міжнародний) та різних концепцій для створення єдиної системи реагування на кризи. Основні етапи включають: координацію між рівнями управління на основі ефективної комунікації та взаємодії між різними рівнями управління, що передбачає швидке реагування на кризи [12]; інтеграцію концепцій: поєднання стратегічного управління, TQM [19; 25; 31], управління ризиками та RBM [16; 20; 30]

забезпечує комплексний підхід до кризового управління [15; 17]; моніторинг та аналіз результатів, що передбачає у т.ч. проведення систематичної оцінки ефективності антикризових заходів та дозволяє оперативно вносити корективи.

До основних управлінських підходів та інструментів, які слід розглядати під час розробки методології інтегрованого та ресурсоефективного управління [29], необхідно віднести зокрема: стратегічне планування з орієнтацією на довгострокові цілі, що дозволяє визначати ключові пріоритети та напрямки діяльності в умовах кризи; адаптивне управління, коли воно має бути настільки гнучким, щоби швидко реагувати на зміни у зовнішньому середовищі [24]; управління якістю та його постійне вдосконалення на основі концепції TQM [19; 25; 31], що забезпечує безперервне покращення процесів та є критично важливим для підвищення стійкості організацій у кризових умовах; орієнтація на клієнта, шляхом забезпечення високої якості послуг, що дозволяє зберігати довіру громадськості під час криз; управління ризиками з ідентифікацією та оцінкою ризиків, виходячи з того, що ефективно управління ризиками дозволяє запобігати виникненню криз або мінімізувати їх наслідки [20]; розробка антикризових планів на основі аналізу ризиків з визначенням конкретних заходів для реагування на потенційні загрози; результатно-орієнтоване управління (Results-Based Management - RBM) з фокусом на результати, що дозволяє оцінювати ефективність антикризових заходів через визначення ключових показників успіху [16; 28; 30], а також забезпечує чіткий механізм моніторингу та оцінки результатів, що є важливим для публічного управління [23].

Отже, багаторівневе кризове управління є ключовим інструментом для забезпечення стійкості та ефективності в умовах сучасних викликів, таких як пандемії, кліматичні зміни, економічні кризи та геополітична нестабільність. Ефективність такого управління залежить від визначення та дотримання певних критеріїв, які дозволяють оцінити результативність антикризових заходів на різних рівнях (локальному, регіональному, національному та міжнародному). Критеріями ефективності багаторівневого кризового управління слід вважати такі, як: оперативність реагування на кризи, що одночасно є одним із ключових критеріїв ефективності відповідних заходів, а також значно знижує негативні наслідки криз [15]; координація між рівнями управління, що забезпечує ефективну взаємодію між локальними, регіональними, національними та міжнародними інституціями і також є критично важливим для управління кризами [12]; адаптивність та гнучкість, оскільки здатність адаптуватися до змін у зовнішньому середовищі є ключовим критерієм ефективності. Це включає можливість швидко змінювати стратегії та плани в умовах невизначеності [24]. Так, адаптивність урядових структур під час енергетичної кризи в Європі, а також пандемії, через COVID-19 дозволила мінімізувати наслідки для населення; прозорість та підзвітність перед громадськістю, що є важливими критеріями для підтримки довіри та легітимності антикризових заходів; ресурсна ефективність, оскільки раціональне використання ресурсів (фінансових, людських, технічних) є ключовим критерієм ефективності.

Це також передбачає ефективний розподіл ресурсів між різними рівнями управління [23]; оцінка результатів на основі використання результатно-орієнтованого підходу (Results-Based Management – RBM), що дозволяє оцінювати ефективність антикризових заходів через визначення ключових показників успіху. При цьому, оцінка результатів програм з відновлення економіки після криз дозволяє визначати найефективніші стратегії [23; 28].

У сучасних умовах трансформації публічного управління на особливу увагу потребують підходи, які забезпечують ефективність та результативність управлінських процесів. Одним із таких інноваційних підходів є управління, орієнтоване на результат (Results-Based Management, RBM) [16; 28; 30]. Ця концепція, що базується на досягненні результатів та їхньому впливі на суспільство, стає важливим інструментом для забезпечення ефективності багаторівневого публічного управління (multi-level governance, MLG) в Україні, оскільки є сучасним підходом до управління, який акцентує увагу на досягненні конкретних, значущих для суспільства результатів і передбачає чітке визначення цілей, завдань, індикаторів результативності та відповідальності за їх досягнення на всіх рівнях управління.

Концепція RBM [16; 28; 30] передбачає фокусування на досягненні визначених результатів, а не лише на виконанні процедур чи витрачанні ресурсів. Вона включає чітке визначення цілей, планування дій, моніторинг прогресу та оцінку впливу. У контексті багаторівневого управління (multi-level governance, MLG) в Україні, де триває процес реформування публічного управління і децентралізації, RBM може стати ключовим інструментом для забезпечення ефективності багаторівневого управління, сприяючи досягненню стратегічних цілей розвитку країни на різних рівнях їх реалізації, що дозволить забезпечити ефективну координацію між різними рівнями публічної влади, забезпечити узгодженість дій між різними рівнями влади та підвищити прозорість, підзвітність і відповідальність.

Як комплексний та ефективний підхід в системі багаторівневого управління, управління, орієнтоване на результат (RBM) [16; 28; 30] передбачає: чітке визначення цілей та завдань органами публічної влади всіх рівнів; визначення конкретних та вимірюваних індикаторів результативності для кожного завдання, що дозволить оцінити прогрес у досягненні цілей; систематичний моніторинг та оцінка досягнутих результатів, що дозволить вчасно коригувати дії; відповідальність за досягнуті результати на кожному рівні управління. Тож, RBM є ефективним інструментом багаторівневого управління, оскільки він дозволяє чітко бачити, які результати досягнуто завдяки діяльності органів публічної влади на кожному рівні управління.

Серед ключових механізмів, на які може впливати RBM [16; 28; 30], використовуючи відповідні інструменти можна зазначити такі, як: стратегічне планування, оскільки використання RBM застосовується для розробки стратегій розвитку на національному, регіональному та місцевому рівнях, що дозволяє забезпечити узгодженість цілей та результатів; моніторинг та оцінка, оскільки

впровадження систем моніторингу та оцінки результатів дозволяє відстежувати прогрес та вносити корективи в управлінські рішення; фінансове управління, оскільки використання RBM для розподілу бюджетних коштів на основі результатів може сприяти підвищенню ефективності використання ресурсів.

Отже, управління, орієнтоване на результат (Results-Based Management, RBM) [16; 28; 30] є методологією стратегічного планування та моніторингу реалізації державної політики, що орієнтується на розв'язання нагальних суспільних проблем або задоволення потреб бенефіціарів, сфокусована на досягненні результату та дає змогу рухатись до нього у оптимальний спосіб. Перевагами цієї методології можна вважати [10; 11]: орієнтованість на результат, а не на процес, тобто на досягнення конкретних змін в житті людей; можливість застосування для планування різного рівня – від проєктів до стратегій, політик, концепцій тощо; орієнтованість на потреби та проблеми бенефіціарів – різних груп, на кого впливає ця політика; чіткий причинно-наслідковий зв'язок між результатами різного рівня. Проєктна фаза реалізації стратегій згідно концепції RBM передбачає збір проєктних ідей із залученням бенефіціарів і стейкхолдерів на основі визначення спроможності реалізувати проєкти за рахунок власних чи залучених зовні ресурсів. Сьогодні ця методологія застосовується урядами багатьох розвинених країн як основа для планування і розроблення державних політик, стратегій та визнана такими міжнародними організаціями, такими, як ОЕСР [10; 11; 13].

Успішними прикладами впровадження RBM в Україні [7; 8; 10; 11] є проєкти, що сприяють реформі децентралізації, яка передбачає передавання повноважень та ресурсів на місцевий рівень для забезпечення ефективного управління. В Україні вже є певний досвід впровадження RBM на різних рівнях управління. Зокрема, RBM використовується в діяльності деяких міністерств, відомств та органів місцевого самоврядування. Для успішного впровадження RBM в Україні необхідно врахувати кращий міжнародний досвід, зокрема досвід країн ЄС, які мають значний прогрес у застосуванні цього підходу до управління. Проєкт “Супровід урядових реформ в Україні” (SURGe), який реалізує ініціативу CLIR (Community-led Inclusive Recovery (Інклюзивне відновлення за лідерства громад) з підтримки територіальних громад у сталому, інклюзивному, соціальному та економічному відновлення [8], що фінансується за ініціативи Уряду Канади, визначив одним з пріоритетів співпраці розбудову спроможностей українських держслужбовців до стратегічного планування і з 2019 року допомагає інтегрувати методологію реалізації стратегії, починаючи з аналізу та оцінки потреб, визначення цілей, планування і завершуючи моніторингом реалізації державних політик на основі управління, орієнтованого на результат (Results-Based Management, RBM) [10; 11], що спрямована на удосконалення процесів стратегічного планування в Україні як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівні, зокрема при підготовці Стратегій розвитку громад-учасниць ініціативи “Інклюзивне відновлення за лідерства громад” (CLIR) [8], у співпраці з Національним агентством України з

питань державної служби. На базі Вищої школи публічного управління НАДС організовано професійне навчання державних службовців з питань стратегічного планування за методологією RBM в рамках короткострокової програми підвищення кваліфікації «Управління, орієнтоване на результат» [7; 8; 10; 11].

Важливим компонентом забезпечення ефективності інтегрованого багаторівневого кризового управління є план впровадження стратегічних підходів до управління [27], який орієнтований на досягнення конкретних результатів та покращення ефективності багаторівневого управління, передусім на локальному рівні, тобто рівні окремої інституції, зокрема в органах публічної влади, інших організаціях публічної сфери [30]. План впровадження Results-Based Management (RBM) в організаціях публічної сфери може включати такі етапи: підготовчий етап, етап розробки стратегії, етап впровадження, моніторинг і оцінка, етап забезпечення постійного вдосконалення [28; 30]. Підготовчий етап передбачає зокрема, діагностику поточного стану, шляхом проведення аналізу існуючих процесів управління, виявлення слабких сторін та областей для вдосконалення; формування команди RBM, шляхом створення робочої групи, яка відповідатиме за впровадження RBM із залученням представників різних рівнів управління; навчання персоналу, шляхом проведення тренінгів та семінарів для ознайомлення працівників з принципами RBM. Етап розробки стратегії RBM передбачає: визначення цілей та результатів, шляхом формулювання конкретних цілей, які мають бути досягнуті, та визначення ключових показників успіху (KPI), а також, розробку плану дій, шляхом створення детального плану, який включає етапи впровадження, відповідальних осіб, терміни та ресурси. Етап впровадження RBM передбачає: впровадження принципів RBM: застосування основних принципів RBM, таких як орієнтація на результати, прозорість та підзвітність; оптимізацію процесів, шляхом перегляду та вдосконалення ключових процесів для забезпечення їх ефективності та результативності; впровадження системи моніторингу, шляхом розробки механізмів для регулярного збору та аналізу даних щодо досягнення цілей. Моніторинг та оцінка є етапом, під час якого здійснюється регулярний моніторинг, шляхом проведення періодичних оцінок ефективності впроваджених заходів, а також забезпечується корекція плану, шляхом внесення змін до плану впровадження RBM на основі результатів моніторингу. Етап забезпечення постійного вдосконалення передбачає створення культури результативності, шляхом формування організаційної культури, яка підтримує постійне вдосконалення та орієнтацію на результати, а також, мотивації працівників, шляхом розробки системи заохочень для працівників, які активно беруть участь у впровадженні RBM.

Отже, інтегроване багаторівневе управління може передбачати поєднання різних підходів, наприклад управління орієнтоване на результат (Results-Based Management – RBM) [16; 28; 30] та постійне вдосконалення управління якістю (Total Quality Management – TQM) [19; 25; 31], що стає все більш актуальним у сучасних умовах глобальної конкуренції та необхідності підвищення

ефективності публічних організацій. Якщо RBM орієнтоване на досягнення конкретних результатів, то TQM фокусується на постійному вдосконаленні якості процесів. Впровадження TQM в організацію потребує інтегрованого підходу, включаючи оцінку готовності, навчання персоналу, визначення ключових процесів, залучення клієнтів та регулярний моніторинг. Цей процес може суттєво підвищити якість послуг і продукції, що у своїй компанії підвищить задоволеність клієнтів і конкурентоспроможність організації. Інтеграція цих двох підходів дозволяє створити комплексну систему управління, яка забезпечує як стратегічну спрямованість, так і оперативну ефективність. Ключовими факторами успіху під час запровадження цих підходів є всеосяжність процесів завдяки залученню всіх виконавців, які задіяні в процесі управління і технологічність процесів завдяки застосуванню сучасних технологій для збору та аналізу даних, що значно підвищує ефективність зазначених підходів.

Таким чином, кризове управління є критично важливим аспектом сучасного багаторівневого управління, особливо в умовах нестабільності та непередбачуваності зовнішнього середовища. Інтеграція підходів Results-Based Management (RBM) та Total Quality Management (TQM) може підвищити ефективність управління кризами, поєднуючи стратегічну спрямованість на результати з постійним вдосконаленням якості процесів. Це дозволить публічним організаціям не лише ефективно реагувати на кризи, але й запобігати їх виникненню через проактивне управління на різних рівнях, концентруючись в межах субнаціонального рівня, що включає регіональний, місцевий і локальний рівні. Отже, інтегрований підхід сприятиме підвищенню ефективності багаторівневого управління за рахунок поєднання стратегічного планування та оперативного вдосконалення, що дозволить досягти вищих результатів, швидко та ефективно реагувати на кризи, адаптуватися до змін у зовнішньому середовищі, проводити постійний аналіз ризиків та вдосконалювати процеси, що сприятиме забезпеченню довгострокової стійкості публічних організацій в умовах невизначеності.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок.

Нова парадигма багаторівневого управління на основі конвергенції різних управлінських концепцій публічного управління у поєднанні з інтегрованими управлінськими підходами спрямована на забезпечення розвитку суспільства, забезпечення ефективності всіх управлінських ланок на всіх рівнях управління за умов раціонального розподілу та використання наявних ресурсів, а також стійкості в умовах перманентної кризи та гібридних загроз. Такий комплексний інтегрований підхід з одного боку, передбачає збереження базових демократичних принципів багаторівневого врядування, а з іншого, спрямований на стратегічну спрямованість, результатно-орієнтоване управління, управління якістю, управління ризиками та реагування на кризи для створення комплексної системи багаторівневого управління за умов невизначеності та гібридних загроз.

Ключовими перевагами інтегрованого підходу до багаторівневого управління є комплексність завдяки інтеграції різних концепцій і забезпеченню всебічного підходу до управління кризами; гнучкість, що дозволяє адаптуватися до змін у зовнішньому середовищі; ефективність, оскільки поєднання стратегічного планування, управління якістю та управління ризиками забезпечує високу ефективність заходів та належну взаємодію на всіх управлінських рівнях. При цьому, ефективність є визначальною перевагою інтегрованого підходу до багаторівневого управління і залежить від дотримання ключових критеріїв, таких як оперативність реагування, координація між рівнями управління, адаптивність, прозорість, оцінювання ресурсів та результатів. Ці критерії дозволяють створювати стійкі системи управління, здатні ефективно протистояти сучасним викликам.

Управління, орієнтоване на результат (Results-Based Management - RBM), є інноваційним механізмом, який може значно підвищити ефективність багаторівневого управління в Україні. Впровадження RBM сприятиме досягненню стратегічних цілей розвитку країни, забезпечить прозорість та підзвітність органів влади, а також сприятиме ефективному використанню ресурсів. Серед основних викликів для впровадження RBM в Україні – недостатній рівень інституційної спроможності, обмежені ресурси та недостатня координація між різними рівнями управління. Для подолання цих викликів необхідно: зміцнити інституційну базу місцевого самоврядування; забезпечити фінансову підтримку регіональних ініціатив; розвивати цифрову інфраструктуру для підвищення ефективності управління. Інтегроване управління на основі RBM та TQM є потужним інструментом для підвищення ефективності та забезпечення стійкості як територій, так і окремих організацій публічного сектора у кризових умовах. Цей підхід дозволяє поєднувати стратегічну спрямованість на результати з оперативним вдосконаленням якості, що з одного боку забезпечує стійкий розвиток, а з іншого – ефективне управління кризами та запобігає їх виникненню.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Безверхнюк Т. М., Саханенко С. Є., Топалова Е. Х. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. 328 с.
2. Глебова А. О., Карчевський Б. О. Системи управління якістю на підприємстві в умовах євроінтеграційних процесів. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. № 8. С. 352–356.
3. Делія О. В. Governance як концептуальний підхід до розуміння публічного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 7. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=869>
4. Зейтуллаєва Е. Багаторівневості як теоретичний концепт та методологія управління суспільними процесами. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. Том 2. № 83. С. 15–20. DOI: <https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021>
5. Колодій А. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем. *Демократичне врядування*. 2012. Вип. 10. С. 1–22.

6. Кохалик Х. М. Добре врядування: принципи та ознаки. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 33. С. 50–57. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2012_33_7
7. НАДС запроваджує на державній службі інструменти управління, орієнтованого на результат (Results-Based Management). НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/news/nads-zaprovadzhuie-na-derzhavnii-sluzhbi-instrumenty-upravlinnia-orientovanoho-na-rezultat-results-based-management>
8. Проєкт «Супровід урядових реформ в Україні» (SURGe). Децентралізація. URL: <https://decentralization.ua/donors/surge>
9. Суворов В. П. Інтегроване багаторівневе врядування і конвергенція концепцій публічного управління в умовах глобальних викликів. *Державне будівництво*. 2024. № 1 (35). С. 98–109. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-1-08>
10. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. Європейські орієнтири у розбудові державної служби. URL: <https://center.gov.ua/pres-tsentr/materials/itemlist/search> (дата звернення 08.10.2024).
11. RBM методологія у стратегічному плануванні громади: як досягати результатів замість планувати процеси. Децентралізація. *Проєкт SURGe*. URL: <https://decentralization.ua/news/18703> (дата звернення 08.10.2024).
12. Ansell C., Boin A. Taming Deep Uncertainty: The Potential of Pragmatist Principles for Understanding and Improving Strategic Crisis Management. *Administration & Society*. 2019. 51 (7). DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399717747655>
13. Baubion C. OECD Risk Management: Strategic Crisis Management. *OECD Working Papers on Public Governance*. 2013. No. 23. OECD Publishing, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/5k41rbd1l7r7-en>
14. Bevir Mark. Governance: A very short introduction. Oxford : Oxford University Press, 2012. 132
15. Boin A., Lodge M. Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration and book applying R concepts and tools for a better urban future ion. *Public Administration*. 2016. 94(2). С. 289–298. DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12264>
16. Bongs Lainjo. Results Based Management (RBM): An antidote to program management. *Journal of administrative and business studies*. 2019. DOI: <https://doi.org/10.20474/jabs-5.1.5>
17. Deming W. E. Out of the crisis. Cambridge, MA: Center for Advanced Engineering Study, Massachusetts Institute of Technology. MIT Press. 1986.
18. Governance for sustainable human development. A UNDP policy document. United Nations Development Programme. 1997. January. URL: <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>
19. Hananta S. A., Susyanti J. Implementation of Total Quality Management (TQM). *Organizations and Business. International Journal of Economics and Management Research*. 2024. 3 (2). С. 322–332. DOI: <https://doi.org/10.55606/ijemr.v3i2.227>
20. Hopkin P. Fundamentals of Risk Management: Understanding, Evaluating and Implementing Effective Risk Management. London: Kogan Page Publishers. 2018. URL: <https://books.google.co.uk/books?hl=en&lr=&id=bzFiDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=16.%09Hopkin>
21. Hufty Marc. Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework (GAF). In: Wiesmann, U., Hurni, H., et al. eds. Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives. Bern : Geographica Bernensia. 2011. 403–24.
22. Karamyshev D. Global development imperatives: focus on Global Governance. *Public Administration and Regional Development*. 2018. (2). С. 365–388. DOI: <https://doi.org/10.26693/pard2018.02.365>
23. Kusek J. Z., Rist R. C. Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners. World Bank Publications. 2015. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/638011468766181874/pdf/296720PAPER0100steps.pdf>

24. Mintzberg H. Managing the Myths of Health Care. Berrett-Koehler Publishers. 2017.
25. Oakland J. S. Total Quality Management and Operational Excellence: Text with Cases (4th ed.). Routledge. 2014. URL: <https://doi.org/10.4324/9781315815725>
26. Rhodes R. A. The New Governance: Governing without Government. From Government to Governance / Bellamy R. and Palumbo A.(eds.). Ashgate. 2010, 3–4.
27. UNDP. Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results. United Nations Development Programme. 2009. URL: <https://mandeguidelines.iom.int/sites/g/files/tmzbd12306/files/2023-03/pme-handbook.pdf>
28. UN-Habitat (2017) Results-Based Management Handbook. Applying RBM concepts and tools for a better urban future. URL: https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/05/un-habitat_rbm_handbook_complete_0_0.pdf
29. Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. Performance management in the public sector (2nd Edition) Masters in Public Management : Routledge. 2015.
30. Wael Omran Aly. A Framework for Results Based Management to The Public Sector in Egypt: Challenges and Opportunities. *Journal of Public Administration and Governance*. 2015. 5 (4). DOI: <https://doi.org/10.5296/jpag.v5i4.8406>
31. Yong J., Wilkinson A. The state of total quality management: a review. *The International Journal of Human Resource Management*. 1999. 10 (1). C. 137–161. DOI: <https://doi.org/10.1080/095851999340684>

Стаття надійшла до редакції 08.09.2024 р.

Стаття рекомендована до друку 10.10.2024 р.

Suvorov V. P.,

Candidate of Sciences in Public Administration,

Assistant Professor of the Department of Public Health and Health Care Management,

Kharkiv National Medical University,

4 Nauky Avenue, Kharkiv, 61000, Ukraine

e-mail: vip.suvorov@gmail.com <https://orcid.org/0009-0002-0196-4269>

INTEGRATED APPROACHES AND TOOLS FOR ENSURING THE EFFICIENCY OF MULTILEVEL GOVERNANCE IN CRISIS CONDITIONS

Annotation. The article examines the theoretical foundations of integrated multilevel governance, in particular, the concept of results-based management (RBM) and its role in ensuring the effectiveness of multilevel governance in Ukraine is discussed. The formation of a new paradigm of multilevel governance based on the convergence of various management concepts of public administration in combination with integrated management approaches is substantiated. It is noted that a comprehensive integrated approach, on the one hand, involves preserving the basic democratic principles of multilevel governance, and on the other, is aimed at strategic orientation, results-based management, quality management, risk management and crisis response to create a comprehensive system of multilevel governance under conditions of uncertainty and hybrid threats. The integration of Results-Based Management (RBM) and Total Quality Management (TQM) approaches is proposed to increase the effectiveness of crisis management, combining a strategic focus on results with continuous improvement of the quality of processes. This will allow public organizations not only to effectively respond to crises, but also to prevent their occurrence through proactive management at different levels, focusing on the subnational level, which includes regional, local and subnational levels, to conduct continuous risk analysis and improve processes, which will help ensure the long-term sustainability of public organizations in conditions of uncertainty.

Keywords: *multi-level governance, integrated approach, good governance, results-based management, total quality management, crisis management effectiveness.*

REFERENCES

1. Bezverkhnyuk, T., Sakhanenko, S.E., Topalova, E.Kh. (2008). European standards of governance at the regional level. Odesa: ORIDU NADU. 328 p. [in Ukrainian].
2. Glebova, A.O., Karchevsky, B.O. (2015). Quality management systems in the enterprise under the conditions of European integration processes. *Global and national problems of economy*. no. 8. 352–356. [in Ukrainian].
3. Deliia, O.V. (2015). Governance as a conceptual approach to understanding public administration. *State administration: improvement and development*, no. 7. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=869> [in Ukrainian].
4. Zeytullaeva, E. (20210). Multilevelness as a theoretical concept and methodology for managing social processes. *Current problems of public administration*, vol. 2. no. 83, 15–20. DOI: <https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021> [in Ukrainian].
5. Kolodiy, A. (2012). The concept of public (new) governance in its application to democratic and transitional systems. *Democratic governance: Scientific bulletin*. is. 10, 1–22. [in Ukrainian].
6. Kohalyk, Kh.M. (2012). Good governance: principles and characteristics. *Effectiveness of public administration*. is. 33, 50–57. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2012_33_7 [in Ukrainian].
7. NADS introduces results-based management tools in the civil service. NADS. URL: <https://nads.gov.ua/news/nads-zaprovadzhuie-na-derzhavnii-sluzhbi-instrumenty-upravlinnia-orientovanoho-na-rezultat-results-based-managemen> t Accessed July 31, 2023. [in Ukrainian].
8. Project “Support for Government Reforms in Ukraine” (SURGe). Decentralization. URL: <https://decentralization.ua/donors/surge> [in Ukrainian].
9. Suvorov, V.P. (2024). Integrated multi-level governance and convergence of public administration concepts in the face of global challenges. *State Construction*, no. 1 (35), 98–109. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-1-08> [in Ukrainian].
10. Center for Adaptation of the Civil Service to the Standards of the European Union. (2024). European Guidelines in the Development of the Civil Service. URL: <https://center.gov.ua/pres-tsentr/materials/itemlist/search> Accessed October 08, 2024. [in Ukrainian].
11. RBM Methodology in Strategic Community Planning: How to Achieve Results Instead of Planning Processes. (2024). Decentralization. SURGe Project URL: <https://decentralization.ua/news/18703> Accessed October 02, 2024.
12. Ansell, C., & Boin, A. (2019). Taming Deep Uncertainty: The Potential of Pragmatist Principles for Understanding and Improving Strategic Crisis Management. *Administration & Society* 51(7). DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399717747655>
13. Baubion, C. (2013). “OECD Risk Management: Strategic Crisis Management”. *OECD Working Papers on Public Governance*, no. 23, OECD Publishing, Paris, DOI: <https://doi.org/10.1787/5k41rbd1l7r7-en>
14. Bevir Mark (2012). Governance: A very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 132.
15. Boin, A., & Lodge, M. (2016). Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration to look applying R concepts and tools for a better urban future ion. *Public Administration*, 94(2), 289–298. DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12264>
16. Bongs Lainjo (2019). Results Based Management (RBM): An antidote to program management. *Journal of administrative and business studies*. DOI: <https://doi.org/10.20474/jabs-5.1.5>
17. Deming, W.E. (1986). Out of the crisis. Cambridge, MA: Center for Advanced Engineering Study, Massachusetts Institute of Technology. MIT Press.
18. Governance for sustainable human development. A UNDP policy document. United

- Nations Development Programme. 1997. January. URL: <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>
19. Hananta, S.A., Susyanti, J. (2024). Implementation of Total Quality Management (TQM) in Organizations and Business. *International Journal of Economics and Management Research* 3(2):322-332. DOI: <https://doi.org/10.55606/ijemr.v3i2.227>
 20. Hopkin, P. (2018). *Fundamentals of Risk Management: Understanding, Evaluating and Implementing Effective Risk Management*. London: Kogan Page Publishers. URL: <https://books.google.co.uk/books?hl=en&lr=&id=bzFiDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=16.%09Hopkin>
 21. Hufty Marc. (2011). Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework (GAF). In: Wiesmann, U., Hurni, H., et al. eds. *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*. Bern : Geographica Bernensia. 403–24.
 22. Karamyshev, D. (2018). Global development imperatives: focus on Global Governance. *Public Administration and Regional Development*, (2), 365–388. DOI: <https://doi.org/10.26693/pard2018.02.365>
 23. Kusek, J.Z., Rist, R.C. (2015). *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*. World Bank Publications. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/638011468766181874/pdf/296720PAPER0100steps.pdf>
 24. Mintzberg, H. (2017). *Managing the Myths of Health Care*. Berrett-Koehler Publishers.
 25. Oakland, J.S. (2014). *Total Quality Management and Operational Excellence: Text with Cases* (4th ed.). Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315815725>
 26. Rhodes, R.A. (2010). The New Governance: Governing without Government. From Government to Governance / Bellamy R. and Palumbo A.(eds.) : Ashgate/ pp. 3–4.
 27. UNDP (2009). *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*. United Nations Development Programme. URL: <https://mandeguidelines.iom.int/sites/g/files/tmzbd12306/files/2023-03/pme-handbook.pdf>
 28. UN-Habitat (2017). *Results-Based Management Handbook. Applying RBM concepts and tools for a better urban future*. URL: https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/05/un-habitat_rbm_handbook_complete_0_0.pdf
 29. Van Dooren, W., Bouckaert, G., Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector* (2nd Edition) *Masters in Public Management*.: Routledge.
 30. Wael Omran Aly (2015). A Framework for Results Based Management to The Public Sector in Egypt: Challenges and Opportunities. *Journal of Public Administration and Governance* 5(4). DOI: <https://doi.org/10.5296/jpag.v5i4.8406>
 31. Yong, J., Wilkinson, A. (1999). The state of total quality management: a review. *The International Journal of Human Resource Management*, 10(1), 137–161. DOI: <https://doi.org/10.1080/095851999340684>

The article was received by the editors 08.09.2024.

The article is recommended for printing 10.10.2024.