

УДК 315

Використання ситуаційного підходу в управлінні стійкістю територіальних громад

USE OF THE SITUATION APPROACH IN THE MANAGEMENT OF SUSTAINABILITY OF TERRITORIAL COMMUNITIES

ШЕВЧЕНКО Олександр – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та економіки, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, вул. Джона Маккейна, 33, м. Київ, 01042, Україна

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8854-3728>

SHEVCHENKO Oleksandr – Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration and Economics, V. I. Vernadsky Taurida National University, 33, John McCain St., Kyiv, 01042, Ukraine

Анотація. В Україні в сучасних складних умовах необхідно використовувати комплекс сучасних інструментів управління територіальними громадами задля їх подальшого розвитку. У статті розглянуто суть механізмів адаптивності, стійкості та сталості, які управлінська система територіальних громад має використовувати для досягнення успішних результатів функціонування в умовах війни. Розглянуто напрями адаптації територіальних громад до воєнних умов, серед яких: зміна системи управління територіальною громадою; зміна підходів до управління; удосконалення управлінських технологій; запровадження управлінських інновацій, спрямованих на підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування; стабілізація фінансового стану громади за рахунок залучення інвесторів. Виявлено, що для оцінки змін у зовнішньому середовищі функціонування територіальних громад, можна застосовувати три основні підходи: системний, процесний, ситуаційний, але доцільніше зупинитися на використанні останнього. Обґрунтовано, що постійний моніторинг ситуації в громаді може допомогти керівникам оперативно реагувати на зміни, вчасно коригувати свої стратегії, що дозволить забезпечити стійкість територіальних громад, яку можна розглядати як здатність адаптуватись до криз та протистояти зовнішнім викликам. Наголошено, що викликами, які постали перед територіальними громадами з перших днів повномасштабного вторгнення стали: збереження ефективності системи органів управління та їх спроможності до повноцінного функціонування; захист об'єктів критичної інфраструктури; забезпечення різного роду постачання; забезпечення оборони та правопорядку; забезпечення функціонування системи цивільного захисту в умовах загрози; спроможність провести евакуацію населення та ефективно регулювати масове переміщення людей у громаду; збереження фінансово-економічної стійкості. Зроблено висновок, що ситуаційний підхід є ефективним інструментом для управління розвитком сільських територій та забезпечення стійкості територіальних громад. Його використання дозволяє керівникам громад вирішувати проблеми в залежності від конкретної ситуації, залучати громадськість до процесу прийняття рішень та постійно моніторити ситуацію в своїх громадах.

Ключові слова: публічне управління, територіальна громада, стійкість, ситуаційний підхід, адаптивне управління.

Summary. In Ukraine, in today's difficult conditions, it is necessary to use a set of modern tools for managing territorial communities for their further development. The article examines the essence of mechanisms of adaptability, stability and sustainability, which the management system of territorial communities should use to achieve successful functioning results in war conditions. Areas of adaptation of territorial communities to wartime conditions were considered, including: changing the territorial community management system; change in approaches to management; improvement of management technologies; introduction of management innovations aimed at improving the efficiency of local self-government bodies; stabilization of the community's financial condition due to the attraction of investors. It was found that three main approaches can be used to assess changes in the external environment of the functioning of territorial communities: systemic, process, situational, but it is better to focus on the last one. It is substantiated that constant monitoring of the situation in the community can help managers to respond quickly to changes, adjust their strategies in time, which will ensure the stability of territorial communities, which can be considered as the ability to adapt to crises and resist external challenges. It was emphasized that the challenges faced by the territorial communities from the first days of the full-scale invasion were: preservation of the effectiveness of the management system and their ability to fully function; protection of critical infrastructure facilities; provision of various types of supply; ensuring defense and law and order; ensuring the functioning of the civil protection system in conditions of threat; the ability to evacuate the population and effectively regulate the mass movement of people into the community; preservation of financial and economic stability. It was concluded that the situational approach is an effective tool for managing the development of rural areas and ensuring the stability of territorial communities. Its use allows community leaders to solve problems depending on the specific situation, involve the public in the decision-making process, and constantly monitor the situation in their communities.

Key words: public administration, territorial community, sustainability, situational approach, adaptive management.

Вступ. В Україні, яка в результаті воєнних дій опинилася в умовах системної кризи, необхідно використовувати комплекс сучасних інструментів управління територіальними громадами задля їх подальшого розвитку. Вимоги суспільства до системи публічного управління розвитком територій вимагають застосування адекватних підходів до осмислення проблем що повстають перед нею. Завданнями, що мають виконувати керівники територіальних громад є: формування нових організаційних структур та інструментів здійснення управління громадою; забезпечення кадрами системи публічного управління на місцевому рівні; зміцнення фінансово-економічних основ функціонування громад; оновлення інформаційного-технічного забезпечення системи публічного управління, формування системи моніторингу її функціонування. Функціонування територіальних громад в умовах війни продемонструвало міцність та ефективність горизонтальних зв'язків в українському суспільстві: обласні й районні органи влади зосереджені на розв'язанні питань збройної боротьби з ворогом, територіальні громади прийняли на себе організацію волонтерської допомоги військовим, розселення вимушених переселенців, забезпечення функціонування економіки й життєдіяльності громади. Українські громади не тільки проходять тест на стійкість в небезпечних умовах, але й перевіряють на практиці принципи управління у сфері місцевого самоврядування в умовах невизначеності,

Аналіз останніх досліджень. Значний внесок у дослідження проблем розвитку територіальних громад, теоретичних засад розвитку, напрямів державної політики у даному питанні зробили такі вчені, як С. Серьогін, Ю. Шаров, Є. Бородін [6], які розглядали оновлені підходи до надання публічних послуг органами місцевого самоврядування, пропонували підходи до формування громадянських та професійних компетентностей, аналізували новітні форми участі громадськості в управлінні; О. Васильєва [1], яка досліджувала питання впровадження концепції сталого розвитку територіальних громад в умовах децентралізації владних відносин в Україні, і дійшла висновків, що з огляду на сучасні реалії, саме від державної влади та розробленої нею політичної стратегії залежать умови їх розвитку; В. Загорський [2], який зробив висновки, що для успішного здійснення децентралізації в Україні необхідні напрацювання науково-методичних і методологічних засобів щодо визначення проблемних ситуацій в узгодженості управлінських впливів органів державної влади, органів місцевого самоврядування й інститутів громадянського суспільства на розвиток соціально-економічних і гуманітарних процесів збалансованого розвитку територіальних громад. Водночас питання застосування пріоритетних підходів до забезпечення ефективного функціонування територіальних громад в умовах війни потребує додаткового осмислення.

Мета статті. Метою статті є обґрунтування доцільності застосування ситуаційного підходу до публічного управління територіальними громадами.

Виклад основного матеріалу. Для досягнення успішних результатів функціонування територіальних

громад в умовах війни управлінська система має використовувати механізми адаптивності, стійкості та сталості. Механізм адаптивності будемо вважати основним так як він забезпечує стійкість і сталість функціонування системи управління. Адаптивність - це властивість системи публічного управління автоматично змінювати алгоритм свого функціонування, швидко та гнучко реагувати на будь-які зміни зовнішніх умов, виробляти адекватні рішення, які дозволяють зберігати свій оптимальний стан, відповідно до зміни параметрів його зовнішнього і внутрішнього середовища. Адаптивність полягає не лише у реагуванні на події, які відбулися, але й у їх передбаченні. Адаптивне управління можна розглядати як «процес зміни об'єкта управління і його діяльності, що забезпечує ефективне функціонування та сприяє адекватній та своєчасній реакції на зміни в зовнішньому і внутрішньому середовищі й ставить собі за мету злагоджену взаємодію» [4]. Адаптивне управління територіальними громадами засноване на постійному моніторингу середовища функціонування і залежить від здатності визначати першочергові проблеми й успішно їх вирішувати. Серед напрямів адаптації територіальних громад до умов, що склалися можна назвати наступні:

- зміна системи управління територіальною громадою;
- зміна підходів до управління;
- удосконалення управлінських технологій;
- запровадження управлінських інновацій, спрямованих на підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування;
- стабілізація фінансового стану громади за рахунок залучення інвесторів.

Очевидно, що адаптації керівників територіальних громад до умов війни передбачають значні зміни, а оцінка цих змін у соціальних системах базується на мисленні та діях людей і тому їй властива деяка інертність. Подолання інертності тим швидше, чим раніше управління помічаються, адекватно оцінюються та інтерпретуються тенденції, що провокують зміни у зовнішньому середовищі.

Для оцінки змін у зовнішньому середовищі функціонування територіальних громад, можна застосувати три основні підходи: системний, процесний і ситуаційний.

При застосуванні процесного підходу для громади визначаються в основному цільові орієнтири розвитку: зростання обсягів виробництва, підвищення рентабельності виробництва, збільшення рівня зайнятості серед мешканців, підвищення рівня життя. Такий підхід є найпоширенішим для оцінки сталого розвитку територіальної громади.

У системному підході, як і в процесному функціонування територіальних громад розглядається як процес зміни соціальної, економічної та екологічної сфер життєдіяльності населення. Територіальна громада це складна система і вона прагне до досягнення декількох взаємозалежних цілей. Оскільки всі організації і установи в громаді є системами, управління загальною системою, тобто громадою буде ефективним, якщо в процесі управління співвідношення кількості

і якості споживаних ресурсів на виході-вході буде збільшуватися. У протилежному випадку управління організацією не є ефективним. Зазначимо, що при застосуванні процесного і системного підходів не враховуються специфіка функціонування громади, особливо в умовах війни.

Ситуаційний підхід може допомогти керівникам територій визначити проблеми та виклики, що стоять перед їх громадою, та розробити індивідуальні стратегії для їх вирішення. Ситуаційний, або кейсовий підхід (від англ. case - ситуація) був розроблений у Гарвардській школі бізнесу для допомоги майбутнім управлінцям розв'язувати проблеми, які виникали в реальному житті. Цей підхід вимагає ухвалення оптимального рішення, що залежить від різних факторів, які на основі свого досвіду мають враховувати особи, що приймають рішення. Якщо процесний і системний підходи в управлінні громадою більш доцільно застосовувати в спокійній мирній обстановці, то ситуаційний підхід частіше використовують у нестандартних і непередбачених ситуаціях.

Ситуаційний підхід визнає, що, «хоча загальний процес однаковий, специфічні прийоми, які повинен використовувати керівник для ефективного досягнення цілей організації, можуть значно варіювати. Керівництво повинне визначити, яка структура чи прийом управління найбільше підходить для даної ситуації. Більше того, оскільки ситуація може змінюватися, керівництво повинне вирішувати, як необхідно відповідно змінити організаційну структуру, щоб зберегти ефективність організації» [7]. Застосування ситуаційного підходу дає можливість сконцентруватися на розходженнях між умовами, організаціями, зовнішніми чинниками які впливають на прийняття управлінського рішення щодо функціонування організації. Управлінець намагається визначити, які фактори мають значення в конкретній ситуації і як вони впливають на ефективність організації.

Для застосування ситуаційного підходу управлінець має бути компетентним, а саме:

- бути обізнаний із методами професійного управління, що довели свою ефективність;
- виявляти сильні і слабкі сторони управлінських концепцій та методик у випадку, коли вони застосовуються до конкретної ситуації;
- уміти передбачати позитивні і негативні наслідки застосування конкретного методу;
- уміти правильно інтерпретувати ситуацію;
- уміти зв'язувати конкретні прийоми з конкретними ситуаціями.

Ситуаційні теорії управління виділяють обов'язкові етапи, які має пройти управлінець задля ефективного управління в кожній конкретній ситуації:

- здійснювати аналіз ситуації з огляду на те, що для неї характерне;
- обирати адекватний підхід до управління в конкретній ситуації;
- мати гнучкість для переходу до іншого управлінського стилю, що відповідає ситуації;
- запровадити зміни, що дозволяють підлаштуватися до ситуації.

Постійний моніторинг ситуації на території може допомогти керівникам оперативно реагувати на зміни та вчасно коригувати свої стратегії. Це дозволяє забезпечити стійкість територіальних громад в умовах невизначеності та змін. Стійкість територіальних громад, органів місцевої влади, будемо розглядати як їх здатність адаптуватись до криз та протистояти зовнішнім викликам.

Викликами які постали перед територіальними громадами з перших днів повномасштабного вторгнення стали: збереження ефективності системи органів управління та їх спроможності до повноцінного функціонування; захист об'єктів критичної інфраструктури; забезпечення різного роду постачання; забезпечення оборони та правопорядку; забезпечення функціонування системи цивільного захисту в умовах загрози; спроможність провести евакуацію населення та ефективно регулювати масове переміщення людей у громаду; збереження фінансово-економічної стійкості. Для адекватного реагування на зовнішні виклики, забезпечення стійкості на рівні громади доцільно сфокусувати роботу на трьох напрямках: аналіз ризиків і загроз та складання плану відповіді на них; удосконалення комунікації в громаді; забезпечення співробітництва з акторами громади.

У червні-листопаді 2022 року Інститутом Київської школи економіки було здійснено дослідження стійкості територіальних громад України. Вивчали три виміри стійкості інституцій місцевого самоврядування: готовність (preparedness), надійність (robustness) та адаптацію (adaptation) разом з представниками громад та фахівцями у сфері. Провели два опитування протягом травня-листопада 2022 року серед представників органів місцевого самоврядування. Перше опитування було проведено онлайн за допомогою представників громад. Загальна кількість відповідей склала 474, або 33% з усіх громад України. Друге опитування було серед представників місцевої влади. Загальна кількість відповідей склала 138, або 9,6%. Визначили можливі фактори, які сприяють стійкості та провели регресійний аналіз [8]. Використовувались відкриті дані з різних джерел та дані двох опитувань. За результатами дослідження було зроблено висновки, що:

- нижча залежність громади від субвенцій та дотацій з державного бюджету позитивно впливає на її готовність до складних викликів;
- багаторічний досвід стратегічного планування розвитку громади та управління значними фінансовими ресурсами позитивно впливає на її стійкість;
- горизонтальні зв'язки з іншими громадами в Україні для швидкого обміну ресурсами, досвідом та найкращими практиками у кризові періоди мали позитивний вплив на всі три виміри стійкості;
- взаємодії в межах громади – з місцевим бізнесом, громадськими організаціями, внутрішньо переміщеними особами важливі для забезпечення готовності як виміру стійкості;
- бар'єром для стійкості органів місцевого самоврядування стала близькість лінії фронту та кордону з росією та білоруссю, разом з тим громади, розташовані в північних регіонах і ближче до лінії зіткнення,

виявилися більш стійкими за показниками адаптації до зими, ніж ті, що розташовані в південних регіонах і ближче до ЄС (можливо близькість воєнних дій або окупації посилив мотивацію для підготовки до можливих майбутніх викликів).

Отже, ситуаційний підхід в управлінні функціонуванням територіальних громад полягає у тому, що керівники територій повинні вирішувати проблеми, що виникають в їх громадах, в залежності від конкретної ситуації. Це означає, що кожна ситуація може мати свої власні особливості та вимагати індивідуального підходу.

Висновки. Ситуаційний підхід є ефективним інструментом для управління розвитком сільських територій та забезпечення стійкості територіальних громад. Використання цього підходу дозволяє керівникам територій вирішувати проблеми та виклики в залежності від конкретної ситуації, залучати громадськість до процесу прийняття рішень та постійно вивчати ситуацію в громадах. Даний підхід передбачає постійний

моніторинг економічної ситуації на території знижає залежність громади від субвенцій та дотацій з державного бюджету позитивно впливає на її готовність до складних викликів, дає можливість оперативно реагувати на зміни та вчасно коригувати стратегію розвитку. Позитивно впливають на стійкість ситуативні зв'язки з іншим громадами в Україні для швидкого обміну ресурсами, досвідом та найкращими практиками у кризові періоди. Ситуаційний підхід передбачає також залучення громадськості до процесу прийняття рішень, що передбачає взаємодію в межах громади – з місцевим бізнесом, громадськими організаціями, внутрішньо переміщеними особами. Важливо, щоб громада мала можливість висловлювати свої погляди та ідеї щодо розвитку своєї території. Використання ситуаційного підходу як пріоритетного в управлінні стійкістю територіальних громад дозволяє забезпечити ефективне використання ресурсів та досягнення максимального результату в умовах загроз, ризиків, невизначеності та змін.

Список використаних джерел

1. Васильєва О. І., Васильєва Н. В. Концептуальні засади сталого розвитку територіальних громад. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 8. С. 74–78.
2. Загорський В. С. Стан і перспективи розвитку об'єднаних територіальних громад. Регіональна економіка. 2019. № 2(92). С. 18-25
3. Касьян А. В. Застосування ситуаційного підходу в управлінні сучасних сервісних підприємств. Інтернаука. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/14890947224046.pdf> (дата звернення: 15.11.2023).
4. Линник О.І., Жадан Т.А. Основні елементи адаптивної системи управління підприємством готельно-ресторанного господарства. Інфраструктура ринку. 2019. Вип. 36. С. 199–204
5. Тімінський О.Г. Технології адаптивного управління як механізм забезпечення ефективності організаційно-управлінських систем. Управління розвитком складних систем. 2016. № 27. С. 122–131.
6. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
7. Чорна Л.О., Кудлаєнко С.В. Ситуаційний підхід до адаптації підприємств до кризових умов. Ефективна економіка № 8, 2011
8. Фактори стійкості громад під час війни. Дослідження впливу економіки, управління та залученості. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17176> (дата звернення: 16.11.2023).

References

1. Vasylieva, O. I. and Vasylieva, N. V. (2018). Kontseptualni zasady staloho rozvytku terytorialnykh hromad [Conceptual principles of sustainable development of territorial communities]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. vol. 8. pp. 74–78. [in Ukrainian].
2. Zahorskyi, V. S. (2019). Stan i perspektyvy rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad [The state and prospects of the development of united territorial communities]. *Rehionalna ekonomika*. vol. 2(92). pp.18-25 [in Ukrainian].
3. Kasian, A. V. Zastosuvannya sytuatsiinoho pidkhdou v upravlinni suchasnykh servisnykh pidpriumstv [Application of the situational approach in the management of modern service enterprises]. *Internauka*. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/14890947224046.pdf> (accessed: 15.11.2023), [in Ukrainian].
4. Lynnyk, O. I. and Zhadan, T. A. (2019) Osnovni elementy adaptivnoi systemy upravlinnia pidpriumstvom hotelno-restorannoho hospodarstva [The main elements of the adaptive management system of the hotel and restaurant business]. *Infrastruktura rynku*. vol. 36. pp. 199–204 [in Ukrainian].
5. Timynskiy, O. H. (2016) Tekhnolohii adaptivnoho upravlinnia yak mekhanizm zabezpechennia efektyvnosti orhanizatsiino-upravlinskykh system [Adaptive management technologies as a mechanism for ensuring the effectiveness of organizational and management systems]. *Upravlinnia rozvytkom skladnykh system*. vol. 27. pp. 122–131. [in Ukrainian].
6. Upravlinnia stratehichnym rozvytkom obiednanykh terytorialnykh hromad: innovatsiini pidkhody ta instrumenty (2016). [Management of strategic development of united territorial communities: innovative approaches and tools]: monohrafiia za zah. ta nauk. red. S. M. Serohina, Yu. P. Sharova. Dnipro: DRIDU NADU. [in Ukrainian].
7. Chorna, L. O. and Kudlaienko S. V (2011). Sytuatsiinyi pidkhid do adaptatsii pidpriumstv do kryzovykh umov [A situational approach to the adaptation of enterprises to crisis conditions]. *Efektivna ekonomika* vol. 8 [in Ukrainian].
8. Factors of stability of communities during the war. Exploring the impact of economics, governance and engagement. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17176> (accessed: 16.11.2023), [in Ukrainian].