

# Інформаційний бюлетень українських міст



№ 2'2011

Цей номер Бюлетеня видається Інститутом трансформації суспільства в рамках проекту

**«Формування сучасних управлінських та комунікативних навичок у працівників органів місцевої влади: українські можливості в контексті фінського досвіду»,**

що підтримується Посольством Фінляндії в Україні.



Посольство Фінляндії  
в Україні

**«Інформаційний бюлетень українських міст»** – видання, започатковане Інститутом трансформації суспільства, який з 2001 р. здійснює проект **«Українські міста в Інтернеті»** ([www.cityukraine.info](http://www.cityukraine.info)). Сьогодні його учасниками є 44 українські міста (Алушта, Алчевськ, Бахмач, Бердичів, Біла Церква, Бориспіль, Бровари, Васильків, Вишгород, Вінниця, Вознесенськ, Волочиськ, Гадяч, Городня, Житомир, Золотоноша, Калуш, Київ, Ковель, Коростень, Коростишів, Куп'янськ, Миколаїв, Миргород, Нетішин, Ніжин, Нікополь, Новоград-Волинський, Пирятин, Первомайськ (Управління освіти), Прилуки, Ромни, Сарни, Свалява, Світловодськ, Севастополь, Северодонецьк, Скадовськ, Сміла, Фастів, Хмельник, Черкаси, Чернігів, Южноукраїнськ) та Прилуцький район Чернігівської області.

**Інститут трансформації суспільства** розробив та підтримує веб-сайти названих міст, співпрацює з ними в різних сферах (економіка, адміністративно-територіальна реформа, муніципальний менеджмент тощо).

Від січня 2003 р. в рамках проекту «Українські міста в Інтернеті» Інститут трансформації суспільства готує та поширює у веб-просторі щотижневий Інтернет-видання «Інформаційний бюлетень українських міст», де розміщується найактуальніша інформація про діяльність міст – учасників проекту.

**Мета друкованого видання** «Інформаційний бюлетень українських міст» – ознайомити представників різних гілок та рівнів влади України, широкі верстви зацікавленої громадськості з подіями і найкращими практиками в місцевому самоврядуванні міст – учасників проекту та інших міст України.

*Запрошуємо до співпраці українські міста, які бажають долучитися до проекту.*

## Зміст

1. Повноваження, обов'язки та відповідальність місцевих влад у Фінляндії.
2. Система управління за результатами. Фінський досвід.
3. Формування сучасних управлінських та комунікативних навичок у працівників органів місцевої влади: українські можливості в контексті фінського досвіду (огляди тренінгів у Вінниці та Хмельницькому).

**Інститут трансформації  
суспільства**

а/с 297, Київ, 01034, Україна  
235 9828 (27)  
office@osp.com.ua  
[www.cityukraine.info](http://www.cityukraine.info)



## Повноваження, обов'язки та відповідальність місцевих влад у Фінляндії

У Фінляндії місцеві влади відповідальні за надання послуг, які забезпечують щоденне благополуччя громадян. Дослідження показують, що фінни дуже цінують муніципальні послуги та із задоволенням ними користуються.

### Функції та обов'язки місцевих влад у Фінляндії:

- ~ управління загальноосвітніми та середніми школами, професійною та політехнічною освітою;
- ~ навчання для дорослих, мистецькі класи, культура та відпочинок, утримання бібліотек;
- ~ денний догляд за дітьми, соціальне обслуговування для літніх людей та інвалідів, а також широкий спектр інших соціальних послуг;
- ~ профілактична і первинна медична допомога, включаючи лікування у спеціалістів та стоматологів;
- ~ охорона довкілля;
- ~ контроль за будівництвом і землекористуванням на своїй території;
- ~ водо-, енергопостачання, водовідведення, управління відходами, утримання доріг та вулиць;
- ~ підтримка торгівлі й підприємництва, забезпечення зайнятості населення на своїй території.

Фінські місцеві влади постійно удосконалюють свої послуги, прагнучи забезпечити їх якість та ефективність. Нині деякі муніципальні послуги можна отримувати через Інтернет і все більше сервісів стають можливими в режимі он-лайн.

Для надання окремих видів послуг або виконання визначених функцій місцеві влади часто об'єднуються або започатковують окремі організації. У Фінляндії діють 230 об'єднаних влад, які надають послуги з освіти, соціального захисту та охорони здоров'я. Кілька органів місцевого самоврядування можуть спільно створювати медичні центри або установи професійної освіти. До об'єднаних органів влади відносяться регіональні ради, які визначають

регіональну політику, утримують районні спеціалізовані шпиталі тощо.

Фінські місцеві влади самостійно налагоджують міжнародні стосунки через партнерські та інші контакти по всьому світу. Вони активно залучаються до міжнародної співпраці у різноманітних мережах і організаціях місцевого самоврядування, програмах та проектах Європейського Союзу.

### Самоврядування

У 2009 році у Фінляндії налічувалося 348 муніципальних утворень (комун). Їх діяльність регулюється низкою законодавчих актів, а саме:

- ~ Закон про місцеве самоврядування (365/1995)
- ~ Закон про амальгамацію (1196/1997)
- ~ Закон про передачу територій (між муніципалітетами) (1197/1997)
- ~ Закон про державні гранти для муніципалітетів (1147/1996)
- ~ Закон про муніципальних службовців (304/2003)
- ~ Закон про муніципальні пенсії (549/2003)
- ~ Закон про колективні переговори муніципальних службовців (669/1970)
- ~ Закон про колективні переговори працівників (усі сектори) (670/1970)
- ~ Закон про Муніципальне правління з питань праці (254/1993)
- ~ Закон про Муніципальне правління з питань гарантії (487/1996) (у муніципальній власності також перебувають деякі фінансові установи)
- ~ Закон про Правління з питань співробітництва столичного регіону (1269/1996).

Фінські органи місцевого самоврядування мають великі повноваження і високий рівень автономії, гарантований Конституцією.

### Широке самоуправління у фінських муніципалітетах: основні риси

#### Широке самоврядування – тільки один рівень:

- ~ держава не має права проводити аудит муніципальних рахунків або адміністрацій, муніципалітети організовують все самі, спираючись на закон;
- ~ державні органи не можуть відкликати або скасувати муніципальні рішення – тільки суд за позовом жителя; держава не може апелювати, якщо вона не є причетною стороною.

#### Широкі завдання:

- ~ велика роль муніципалітетів у прийнятті секторних законів (про розвиток освіти, соціальної сфери, охорони здоров'я, навколишнього середовища, міського планування й т.п.);
- ~ муніципалітети займаються вирішенням завдань (соціальних, по залученню інвестицій, розвитку туризму, культури тощо), наданням комунальних послуг (якщо ці послуги не приватизовані) і всією міською інфраструктурою;
- ~ у компетенції муніципалітетів – питання освіти (в тому числі професійної – військової, поліцейської тощо), крім університетів;
- ~ система соціального захисту й охорони здоров'я, крім загальнодержавних унітарних систем (виплати по безробіттю, державні пенсії, страхування здоров'я); навіть охорона здоров'я військових перебуває в компетенції муніципалітетів.

Кожні чотири роки жителі обирають місцеві ради шляхом вільних та демократичних виборів. Ради є владами, які приймають рішення щодо муніципальних фінансів та управління ними. Кількість депутатів у радах пропорційна кількості населення на відповідній території. Найменші мають 13 членів, найбільші – 85.

Депутати ради призначають виконавчий комітет, який відповідає за щоденну роботу ради, управління місцевими фінансами, підготовку та реалізацію місцевих програм і планів. Також рада призначає муніципального менеджера, який керує роботою виконавчого комітету.

### **Прозорість та доступність інформації**

Прозорість та відкритість – базові принципи роботи фінського місцевого самоврядування. Акт місцевого самоврядування (закон) наголошує не тільки на представницькій демократії, а також і на можливості мешканців і споживачів послуг брати участь та впливати на рішення на місцевому рівні. Місцеві влади забезпечують членів територіальної громади інформацією щодо поточних питань своєї діяльності, планів, результатів, прийнятих рішень та їх впливу.

Спеціальні служби консультують громадян щодо подачі заяв, запитань і можливості висловлення свого бачення проблем та шляхів їх розв'язання. Члени громади мають право пропонувати ініціативи з муніципальних питань. З цією метою можуть проводитися й місцеві референдуми.

### **Муніципальні фінанси**

Місцеві влади фінансують свою діяльність із коштів, які формуються за рахунок податків, трансфертів центрального уряду, різноманітних платежів та прибутків з продаж. Місцевий податок на прибуток, який сплачують мешканці, податок на нерухомість і корпоративний податок складають майже половину доходів місцевих бюджетів. Кожний орган місцевого самоврядування приймає самостійне рішення щодо ставки податку на прибуток громадян; середній показник по країні – 18 відсотків.

Різноразмірні платежі та збори складають приблизно чверть прибутків місцевих бюджетів. Більшість платежів збирається із користувачів послуг на покриття видатків із водо-, енергозабезпечення, вивезення сміття і громадський транспорт.

Послуги із соціального забезпечення та охорони здоров'я лише на десять відсотків фінансуються за рахунок споживачів і пацієнтів, решта – за рахунок держави. Базова освіта у Фінляндії також безоплатна.

Для гарантування широкого діапазону державних послуг центральний уряд надає місцевим владам належну фінансову допомогу. Система трансфертів із державного бюджету спрямована на фінансове вирівнювання між місцевими владами та забезпечення для громадян рівного доступу до послуг по всій країні. Річні витрати місцевих бюджетів складають 31 млрд. євро.

### **Співпраця між Урядом Фінляндії та муніципалітетами:**

- ~ Закон про місцеве самоврядування.
- ~ Консультативна рада з фінансових та адміністративних питань муніципалітетів.
- ~ Щорічна Програма основних муніципальних послуг.
- ~ Спільні підготовчі робочі групи.
- ~ Слухання (у Парламенті).

Відповідно до § 8 Закону про місцеве самоврядування у Фінляндії *відповідальні міністерства повинні вести переговори з муніципалітетами при:*

- підготовці проектів нових законів або внесенні змін в існуючі закони, що стосуються муніципалітетів;
- проведенні інших урядових заходів, що впливають на муніципальні адміністрації;
- прийнятті всіх державних рішень, що впливають на муніципальні фінанси;
- координації муніципальної та урядової фінансової політики (антициклічні виплати, підтримка працівників і т.п.);
- Консультативна рада може не погоджуватися (з політичними наслідками), але не може відмовитися від вирішення всіх завдань;
- можливій зупинці законодавчого процесу (при переговорах).

До складу *Консультативної ради з фінансових та адміністративних питань муніципалітетів* входять:

- ~ 12 членів:
  - 6 від міністерств (Міністерство внутрішніх справ (2), Мінфін (2), Міністерство охорони здоров'я й соціальних питань (1), Міносвіти (1))
  - 6 від Асоціації міст Фінляндії
- ~ Глава: Міністр муніципальних справ

### **Щорічна програма основних муніципальних послуг:**

- ~ Заснована у 2003 році;
- ~ Мета: досягти кращого балансу між завданнями муніципалітетів і доступними фінансовими ресурсами;
- ~ Проводить щорічну оцінку держбюджету, наявності та якості муніципальних послуг;
- ~ Міністерська група з питань основних послуг: міністр фінансів і глава бюджету, міністр муніципальних справ, міністр соціальних справ, міністр охорони здоров'я, міністр освіти, міністр навколишнього середовища;
- ~ Глава правління – глава правління Асоціації міст Фінляндії.

### **Спільні підготовчі робочі групи:**

- ~ Близько 200 робочих груп, організованих міністерствами, у яких представлена Асоціація міст Фінляндії, а також міста окремо;
- ~ Спільні робочі групи готують усі закони, рішення й укази, що стосуються муніципалітетів;
- ~ Результат: жодних фінансових або адміністративних сюрпризів для муніципалітетів, оскільки вони одержують інформацію про всі плани заздалегідь;
- ~ Ця система допомагає перевірити застосовуваність усіх реформ, а також виявляє можливі непорозуміння.

### Муніципальний персонал

У фінських місцевих органах влади працюють 430 тисяч людей, що складає 17% усіх трудових ресурсів країни. Чотири п'ятих муніципальних службовців зайняті в системі охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування. У наступні кілька років передбачається суттєве зростання потреби у працівниках в системі охорони здоров'я та соціальних службах.

Більшість муніципальних службовців наймаються на роботу за постійними контрактами. Тільки один із чотирьох службовців має тимчасовий контракт. У найближчі роки більше тимчасових працівників стануть постійними.

Жінки становлять переважну більшість серед муніципальних службовців, лише два з десяти працівників – чоловіки. Середній вік достатньо високий – близько 46 років. Для заміни старого за віком персоналу в наступному десятиріччі місцеві та об'єднані влади потребуватимуть 160 тисяч нових компетентних працівників.

Асоціація місцевих і регіональних влад Фінляндії, Комісія з питань працівників місцевих влад та Пенсійна установа місцевого самоврядування започаткували спільний проект, який має за мету посилити престиж і конкурентоспроможність роботи в місцевих установах, розвинути систему професійної підготовки та зайнятості відповідних спеціалістів.

### Охорона здоров'я та соціальне забезпечення

У Фінляндії місцеві влади є головними надавачами послуг із соціального забезпечення та охорони здоров'я. Половина всіх муніципальних працівників зайнята у цих сферах, 48 відсотків видатків місцевих бюджетів спрямовуються на фінансування цих послуг.

#### *Денний догляд за дітьми*

Усі діти дошкільного віку мають право отримувати денний догляд. Дві третини дітей відвідують спеціальні центри, решту доглядають у сім'ях. Плата за відвідання цих установ залежить від рівня доходів родини. Дошкільну підготовку для шестирічних дітей у цих установах фінансують місцеві влади.

#### *Соціальні послуги*

Місцеві влади відповідальні за піклування про літніх людей та послуги для інвалідів і хворих. Головні види послуг – домашня допомога, інші види підтримки, неформальне піклування, господарські роботи та встановлена офіційна опіка. Деякі з цих послуг надають різноманітні організації, діяльність яких субсидується з коштів публічних фінансів. Місцеві влади також відповідальні за благополуччя дітей та попередження поганого поводження з ними. Для громадян, які не спроможні заробляти на прожиття, передбачена допомога з муніципального бюджету.

#### *Охорона здоров'я та лікування*

Надання цих послуг головним чином забезпечують місцеві центри здоров'я та клініки материнства і дитинства.

Медичні послуги безоплатні для громадян, так само, як і консультації та медичні обстеження для певних вікових груп. Інші види первинної медичної допомоги, яку забезпечують місцеві влади, включають спеціальні консультації, стоматологічний догляд, шкільну та студентську медицину. Стоматологічне лікування у центрах здоров'я доступне для всіх громадян, це найдорожчий вид медичних послуг. Тим не менш, у центрах плата нижча, ніж у приватних дантистів. Пацієнт може отримати компенсацію за лікування у приватного лікаря на підставі Акту медичного страхування. Відповідальність за амбулаторні послуги, санітарно-гігієнічну службу та ветеринарію також покладено на місцеві влади. Послуги лікарів-спеціалістів мешканці отримують у спеціальних районних шпиталях, які утримують регіональні влади.

### Освіта і культура

Місцеві влади утримують загальноосвітні та вищі середні школи, установи професійної освіти, забезпечують освіту для дорослих, мистецькі класи, роботу бібліотек.

#### *Загальноосвітні школи*

Дев'ятирічна загальна освіта обов'язкова для всіх дітей. Базова освіта, включаючи підручники та посібники, разове щоденне харчування, шкільну медицину і стоматологію, безоплатна. Учні, які проживають далеко від школи, отримують безоплатний проїзд у громадському транспорті.

#### *Вища середня школа*

Навчання у цій школі базується на навчальних періодах, а не річних класах. Учні можуть самі обирати предмети і програми, а після закінчення скласти вступні іспити до національних університетів. Навчання, харчування, медична та стоматологічна допомога в таких школах безоплатні, але підручники і проїзд треба оплачувати самостійно.

#### *Професійна освіта*

Повна професійна освіта передбачає трирічне навчання та включає мінімальні шестимісячні тренінги з однієї спеціальності. У Фінляндії передбачено сім професійних галузей та кілька ступенів кваліфікації. Близько 85 відсотків професійного навчання надається об'єднаними муніципальними владами. Навчання безкоштовне, включаючи щоденне одноразове харчування.

#### *Освіта для дорослих*

Це спеціальні вищі середні школи для дорослих або спеціальні відділення у звичайних вищих середніх школах, де дорослі люди можуть завершити базову освіту та скласти іспити до національних університетів. Предмети навчальних програм цих шкіл можуть також вивчатися в навчальних центрах для дорослих та літніх університетах.

#### *Вища освіта*

Окрім національних університетів, вищу освіту у Фінляндії можна отримати у спеціальних регіональних мультипрофесійних інститутах, які напряму пов'язані з місцевим бізнесом та промисловістю. Більшість із цих на-

вчальних закладів належить органам місцевого самоврядування або об'єднаним муніципальним владам. Освіта у цих закладах безкоштовна. Абітурієнти повинні мати повну середню або вищу середню освіту та скласти іспити на зарахування в національні університети або певну професійну кваліфікацію.

#### *Бібліотеки*

Місцеві влади утримують громадські бібліотеки, якими мешканці користуються безкоштовно. Загальнонаціональна мережа бібліотек у Фінляндії найщільніша у світі. Кожна бібліотека використовує у своїй роботі сучасні інформаційні технології. Громадяни активно користуються бібліотеками – кожний фінн у середньому за рік відвідує їх 12,5 разів та бере 20 книг, звукових записів, журналів та інших видань. Це один із найвищих показників у світі.

#### *Культура та відпочинок*

Місцеві влади утримують та фінансують театри, оркестри, музеї, культурні центри, підтримують діяльність культурних і мистецьких організацій. Фінляндія має дуже широку мережу музичних шкіл. Базова мистецька освіта доступна для дітей та молоді в багатьох сферах мистецтва.

За кошти місцевих бюджетів фінансується діяльність різноманітних спортивних клубів, установ і організацій. Підтримується діяльність дитячих спортивних шкіл та молодіжних спортивних організацій.

#### **Добре для життя середовище**

Місцеві влади відповідальні за землекористування, планування та контроль за будівництвом. Муніципальна житлова політика, громадське будівництво, дорожня інфраструктура, громадський транспорт, парки і території безпосередньо впливають на навколишнє середовище. Тому головна мета місцевих влад – створення доброго життєвого середовища та житла для всіх груп населення. Думка членів територіальної громади в обов'язковому порядку враховується при підготовці та прийнятті рішень.

Підприємства з надання муніципальних послуг переважно знаходяться у власності місцевих громад, рідше за утримання мереж водопостачання та каналізації відповідають приватні корпорації. У багатьох районах місцеві влади відповідальні за енергозабезпечення та опалення, а великі муніципалітети мають власні енергетичні компанії. У великих містах майже вся територія міста охоплена мережами районного опалення.

Місцеві влади також відповідальні за управління відходами на своїй території та за організацію переробки сміття.

Органи місцевого самоврядування уповноважені надавати різні екологічні дозволи, стежити за станом довкілля та контролювати шкідливі викиди.

#### **Регіональний та економічний розвиток**

З 1 січня 2010 р. Фінляндія має такий адміністративний поділ:

- 1) 20 областей (або регіонів)  
(фін. *maakunta*, швед. *landskap*)
- 2) області поділені на 72 райони  
(фін. *seutukunta*, швед. *ekonomiskregion*)
- 3) райони поділені на 342 громади  
(фін. *kunta*, швед. *kommun*)

Розвиток за напрямками регіональної політики Євросоюзу вимагає співпраці між місцевими владами та регіонами. ЄС також підтримує транскордонну регіональну кооперацію через програми громадських ініціатив. Регіональні ради відповідають за генеральні плани розвитку, їх підготовку та моніторинг виконання, координують реалізацію відповідних заходів у регіоні.

Субрегіональна співпраця стає все більш різноманітною. Вона може охоплювати землекористування та планування, політику економічного розвитку, транспорт і комунікації, охорону довкілля тощо.

Політика місцевих влад щодо економічного розвитку та забезпечення зайнятості населення має за мету забезпечення конкурентоспроможності й життєздатності своїх регіонів, співпрацю з бізнесом для розвитку системи громадських послуг, яких вимагає приєднання до інформаційного суспільства.

Управління економічним розвитком швидко поширюється за межі муніципалітетів. Органам місцевого самоврядування доручено управляти грантами ЄС для місцевих влад, відповідальних за розвиток сільських територій. Багато муніципалітетів залучено до проектів ділового партнерства, спрямованих на укріплення місцевих бізнес-операторів.

Політика місцевих влад у минулі кілька років була спрямована на економічне зростання і розвиток з метою забезпечення зайнятості населення та зниження рівня безробіття. Ці заходи включали молодіжні проекти професійної підготовки і партнерські програми. Нові форми управління громадськими послугами, коли послуги надаються спільно місцевими владами, центрами зайнятості та Інституціями соціального страхування, запроваджуються для максимального задоволення індивідуальних потреб клієнтів.

*Підготовлено за матеріалами  
Асоціації місцевих і регіональних влад Фінляндії  
<http://www.kunnat.net>*





## Система управління за результатами. Фінський досвід

Фінська школа управління на сьогоднішній день – одна з наймолодших. Фінляндія є крупним торговим партнером країн Балтії, Росії та України, тому досвід управління організаціями у Фінляндії становить для них великий інтерес у силу того, що ця концепція на практиці приносить відчутні результати. Теорія управління у Фінляндії – це певна практична «філософія» управління (стратегічне управління, ситуаційне управління, інтегрований розвиток керівників і організацій і т. д.).

Основна концепція авторів сучасного фінського менеджменту (Тімо Санталайнена, Ееро Воутілайнен, Пертті Порреніє і Юуко Х. Ніссен), які протягом останніх 20 років активно працюють у галузі вдосконалення системи управління організаціями у Фінляндії, присвячена націлюванню керівників на результативність. Концепція управління за результатами формувалася крок за кроком. Сьогодні ця система впроваджена на багатьох підприємствах і в організаціях Фінляндії. Успіхи в економіці, особливо за останній час, – переконливий доказ вмілого управління.

### Поняття управління за результатами

Управління є взаємодією між керівником і підлеглим йому персоналом, гармонійним поєднанням людських та матеріальних ресурсів з метою виконання завдань і досягнення цілей, що стоять перед організацією. Основна ідея управління за результатами полягає в тому, що жодна організація не представляє ніякої цінності сама по собі, але вона є впорядкованою формою, яка об'єднує окремих індивідів та їх групи для досягнення певних результатів.

**Управління за результатами** – це сукупна система управління, мислення та розвитку, за допомогою якої досягаються цілі, визначені й погоджені всіма членами організації. При цьому ефективно використовуються особливості господарської ситуації, творчі здібності людей, а також стилі та техніка управління. Управління за результатами в кожній організації унікальне, тому що полягає в роз'ясненні кожному працівнику сенсу його праці, створенні умов для вільного розвитку фізичних і розумових здібностей людини для досягнення спільно узгоджених результатів та поліпшення рівня життя. Праця в системі управління за результатами не має примусового характеру, тобто його зміст, послідовність, місце і час виконання обумовлюються тільки результатами, у визначенні яких бере участь і керівництво, і персонал.

Виходячи з цього, можна дати таку **схему управління**:

1) **управління діяльністю**, що складається з планування діяльності, постановки завдань, створення системи вимірювання роботи, контролю за виконанням завдань;

2) **управління персоналом**, до якого відносяться забезпечення співпраці між усіма членами колективу, кадрова політика, навчання, інформування, мотивація працівників;

3) **управління найважливішими зв'язками організації**;

4) **постійне вдосконалення управління діяльністю організації та персоналу, зовнішніми зв'язками організації**, у тому числі поліпшення планування діяльності підприємства, дослідження і розвиток мікроклімату в організації, вдосконалення розподілу праці.

В умовах управління за результатами ініціативний і творчий персонал – найцінніший ресурс. Джерелом такого управління є переконання в тому, що кожна людина здатна до саморозвитку незалежно від того, на якому рівні організації вона працює. При цьому керівник повинен бути демократичним, гнучким, готовим до співпраці, приділяти основну увагу результату, довіряти працівнику і делегувати йому обов'язки, а також давати можливість підлеглим домагатися успіху. За своїм характером робота такого керівника, на відміну від традиційних методів керівництва, що ґрунтуються на наказах, полягає в наданні впливу на поведінку і дії людей через їх мотивування на досягнення загальних цілей організації. Дії керівника визначаються тим, як він уявляє собі свої функції та завдання, яку позицію займає стосовно них, з яких передумов виходять його дії. Отже, дії керівника – це стиль, спосіб його роботи.

Фінська школа підготовки та перепідготовки керівників, яка за останні два десятиліття досягла міжнародного рівня, виділила **ряд найважливіших факторів, необхідних для успішної діяльності керівника**:

- ~ вміння досягати результатів і бажання багато працювати для цього;
- ~ здатність нести відповідальність за доручену роботу та вміння приймати ризиковані рішення;
- ~ готовність починати процеси змін і керувати ними в інтересах організації;
- ~ готовність використовувати відкритий спосіб управління, вітати співробітництво;
- ~ мистецтво приймати швидкі рішення;
- ~ здатність зосереджуватися на сьогоденні та майбутньому;
- ~ здатність бачити зміни всередині організації і поза нею, ефективно використовувати їх;
- ~ готовність до тісних соціальних взаємин;
- ~ готовність до загального керівництва;
- ~ творчий підхід до своєї роботи;
- ~ постійне самовдосконалення і хороша загальна психологічна та фізична форма;
- ~ вміння правильно використовувати свій час;
- ~ готовність до мотивування себе та персоналу;

- готовність працювати на чолі добре професійно підготовленого персоналу;
- міжнародний світогляд.

На результативність діяльності впливають такі фактори: швидкий розвиток технології, вдосконалення управління; зміна цінностей, фізичний стан керівника, його особисте ставлення до постійного розвитку.

Велика увага в системі управління за результатами приділяється персоналу. При цьому виходять з того, що кожна людина хоче досягти успіху в роботі; люди доброзичливі та володіють багатьма здібностями; більшість працівників прагне до відповідальної роботи, отримання задоволення від неї; людина хоче вчитися і постійно розвиватися; у кожного є невикористані творчі здібності. Тому для максимального застосування творчих здібностей членів організації, коли вже визначена мета, виконавцю надається свобода вибору стосовно засобів її досягнення. А коли мета неясна і немає можливості використовувати свої здібності, у людини відсутня мотивація до праці. Таким чином, в умовах розглянутого підходу до управління у підлеглих у багато разів більше можливостей для досягнення результату, ніж у рамках традиційної системи управління, заснованої на наказах.

### Тривимірне управлінське мислення у Фінляндії

Нині у Фінляндії відбувається перехід від одновимірною управлінського мислення до багатомірного, тому кожен керівник має знайти свій стиль керування, адже ситуація та вимоги постійно змінюються. Керівник, що діє в умовах управління за результатами, повинен володіти ситуацією і бути провідником нових ідей, він активізує здатності персоналу та спрямовує підлеглих на досягнення результатів. Управління – це сприяння підлеглим в успішному виконанні ними завдань.

Тривимірне управлінське мислення припускає, що ми приділяємо увагу як завданням, так і людині, не забуваючи про ефективність у різних умовах діяльності. Відповідно до нього не існує ніякого раз і назавжди даного способу управління. Кращий же спосіб треба вибирати виходячи з ситуації, що склалася.

При тривимірному управлінському мисленні основне – це врахування конкретних практичних ситуацій і висування на перший план необхідних дій керівника. На практиці керівник не повинен механічно змінювати стиль керівництва у разі зміни відповідних умов, це повинно відбуватися гнучко і природно.

Сьогодні розвиток управління став більш практичним та вимогливим. Але слід обов'язково розглядати ефективність і результативність у всіх випадках як найваж-

ливіший вимір. Ним може бути, наприклад, вмотивованість, якість праці, швидкість прийняття рішень.

Особливістю процесу управління за результатами є те, що керівники повинні мати здатність аналізувати і приймати до уваги зовнішні та внутрішні ситуаційні фактори. Необхідно також володіти різними стилями керівництва й впливу, для того щоб використовувати їх відповідно до вимог ситуації, що склалася. Крім цього, треба брати до уваги наполегливість та творчий підхід як з боку керівника, так і з боку підлеглого. Основний зміст процесу управління за ситуацією можна представити в наступному вигляді: на першому плані стоять джерела впливу керівника, яким фінська школа приділяє особливу увагу. Ці джерела за останні десятиліття значно змінилися. Ще 10–20 років тому ефективними були: формальне положення (статус) в ієрархії організації; формальна компетентність, яка ґрунтувалася в основному на здобуту освіту; право власності; практичний досвід у цій галузі; право на прийняття рішень; право на наймання і звільнення персоналу; чіткі правила; страх перед начальником; можливість впливати на рішення стосовно заробітної плати; родинні стосунки.

Для цих джерел характерним було те, що вони підкреслювали формальне положення керівника в організації, тобто чітко визначали, хто і над ким є начальником і кому треба підкорятися. У 1990-х роках фінська школа рекомендувала такі ефективні джерела впливу: зацікавленість і творчу позицію; плановість; загальне керівництво; вміння співпрацювати та керувати людьми; мистецтво мотивування і стратегічного управління; готовність до ризику; відповідальність за робочі місця; вміння пристосовуватися до змін та використовувати їх; готовність до взаємодії і керівництва групою. Отже, у майбутньому збільшиться значення таких джерел впливу керівників, як їх особисті здібності до управління і авторитет, який спирається на придатність до управління, а значення формального положення керівника поступово зменшуватиметься.

Велику роль на етапі процесу управління відповідно до ситуації відіграє також планування, що має такі основні види: стратегічне, річне, планування графіків роботи.

Стратегічне планування починається з визнання ідеї результативного підходу до діяльності організації, аналізу сильних і слабких сторін внутрішньоорганізаційних і зовнішніх умов. Потім розробляється прогноз на 10–15 років і визначаються цілі на 3–5 років, які відповідають можливостям організації. На цій основі формується стратегія управлінської діяльності (наприклад, методи підвищення конкурентоспроможності місцевої економіки, основні шляхи досягнення цілей).

### Три рівні управління за результатами:

- 1) визначення результатів;
- 2) управління відповідно до ситуації;
- 3) контроль за результатами.

За фінської системи управління двічі на рік проводять бесіди за результатами на всіх рівнях організаційної структури. Керівник або члени його робочої групи оцінюють, наскільки розумно було встановлено ключові завдання в минулому періоді, чи сприяють вони досягненню поставлених цілей. Потім оцінюється відповідність висунутих завдань необхідному рівню (завищення або заниження), перевіряються отримані результати. Коли в колективі сформовано спільну думку про досягнуті результати, розглядається питання про те, що перешкоджало досягненню успіху (наприклад, відсутність необхідних повноважень, навичок), а також уточнюються дії, що сприяють досягненню успіху в майбутньому. Потім визначаються результати, яких необхідно досягти в наступному періоді.

Отже, в управлінні за результатами суттєвим є акцент на результат. Можливості організації використовуються таким чином, щоб плани діяльності поширювалися від їхнього стратегічного рівня до планів індивідуального використання робочого часу окремими працівниками.

Ефективність переходу до нової системи управління залежить від багатьох факторів. Для досягнення успішного функціонування організації розвиток повинен проникати в усі сфери діяльності підприємства, які потребують оздоровлення. Зміни мають однаковою мірою торкнутися як

ціннісних установок людини, так і організаційної структури, руху інформації, системи проєктування або методів роботи. Розвитку потребує також активність вищого керівництва, позаяк воно своїм прикладом впливає на ставлення підлеглих до роботи і сприяє залученню у процес всього персоналу. У цьому випадку успіх залежить від уміння використовувати творчі здібності членів організації, що неможливо при авторитарній системі управління. Спочатку треба змінити культуру управління, а потім, коли у підлеглих з'явиться почуття відповідальності й бажання перейти на новий шлях розвитку, система управління за результатами стане ефективною.

Нині фінські організації активно використовують цю систему управління, переходять до другого етапу розвитку, для якого характерні вивільнення творчих здібностей і свідомий розвиток. У XXI ст. планується перехід до третього етапу управління за результатами, який буде характеризуватися самостійністю організаційних структур та їх членів, перетворенням організацій у мікроорганізації, в яких управління такою мірою, як зараз, не буде потрібно. Ступінь використання розумових здібностей усіх працівників організації порівняно зі справжнім станом зростає в багато разів.

*Джерело: <http://library.if.ua/book/142/9539.html>*



## Формування сучасних управлінських та комунікативних навичок у працівників органів місцевої влади: українські можливості в контексті фінського досвіду

26 травня 2011 року у Вінниці Інститут трансформації суспільства (Київ) спільно з Національною академією управління (Київ) та Управлінням державної служби Голодержслужби України провів тренінг «Формування сучасних управлінських та комунікативних навичок у працівників органів місцевої влади: українські можливості в контексті фінського досвіду». Захід було організовано за сприяння Вінницької обласної ради, Вінницької обласної державної адміністрації, Вінницької міської ради. Тренінг відбувався в рамках проекту, що впроваджується Інститутом трансформації суспільства за підтримки Посольства Фінляндії в Україні.

### Мета тренінгу:

- ~ Вивчення європейського досвіду якісного врядування (*Good Governance*) на рівні малих і середніх міст.
- ~ Аналіз існуючих та нових джерел економічного розвитку українських міст.
- ~ Забезпечення працівників органів місцевої влади України сучасними знаннями та навичками, у тому числі на

основі фінського досвіду, у таких сферах, як: управління процесами місцевого розвитку, налагодження ефективної комунікації між місцевою владою і громадою, формування й використання інформаційних потоків, спрямованих на активізацію розвитку місцевих громад.

- ~ Підвищення ролі лідерів місцевої влади у житті та зміцненні територіальних громад.
- ~ Залучення громад до інтерактивного діалогу з місцевою владою щодо формування комфортного життєвого середовища та впровадження належного управління в українських містах.

**Учасники заходу:** керівники Вінницької обласної державної адміністрації, Вінницької обласної ради, Вінницької міської ради, Управління державної служби Голодержслужби України у Вінницькій області; представники Національної академії управління, Інституту трансформації суспільства; голови райдержадміністрацій, міські та селищні голови, депутати міських і селищних рад, держслужбовці; засоби масової інформації Вінниччини.



## ВСТУПНІ ПРОМОВИ КЕРІВНИКІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІЗАТОРІВ ТРЕНІНГУ

**Тетяна Пашиніна**, директор Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій Вінницької області, відкриваючи тренінг, наголосила, що світ загалом та Україна зокрема сьогодні знаходяться у стані динамічних змін. Органи місцевої влади мають адекватно реагувати і приймати правильні рішення з огляду на нові тенденції розвитку. Тож очевидно, що вони потребують сучасних знань у сфері управлінської та комунікативної діяльності, які спираються на відповідний європейський досвід. Тому тема тренінгу є вкрай важливою та актуальною.

**Сергій Татусяк**, голова Вінницької обласної ради, охарактеризував тренінг як надзвичайно важливий захід з розвитку якісного врядування у сфері місцевого самоврядування. С. Татусяк підкреслив необхідність проведення подібних заходів, покликаних покращити життя населення України, зробити нашу державу демократичною, соціальною та правовою. Окрім того, голова обласної ради зауважив, що основною передумовою успішного проведення реформ є жива і плідна дискусія в суспільстві. Робота, яка проводиться сьогодні керівництвом держави, має за мету покращити розвиток країни у всіх сферах життєдіяльності. На думку С. Татусяка, сьогодні ініціативи, запропоновані Президентом України, якісно впроваджуються на місцевому рівні, але тим не менш вони нашоухуються на таку перепону, як бюрократичний апарат, який не дає трансформуватися моделі місцевого самоврядування і державного управління. Нині простежується опір реформам на рівні міністерств, регіональної влади. Сергій Татусяк відповідально заявив, що будь-який чиновник, який працює в органах місцевого самоврядування, має створити умови для ефективної роботи влади.

Окрім того, голова обласної ради підкреслив, що тренінг покликаний забезпечити обмін думками, пропозиціями, які в майбутньому дадуть корисні результати для розвитку України. Підсумком тренінгу мають стати рекомендації для влади як на місцевому, так і на загальнонаціональному рівні.

**Олег Соскін**, директор Інституту трансформації суспільства, професор кафедри міжнародної економіки та підприємництва Національної академії управління, керівник проекту, окреслив актуальність та мету заходу. Він пояснив, що формування сучасних управлінських і комунікативних навичок у працівників органів місцевої влади є вкрай важливим в умовах адміністративно-територіальної реформи, необхідність якої назріла в Україні. У цьому зв'язку в нагоді може стати фінський досвід якісного врядування. Олег Соскін розповів про досвід Інституту трансформації суспільства (ІТС) у розвитку україно-фінської співпраці, зокрема про організований ІТС офіційний візит українських міських голів до Фінляндії у 2006 році, видання книги «Фінський досвід місцевого самоврядування – для українських міст», проведення низки тренінгів.

Олег Соскін подякував Посольству Фінляндії в Україні за підтримку проекту, в рамках якого проводиться тренінг, а також звернув увагу на те, що проект поширюється на чотири області України (Кіровоградську, Вінницьку, Полтавську та Хмельницьку), що створює засади для розвитку якісного врядування в Україні.

## ВИСТУПИ ЕКСПЕРТІВ

### 1. Якісне врядування як основа конкурентоспроможного розвитку міст

**Олег Соскін**, директор Інституту трансформації суспільства, професор кафедри міжнародної економіки та підприємництва Національної академії управління, сертифікований експерт з питань розвитку місцевого самоврядування Фінляндії

Україна обрала європейський шлях розвитку і поставила за мету інтеграцію до європейських структур. Елементом формування цієї мети є *Good Governance*, або добре врядування. Термін *Good Governance* вперше з'явився у 1997 році. Він поєднав дві концепції: менеджмент – нове суспільне управління, а також формування мережі управління. Всі країни в Європі переходять до моделі консенсусу при врегулюванні будь-яких питань. *Good Governance* – це модель, яка містить якісне, демократичне, професійне, ефективне врядування.

Добре урядування на місцевому рівні передбачає формування конкурентоспроможного, ефективного, відкритого та справедливого механізму надання послуг, задоволення на якісному рівні потреб територіально-адміністративних громад і плідну взаємодію органів місцевої влади з громадськими та неурядовими організаціями.

Основні принципи якісного врядування: колективність, консенсус, верховенство права, прозорість, підзвітність, відповідальність, ефективність, дієвість та інші. Нинішня модель врядування, яка сформувалася в Україні, не може забезпечити дотримання та виконання всіх цих базових принципів для впровадження якісного врядування. Тут важливо спертися на європейський досвід. Саме тому за головний приклад було обрано Фінляндію, яка займає перше місце за якістю життя у світі.

Дуже важливо, аби територія мала стратегію свого розвитку, і стратегії розвитку регіону та міста не суперечили одна одній. Всі питання повинні вирішуватися гармонізовано. Впровадження стратегії розвитку мусить мати відповідне інформаційне забезпечення. Для цього місто, селище, село обов'язково повинні створити веб-сторінку свого населеного пункту. Адже якщо він не представлений сьогодні в Інтернет-мережі, то про нього ніхто не знає і така територія є неконкурентоспроможною.

Нині поширюється кластерний підхід до врядування. Він означає використання всіх переваг і засобів, які має певна територія та її сусіди. Наприклад, в одному місті є залізничне сполучення, а у селища, що межує з цим містом, – не-

має, але в нього є корисні копалини. У такому разі території можуть об'єднатися і створити спільний проект.

Для якісного спілкування громади, бізнесу і влади існують сучасні механізми, зокрема, опитування громадської думки, громадські слухання та інші. Міські або сільські голови мають використовувати ці засоби для економії свого робочого часу.

Тенденція до централізації управління, яка притаманна Україні, покликана на провал, тому що неможливо знати досконало, які існують проблеми на місцях і як краще їх вирішити.

Фінляндія має одну з найкращих моделей *Good Governance*, яка сьогодні ефективно реалізована. Якісне врядування в цій країні діє за такими принципами, як управління ситуацією, моніторинг ситуації, визначення результатів, управління за результатами і контроль результатів. У Фінляндії вже немає районів та областей, існують тільки муніципалітети й уряд країни. У Фінляндії відсутній поділ на село, селище, місто районного значення, місто обласного значення, місто республіканського значення, у них є громада незалежно від того, скільки там проживає населення. Гроші, зароблені громадою, залишаються на місцях. Фінни вже перейшли на такий рівень, коли громада спроможна вирішувати всі питання власного життєзабезпечення. Існує фінансова програма, що стимулює до об'єднання фінські муніципалітети, яких сьогодні налічується 336.

Усе населення Фінляндії має доступ до Інтернету. Через різноманітні комп'ютерні програми фінни можуть вирішувати будь-які питання, які потребують співпраці з місцевою владою.

Мер у фінських муніципалітетах не обирається, а є виконавчим менеджером, тоді як в Україні мер очолює і раду, і виконавчу владу. Тож треба розмежувати обов'язки міського голови і наймати менеджера для того, щоб він займався покращенням іміджу населеного пункту та пошуком потенційних інвесторів.

У фінській виборчій системі діють відкриті виборчі списки. Люди голосують за партії і тих людей, які стоять у списку. Базові принципи якісного врядування у Фінляндії – це відкритий доступ до інформації, відсутність бюрократичних перепон при веденні бізнесу та в житті суспільства. У Фінляндії відсутні казначейства, рахунок муніципалітетів відкритий у комерційному банку. Місцева громада сама може визначати ставки податків.

Захист навколишнього середовища – обов'язковий елемент якісного врядування у Фінляндії. Окреме місце займає збір та переробка сміття. Цей процес – автоматизований. Державна монополія встановлена на гральний, горілчаний і тютюновий бізнес. Гроші, які держава отримує від цих сфер бізнесу, йдуть на благодійність, будівництво спортивних майданчиків та охорону здоров'я.

Україні потрібно вивчити і якнайшвидше реалізувати досвід Фінляндії у сфері місцевого самоврядування та управління державою загалом.

## **2. Шляхи взаємодії місцевої влади і громади: фінський досвід та українська перспектива**

**Вадим Сахаров**, *завідувач кафедри міжнародної економіки та підприємництва Національної академії управління, професор, радник з економічних питань Посольства України у Фінляндії (1994–1997 рр.)*

Фінляндія свого часу була найбіднішою країною свого регіону. А сьогодні вона стала тією країною, чий досвід варто запозичувати в першу чергу. Коли свого часу ми намагалися побудувати «соціалізм» у радянському розумінні, фінни збудували соціалізм у людському розумінні. Фінляндія – це країна, де практично неможливо стати мільярдером, і в той же час неможливо стати бідним. Якщо людина втрачає роботу з якихось моральних міркувань, держава фінансово допомагає їй. Крім того, надається фінансова допомога людям, котрі приїхали у Фінляндію й довели, що вони мають фінське коріння.

Фінляндія – це найбільш децентралізована й найменш корумпована країна світу.

Система влади у Фінляндії складається з центральної та місцевої. До 2009 року в країні було п'ять губернаторів, які призначалися президентом, однак у 2010 році в країні немає ні провінцій, ні губернаторів. У Фінляндії сьогодні існує 336 муніципалітетів. Найменший муніципалітет – острів Соттунга в Балтійському морі, де проживає 120 мешканців. Середній муніципалітет налічує 15 200 жителів і має площу 873 кв. км. Яким повинен бути населений пункт – міським чи сільським – вирішує муніципальна рада. Сільський муніципалітет зазвичай складається із декількох поселень, які не мають власної адміністрації. Дуже цікавим є те, що всі партії, представлені у країні, беруть участь у житті муніципалітету, оскільки муніципальні збори призначають політичний виконавчий орган, до якого входять представники всіх партій; водночас опозиція фактично відсутня. Більшість членів фінського парламенту, і навіть міністри, є членами муніципальних рад. Фінни не обирають голову адміністрації. Муніципальне управління очолює менеджер, якого призначає рада. Менеджер, поряд із іншими спеціалістами, які працюють у муніципальному управлінні, зберігають свій пост незалежно від результатів виборів. Більшість муніципальних менеджерів є високопрофесійними спеціалістами, які мають університетський ступінь.

Цікавим є те, що на рівні муніципалітету існує церковний податок. Муніципальне управління має право запроваджувати місцеві податки. Звичайний фінн віддає 30–35% своїх доходів у місцевий і державний бюджети. Додаткові доходи бюджету можуть надходити за рахунок послуг у сфері охорони здоров'я. Охорона здоров'я – досить дорога сфера послуг. Медичне страхування є обов'язковим для всіх громадян Фінляндії. Без рецепта лікаря не-

можливо купити жодні ліки, окрім вітамінів. Але освіта є безкоштовною, і включає безкоштовні підручники, харчування і транспортні послуги.

Фінляндія має значні державні борги. Але при цьому варто враховувати, під які проценти береться кредит і на які цілі він витрачається. Більшість коштів йде на інноваційні проекти. Таким чином гроші дуже швидко повертаються.

Цікавим є те, як фінни розширюють свою територію. Всі будівельні відходи, які залишаються при будівництві, висипаються біля берега і таким чином розширюється територія. За законодавством Фінляндії біля дому має бути стільки місць для паркування, скільки квартир у будинку. Крім того, існують районні підземні місця для паркування. У містах усі місця для паркування є безкоштовними.

В'язниця по-фінськи є чимось із царини фантастики. В'язні живуть у просторих кімнатах, де є телевізори та комп'ютери, мають змогу здобути вищу освіту, користуватися бібліотекою. Крім того, деякі в'язні отримують дозвіл ходити в суботу та неділю у місто. Харчування в'язнів є триразовим, і всі продукти доставляють із найближчого ресторану.

Треба зауважити, що фінни надзвичайно законослухняні люди. Більшість правопорушень скоює російське та естонське населення. Фінни чітко дотримуються правил користування громадським транспортом – фінн ніколи не займе місце, призначене для осіб похилого віку. Всі ці принципи і правила фінни використовують також у політиці та економіці.

Висновок слід зробити один: Україна і українці мають змінити своє ставлення до життя. Понад те, треба глибоко вивчати та використовувати досвід високорозвинутих країн.

**Після тренінгу відбувся практикум «Налагодження ефективної комунікації між місцевою владою та громадою», який провела Надія Матвійчук, керівник відділу маркетингу Інституту трансформації суспільства, координатор проекту ІТС «Українські міста в Інтернеті», сертифікований експерт з питань розвитку місцевого самоврядування Фінляндії.**

#### **Керівники органів місцевого самоврядування та держслужбовці Вінниччини про становлення якісного врядування в Україні – результати опитування**

У рамках тренінгу Інститут трансформації суспільства провів опитування громадської думки. Воно проходило шляхом анкетування. Респондентами були 53 учасники тренінгу – керівники та представники органів місцевого самоврядування, держслужбовці Вінницької області. В анкеті було запропоновано п'ять запитань із можливими варіантами відповідей.

На перше запитання **«Чи вважаєте Ви наразі актуальним проведення реформи місцевого самовряду-**

**вання в Україні?»** переважна більшість респондентів – 94,34% – відповіли «так», 1,89% опитаних відповіли «ні», 3,77% учасників тренінгу не змогли дати відповідь на це запитання.

На друге запитання **«Який із індикаторів якісного врядування (GG) Ви вважаєте найважливішим?»** респонденти мали змогу визначити три індикатори із шести. В результаті було виявлено три основні індикатори якісного врядування, а саме: «Належна законодавча база» (83,02%), «Взаємодія з громадою» (62,27%) та «Децентралізація управління» (54,70%).

На третє запитання **«Які проблеми, на Ваш погляд, потребують термінового вирішення у Вашому населеному пункті?»** учасники тренінгу мали змогу визначити чотири проблеми із шістнадцяти зазначених в анкеті. У результаті було виявлено чотири головні проблеми населених пунктів: «Залучення інвестицій у населений пункт» (67,92%), «Ремонт доріг» (66,04%), «Зменшення рівня безробіття і створення нових робочих місць» (49,06%), «Вивіз та утилізація сміття» (35,85%). Мало приділяється уваги таким важливим питанням, як формування бренду населеного пункту (7,55%), покращення роботи транспорту (3,77%), збереження культурної спадщини (3,77%).

На четверте запитання **«Що, на Вашу думку, повинен, перш за все, робити голова органу місцевого самоврядування?»** було запропоновано 4 варіанти відповіді. 37,74% опитаних визначили, що голова органу місцевого самоврядування насамперед має здійснювати керівництво населеним пунктом. 18,87% респондентів вважають, що голова повинен вирішувати поточні місцеві проблеми. 32,08% людей впевнені, що голова мусить сприяти залученню інвестицій у населений пункт. 11,32% учасників опитування вважають, що голова органу місцевого самоврядування має представляти інтереси населеного пункту на регіональному та загальнонаціональному рівнях.

На п'яте запитання анкети **«Яку роль у взаємовідносинах місцева влада – громада Ви відводите офіційному сайту населеного пункту?»** переважна більшість опитаних (73,59%) відповіла «велику», 18,87% респондентів вважають, що роль офіційного сайту є незначною, 3,77% учасників опитування не змогли визначити роль офіційного сайту населеного пункту. 3,77% респондентів впевнені, що офіційний сайт у взаємовідносинах влада – громада ніякої ролі не відіграє.





## Формування сучасних управлінських та комунікативних навичок у працівників органів місцевої влади: українські можливості в контексті фінського досвіду

27 вересня 2011 року у Хмельницькому Інститут трансформації суспільства (Київ) спільно з Національною академією управління (Київ) та Управлінням державної служби Голодержслужби України у Хмельницькій області провів тренінг «Формування сучасних управлінських та комунікативних навичок у працівників органів місцевої влади: українські можливості в контексті фінського досвіду». Захід було організовано за сприяння Хмельницької обласної ради, Хмельницької обласної державної адміністрації, Хмельницької міської ради. Тренінг відбувався в рамках проекту, що впроваджується Інститутом трансформації суспільства за підтримки Посольства Фінляндії в Україні.

### Мета тренінгу:

- ~ Аналіз існуючих та поширення нових джерел економічного розвитку українських міст.
- ~ Вивчення європейського досвіду якісного врядування (*Good Governance*) на рівні малих і середніх міст.
- ~ Забезпечення працівників органів місцевої влади України сучасними знаннями та навичками, у тому числі на основі фінського досвіду, у таких сферах, як: управління процесами місцевого розвитку, налагодження ефективної комунікації між місцевою владою та громадою, формування й використання інформаційних потоків, спрямованих на активізацію розвитку місцевих громад.
- ~ Залучення місцевих громад до інтерактивного діалогу з місцевою владою щодо шляхів формування комфортного життєвого середовища і впровадження належного управління в українських містах.
- ~ Підвищення ролі лідерів місцевої влади у житті та зміцненні громад.

**Учасники заходу:** керівники Хмельницької обласної державної адміністрації, Хмельницької обласної ради, Хмельницької міської ради, Управління державної служби Голодержслужби України у Хмельницькій області; представники Національної академії управління, Інституту трансформації суспільства; голови райдержадміністрацій, міські та селищні голови, депутати міських і селищних рад, держслужбовці; засоби масової інформації Хмельницької області.

### ВСТУПНІ ПРОМОВИ КЕРІВНИКІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІЗАТОРІВ ТРЕНІНГУ

**Леонід Місінкевич**, перший проректор Хмельницького університету управління та права, відкриваючи тренінг,

відзначив, що фінський досвід управлінської діяльності давно визнаний у світі як один із найбільш ефективних. Тому можна говорити, що учасникам тренінгу випала чудова нагода ознайомитися і долучитися до дієвих методів управлінської практики, які обов'язково посприяють процесам формування в Україні комфортного життєвого середовища та впровадження належного управління у регіоні. Важливо й те, що участь у заході беруть студенти – наша майбутня зміна, яким дуже важливо опанувати під час навчання кращий досвід та новітні методики. Доповідач наголосив, що органи місцевого самоврядування нині потребують сучасних знань і у сфері комунікативної діяльності, яка повинна спиратися на відповідний європейський досвід. Отже, тема тренінгу є вкрай важливою та своєчасною.

**Микола Дерикот**, голова Хмельницької обласної ради, наголосив на актуальності реформування органів місцевого самоврядування, оскільки Україна у цілому вступила в довгоочікуваний період здійснення широкого комплексу загальнодержавних реформ, а той стан справ, який мав місце дотепер, можна охарактеризувати лише як стабільну стагнацію. Доповідач зауважив, що за відсутності в Україні необхідного законодавства у цій сфері, життєво необхідні для органів місцевого самоврядування різних рівнів процеси застигли на стадії обговорень, і далі справа не пішла. Головною причиною цього була й залишається психологічна та фахова неготовність посадових осіб змінювати підходи до роботи. Це унеможливує виконання ними свого головного завдання: створення і підтримка сприятливого життєвого середовища, а також надання послуг населенню.

Крім того, наголосив М. Дерикот, реформування органів місцевого самоврядування є більш складним завданням, ніж реформування органів виконавчої влади взагалі, оскільки провести відповідний перерозподіл повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів без розуміння їх спроможності виконувати ці повноваження, – взагалі неможливо. Це питання потребує виваженого і зрілого підходу до його вирішення, резюмував доповідач.

Сьогодні, підкреслив голова обласної ради, як ніколи гостро постає питання саме широкої системної реформи галузі, для втілення якої є всі можливості: політична воля, інтегрована влада та теоретичні напрацювання. При цьому має відбутися передача частини повноважень на користь

органів місцевого самоврядування. На думку М. Дерикота, рівень децентралізації влади повинен відповідати розумному співвідношенню двох показників – свободи органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень та адекватній відповідальності за ці рішення. При цьому місцеві бюджети мають бути достатніми для виконання відповідних повноважень.

Цей тренінг, зазначив голова обласної ради, покликаний допомогти місцевій владі вирішити частину проблем, акумулювати нові ідеї, обговорити пропозиції, що в майбутньому дасть корисні результати для розвитку регіону і України в цілому. «Настав час починати цілеспрямовану, конструктивну роботу для досягнення завдань, життєво необхідних громадам», – підсумував М. Дерикот.

**Олег Соскін, директор Інституту трансформації суспільства, професор кафедри міжнародної економіки та підприємництва Національної академії управління, керівник проекту,** охарактеризував тренінг як надзвичайно важливий і потрібний захід для Хмельницької області за для розвитку якісного управління у сфері місцевого самоврядування. Він пояснив, що формування сучасних управлінських і комунікативних навичок у працівників органів місцевої влади – це необхідна умова для здійснення ефективної адміністративно-територіальної реформи, другий етап якої вже на часі в нашій державі. У цьому зв'язку в нагоді може стати фінський досвід якісного врядування. Олег Соскін детально розповів про 10-річний доробок Інституту трансформації суспільства (ІТС) щодо поширення серед керівників органів місцевого самоуправління європейського досвіду якісного управління. За цей час було проведено 12 навчальних візитів до провідних країн Європи, у яких взяли участь майже 100 міських голів з усієї України, але внесок фінських партнерів є особливо значимим, а їх досвід – унікальним. Фінляндія переходить нині до дворівневої системи управління, де значення і роль громади є визначальними. Керівник проекту відзначив, що тільки заможне та сильне місцеве самоврядування здатне забезпечити відповідний рівень життя українських громадян. А найдієвіший і найкоротший шлях до заможних громад, кращого життя та якісного врядування – переймати передовий світовий і європейський досвід.

Олег Соскін подякував керівництву Хмельницької області за сприяння в організації заходу, а Посольству Фінляндії в Україні – за всебічну підтримку проекту, в рамках якого проводиться тренінг.

**Оуті Ісотало, другий секретар Посольства Фінляндії в Україні,** щиро привітала учасників тренінгу та наголосила на важливості діяльності неурядових громадських організацій в Україні для розвитку і поглиблення процесів європейської інтеграції. Вона підкреслила, що Фінляндія всіляко допомагає та буде допомагати Україні на цьому шляху. Пані Ісотало вперше приїхала до Хмельницького і позитивно відзначила той факт, що питанням якісного врядування, реформам місцевого самоуправління надається в регіоні особлива увага. Побажавши учасникам

заходу плідної роботи, вона наголосила на безумовній необхідності впровадження у повсякденну практику отриманих під час тренінгу знань та умінь, що є наріжним каменем на шляху до успіху будь-яких реформ.

**Григорій Гоцький, начальник Управління державної служби Голодержслужби України в Хмельницькій області,** наголосив на актуальності тренінгу, що сприятиме запровадженню передового досвіду у процесі підготовки державних службовців. Знайомлячись з успіхами, які досягла Фінляндія, ми зможемо іншими очима подивитися на рівень організації нашої роботи, побачити відмінності, зробити певні висновки. Все це робиться, підкреслив пан Гоцький, задля досягнення єдиної мети – покращення надання своєчасних та якісних послуг нашим споживачам.

**Людмила Черевченко, керуюча справами виконкому Хмельницької міської ради,** висловила переконання, що захід, який проходить сьогодні у Хмельницькому, буде успішним і корисним, оскільки місцеві державні службовці люблять учитися та здобувати нові знання. «Обмін досвідом, спілкування з колегами, ознайомлення з передовими методами і формами роботи дасть нам нові можливості вдосконалювати нашу професійну діяльність», – підсумувала Л. Черевченко.

## ВИСТУПИ ЕКСПЕРТІВ

### 1. Якісне врядування як основа конкурентоспроможного розвитку міст

**Олег Соскін, директор Інституту трансформації суспільства, професор кафедри міжнародної економіки та підприємництва Національної академії управління, сертифікований експерт з питань розвитку місцевого самоврядування Фінляндії**

Питання щодо впровадження якісного врядування, або *Good Governance*, є надзвичайно важливим насамперед тому, що Україна обрала європейський шлях розвитку, який підтримує більш як половина населення нашої держави. Термін *Good Governance* вперше з'явився у 1997 році, а структури ООН згодом почали його широко застосовувати. Якщо ми бажаємо стати частиною Європи, то повинні прагнути досягнути їхніх стандартів, зокрема в галузі управління. Всі країни на Європейському континенті переходять до особливої моделі консенсусу при врегулюванні будь-яких питань. *Good Governance* – саме така модель, яка містить ефективне, демократичне, якісне, професійне, врядування. А в наближенні до завдань сьогоденного тренінгу це означає надання якісних послуг членам громади.

Загальні принципи якісного врядування: верховенство права, колективність, консенсус, прозорість, підзвітність, відповідальність, рівноправність, ефективність, дієвість та ін. Існуюча в Україні модель управління не може забезпечити дотримання та виконання всіх цих базових принципів для впровадження якісного врядування. На жаль, в Україні поки що погане врядування, і в цьому легко пересвідчитись.

Що ж потрібно зробити, щоб досягти певних зрушень на краще? Важливо проаналізувати ситуацію та сформува-ти якісний план дій. Починати планування потрібно із врахування глобальних завдань, і тому важливо, щоб кожна територія розробила стратегію свого розвитку, а стратегії розвитку регіону, міста та громади узгоджувалися одна з одною. У нашому випадку можна подумати про створення стратегії розвитку всього Поділля, яке включає ряд областей. Усі ці питання повинні вирішуватися гармонізовано та добровільно, і вирішальна роль тут мусить відводитися громаді.

Добре, або професійне, урядування на рівні міста або селища дозволить створити справедливий та високоефективний механізм надання послуг, що дасть можливість на європейському рівні забезпечувати потреби наших громад. Цього, однак, не досягти, не обравши за мету більш тісну взаємодію органів місцевої влади з громадськими неурядовими організаціями, місцевими підприємцями та членами громад.

Впровадження стратегії розвитку повинно мати відповідне інформаційне забезпечення. Для цього містам, селищам, селам обов'язково слід створити веб-сторінку свого населеного пункту. Але найголовнішим для поступального розвитку є те, що міста самі повинні розпоряджатися своїми бюджетами і бути підзвітними з цих питань, головним чином, перед власними громадами.

Крім вищезазначених, дуже важливим є кластерний підхід до врядування. Він означає використання тих раціональних переваг і засобів, які має певна територія та її сусіди. Наприклад, в Австрії і Скандинавських країнах ніколи не передаються у приватну власність монополні структури, зокрема енергопостачальні. Адже така передача або продаж дуже невигідні місцевим громадам. У нас ситуація, на жаль, інакша, але ще не все втрачено. У європейських країнах існують прецеденти повернення структур монополістів у власність громади.

Не можна не згадати про важливість децентралізації управління на місцевому рівні, а також про підготовку кадрів і розвиток у посадовців основ стратегічного мислення. Ми повинні готувати державних службовців, які відповідають сучасним вимогам, що означає приділяти більшу увагу питанням мотивації працівників.

Немає сумнівів, що для того, аби змінити наше життя на краще, важливо спиратися на передовий досвід. Саме тому за показовий приклад було обрано Фінляндію, яка займає перше місце за якістю життя у світі; де справді збудована прогресивна модель народного капіталізму, де рушійною силою суспільства, на відміну від України, є середній клас. Фінляндія має одну з найкращих моделей місцевого врядування, яка сьогодні ефективно реалізована.

Основні принципи *Good Governance* у Фінляндії: управління за ситуацією, її моніторинг, визначення результатів, управління і контроль результатів.

У Фінляндії немає районів чи областей, як у нас, – існують тільки муніципалітети й центральний уряд країни. У цій країні немає поділу на села, селища, міста, у них є громада та утворені муніципалітети, яких сьогодні налічується 336. Гроші, зароблені громадою, головним чином залишаються на місцях. Мер у фінських муніципалітетах не обирається, а є виконавчим менеджером, тоді як в Україні мер очолює і раду, і виконавчу владу. Фінни вже перейшли на такий рівень, коли громада спроможна забезпечити себе сама. Велику роль у цьому процесі відіграє використання Інтернету. У Фінляндії – відкритий доступ до інформації, відсутні бюрократичні перепони при веденні бізнесу та у житті суспільства. Використовуючи можливості Інтернету, фінни можуть вирішувати будь-які питання, які потребують співпраці з місцевою владою, знаходитися з нею на постійному зв'язку.

У Фінляндії муніципальні фінанси формуються за рахунок податків, відсутні казначейства, рахунок муніципалітетів відкритий у комерційному банку. Місцева громада сама може визначати ставки податків. Захист навколишнього середовища – важливий елемент якісного врядування у Фінляндії. Міста формуються там у вигляді садів. Майже в кожному місті є бізнес-інкубатори, а досягненням фіннів у сфері охорони здоров'я можна лише позаздрити. Як результат, середня тривалість життя у фіннів перевищує 80 років, і вони зберігають можливість жити активним життям навіть у похилому віці.

Як бачимо, повсякденне життя у Фінляндії значно відрізняється від стану справ у наших селах містах і в країні у цілому. Часу на роздуми вже не залишилося. Ось чому нам потрібно вивчати та якнайшвидше реалізовувати досвід Фінляндії принаймні у сфері місцевого самоврядування. Треба усвідомити: якщо це вдалося фіннам, то і ми зможемо.

## **2. Шляхи взаємодії місцевої влади і громади: фінський досвід та українська перспектива**

**Вадим Сахаров**, *завідувач кафедри міжнародної економіки та підприємництва Національної академії управління, професор, радник з економічних питань Посольства України у Фінляндії (1994–1997 рр.)*

Фінляндія сьогодні є країною, якою по праву пишається кожний її громадянин, але були часи, коли вона належала до найбідніших країн Європи. Фінляндія – це країна, де дуже комфортно жити, де практично неможливо стати мільярдером (серед фіннів є лише один мільярдер, та навіть він проживає у Швеції), і в той же час дуже важко залишатися бідним. Якщо людина надовго втрачає роботу через якісь обставини, держава всіляко допомагає їй. Свого часу мені довелося попрацювати у цій країні у складі українського посольства, і я багато чого побачив на власні очі. Зазначу лише, що майже півстоліття радянські люди займалися побудовою соціалізму, але саме фінни спромоглися побудувати справжній народний соціалізм. На початку 90-х років минулого століття, після розпаду Радянського Союзу, з яким вона мала тісні економічні зв'язки, Фінляндія

зробила ставку на ті галузі економіки, де мала добрі напрацювання, і де могла продемонструвати певну конкурентоздатність. Згодом Фінляндія досягла на цих напрямках вражаючих успіхів. Та фінське диво проявилось не тільки у цьому. Незважаючи на те, що фінни віддають значну частину свого заробітку до бюджетів різних рівнів, рівень життя у цій країні вражає навіть середнього європейця. Які ж передумови такого комфортного існування? Головним чиним – це низька корупція та якісне врядування.

Фінляндія входить до п'ятірки найменш корумпованих країн на земній кулі, але також є однією з найбільш децентралізованих держав у світі. Однією з ключових передумов фінського успіху є створення дуже раціональної та вдалої системи влади, яка складається з центральної та місцевої. Ще два роки тому в країні було п'ять губернаторів, однак зараз у Фінляндії немає більше ні провінцій, ні губернаторів. Зате в країні існує 336 муніципалітетів. Саме муніципальна рада – найбільш важлива ланка у місцевому управлінні, зокрема, вона навіть вирішує яку назву повинен носити населений пункт. У нас таке питання віднесено до компетенції Верховної Ради України. Всі партії, зареєстровані в країні, беруть участь у житті муніципалітету, оскільки муніципальні збори призначають політичний виконавчий орган, до якого входять представники всіх політичних сил. Опозиція звичайно залишається, але фактично вона просто допомагає у спільній роботі. Голови міст та сіл, як правило, обираються муніципальними радами. З ними укладається відповідний контракт, а їх орієнтовна зарплата у 2–3 рази вища від середньої по країні, яка нині складає близько 2600 євро на місяць.

Фінни не обирають голову адміністрації. Муніципальне управління очолює менеджер, який призначається муніципальною радою. Такий керівник, поряд із іншими спеціалістами, які працюють у муніципальному управлінні, зберігає свій пост незалежно від результатів виборів. Більшість муніципальних менеджерів є високопрофесійними фахівцями, які мають магістерський або докторський вчений ступінь. Цікаво, що більшість членів фінського парламенту, і навіть міністри, є членами муніципальних рад.

Деякі слова про раціональність рішень, які приймаються на всіх рівнях, і на місцевому зокрема. Все продумано і працює для блага людини, і це не просто слова. Цікавий іноземний досвід впроваджується дуже швидко.



Пенсіонери отримують гарні пенсії і мають можливість подорожувати за кордон. Медичне страхування є обов'язковим для всіх громадян Фінляндії, а лікарні вражають своєю впорядкованістю та комфортом. Освіта у країні є безкоштовною, і включає безкоштовні підручники, харчування, транспортні послуги для школярів. Як це не дивно, але ціни на житло у Фінляндії порівняно не такі високі, як в Україні. Кожна фінська сім'я живе у будинку або окремій квартирі. За законодавством біля дому має бути стільки місць для паркування, скільки квартир є у будинку. Крім того, усі місця для паркування у містах – безкоштовні. У кожному будинку обов'язково є сауна, а під будинком – басейн.

Треба зауважити, що фінни надзвичайно законослухняні люди. Цей принцип вони уміло використовують у суспільно-політичному та економічному житті. Фінни переконані, що це одна із першопричин їхнього процвітання.

У жителів Фінляндії, безперечно, є чому повчитися. Тому, по можливості, раджу вам відвідати цю чудову країну. Наразі вважаю, що нам необхідно вивчати і використовувати практичний досвід якісного управління Фінляндії та інших передових країн світу.

### **3. Створення Центру надання адміністративних послуг: досвід міста Хмельницького**

**Людмила Червченко**, керуюча справами виконкому Хмельницької міської ради

Насправді від свідомості суспільства, а головним чиним його еліти, залежить сьогодні дуже багато, а саме успіх будь-якої діяльності, що здійснюється у державі. Місцева влада покликана вирішувати, насамперед, проблеми людей. Територіальна громада міста Хмельницького є дуже активною – ми отримуємо щорічно 20-30 тисяч звернень від громадян. Тому нам потрібно розвиватися та удосконалюватися у своїй управлінській діяльності. Хоча ми намагаємося працювати якнайкраще, проте громадяни висловлюють певну кількість нарікань і вказують на недоліки нашої роботи, головними серед яких є: брак поваги до відвідувачів, територіальна та предметна розпорошеність адміністративних закладів, довготривалі строки надання послуг тощо. Наші працівники покликані вчасно реагувати на ці сигнали, надавати людям необхідні пояснення та вдосконалювати свою роботу, наслідуючи при цьому передовий досвід.



У результаті ми змогли провести відповідну реорганізацію та створити нову структуру для більш досконалої допомоги громадянам при забезпеченні їх нагальних потреб. Одразу скажу тим колегам, які захочуть наслідувати наш приклад, – це було нелегко, значний спротив ми отримали, зокрема, від власного персоналу. До цього треба бути готовими.

Основним етапом, який допоміг підвищити ефективність нашої роботи, стало створення інформаційно-технологічних карт надання послуг, – зрозумілих і зручних, насамперед для громадян. Це нововведення дозволило згодом значним чином упорядкувати надання адміністративних послуг та приступити до створення у місті Хмельницькому відповідного Центру, під який виділено окремих будинків, обладнаний сучасною комп'ютерною технікою, програмним забезпеченням тощо.

**Після тренінгу відбувся практикум «Налагодження ефективної комунікації між місцевою владою та громадою», який провела: Надія Матвійчук, керівник відділу маркетингу Інституту трансформації суспільства, координатор проекту ІТС «Українські міста в Інтернеті», сертифікований експерт з питань розвитку місцевого самоврядування Фінляндії.**

#### **Керівники органів місцевого самоврядування та держслужбовці Хмельницької області про становлення якісного врядування в Україні – результати опитування**

У рамках тренінгу Інститут трансформації суспільства провів опитування громадської думки, що проходило шляхом анкетування. Респондентами були 68 учасників тренінгу – керівники та представники органів місцевого самоврядування, а також держслужбовці Хмельницької області. В анкеті було запропоновано п'ять запитань з можливими варіантами відповідей.

На перше запитання **«Чи вважаєте Ви наразі актуальним проведення реформи місцевого самоврядування в Україні?»** переважна більшість респондентів (82,34%) відповіла «так», 5,89% опитаних відповіли «ні», 11,77% учасників тренінгу не змогли дати відповідь.

На друге запитання **«Який із індикаторів якісного врядування (Good Governance) Ви вважаєте найважливішим?»** респонденти мали змогу визначити три індикатори із шести. В результаті було виявлено такі три основні індикатори якісного врядування: «Належна законодавча база» (80,88%), «Взаємодія з громадою» (51,47%) та «Відповідальність» (41,50%).

На третє запитання **«Які проблеми, на Ваш погляд, потребують термінового вирішення у Вашому населеному пункті?»** учасники тренінгу мали змогу визначи-

ти чотири проблеми із 16 зазначених. Респонденти відзначили чотири головні проблеми населених пунктів: «Ремонт доріг» (76,47%), «Зменшення рівня безробіття і створення нових робочих місць» (50,0%), «Залучення інвестицій у населений пункт» (55,88%), «Вивіз та утилізація сміття» (48,53%). Позитивним є те, що досить значна частина опитаних розуміє важливість формування бренду населеного пункту (16,18%), а також створення умов для розвитку підприємництва (14,71%). Мало приділяється уваги таким важливим питанням, як охорона навколишнього середовища (5,88%), збереження культурної спадщини (4,41%) та покращення роботи транспорту (2,94%).

На четверте запитання анкети **«Що, на Вашу думку, повинен, перш за все, робити голова органу місцевого самоврядування?»** було запропоновано 4 варіанти відповіді. 47,05% опитаних визначили, що голова органу місцевого самоврядування насамперед має здійснювати керівництво населеним пунктом. 42,64% респондентів вважають, що голова повинен вирішувати поточні місцеві проблеми. 26,47% людей упевнені, що він мусить сприяти залученню інвестицій у населений пункт. Лише 23,43% учасників опитування вважають, що голова органу місцевого самоврядування має представляти інтереси населеного пункту на регіональному та загальнонаціональному рівнях.

На п'яте запитання анкети **«Яку роль у взаємовідносинах місцева влада – громада Ви відводите офіційному сайту населеного пункту?»** переважна більшість респондентів 63,24% відповіла «велику», 25,0% опитаних вважають, що роль офіційного сайту є незначною. 5,88% учасників опитування не змогли визначити роль офіційного сайту населеного пункту, така сама кількість (5,88%) респондентів упевнена, що офіційний сайт у взаємовідносинах влада – громада ніякої ролі не відіграє.

Отже, опитування, проведене серед керівників органів місцевого самоврядування та держслужбовців Хмельницької області, продемонструвало надзвичайну актуальність здійснення реформи місцевого самоврядування в Україні. Майже 95% учасників опитування впевнені у важливості проведення реформи місцевого самоврядування, яка, на їх думку, дасть змогу набагато швидше досягти прогресу в економічному і політичному розвитку нашої держави. Проблеми, які існують у населених пунктах Хмельницької області, як показало анкетування, є спільними для всього регіону. Найбільш актуальними виявилися проблеми, пов'язані з ремонтом доріг, зменшенням безробіття, створенням нових робочих місць, залученням інвестицій у населений пункт тощо. Водночас, підвищується усвідомлення керівництвом місцевої влади важливої ролі офіційного сайту населеного пункту у взаємовідносинах місцевої влади і громади.

*Огляди тренінгів та аналіз опитування громадської думки підготовлено Інститутом трансформації суспільства*

**Українські міста в Інтернеті**

[www.cityukraine.info](http://www.cityukraine.info)