

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07:340.132.2(430:477)

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2024.3/17>

Ажажа М.А.

Запорізький національний університет

Бікулов Д.Т.

Запорізький національний університет

Зайка О.В.

Запорізький національний університет

ПОЛІТИКА МУНІЦИПАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ДОСВІД ФРН У КОНТЕКСТІ УКРАЇНСЬКОЇ ПРАКТИКИ

У статті розглянуто напрями політики муніципального розвитку, законодавче підґрунтя її провадження, взаємодія муніципальної влади та громади у ФРН та Україні. Україна, з якою наразі ведуться переговори щодо вступу до ЄС, прагне до реалізації європейських стандартів, зокрема і в сфері муніципального управління та розвитку. Здійснено компаративний аналіз політики муніципального розвитку ФРН та України. Встановлено, що підґрунтям політики муніципального розвитку ФРН є спрямованість на підтримку суспільного діалогу між муніципальною владою, громадою та стейкхолдерами; використання різноманітних гнучкі організаційних форм адміністрування політики муніципального розвитку; залучення різних форм фінансування; диференційований підхід, який враховує чисельність населення муніципалітету та особливості його економічного розвитку; опора на міжнародні нормативно-правові акти у сфері муніципального управління. Виявлено, що проблемами, які потребують розв'язання у даній сфері наразі є неузгодженість нормативно-правової документації різних рівнів, непослідовність у реалізації стратегічних цілей, переважна орієнтація у прийнятті рішень на державу як базовий соціальний інститут. Запропоновано впровадження практик муніципальної політики ФРН, які мають потенціал до застосування в Україні: встановлення процедури послідовної реалізації стратегічних цілей держави, які реалізуються у конкретних регіональних та місцевих проєктах, є логічно несуперечливими та реально досяжними; чітке визначення у нормативному просторі ролі держави та муніципального управління, остаточне розмежування їх функцій та передача реальної, а не декларативної самостійності; налагодження всередині громад процесів реального діалогу між муніципальною владою, громадою та стейкхолдерами.

Ключові слова: політика муніципального розвитку, муніципалітет, цілі сталого розвитку, громада, місцевий розвиток.

Постановка проблеми. Розвиток муніципального управління та зокрема політики муніципального розвитку є стратегічною метою демократичних держав та зокрема однією з цілей сталого розвитку-2030. Ефективна система взаємодії між державою, муніципальною владою та громадою сприяє розбудові громадянського суспільства, реалізації потреб спільноти, впровадженні конструктивних змін. Україна як держава, яка прагне до членства у ЄС та імплементації європейських стандартів муніципального управління, знаходиться в процесі становлення національної

муніципальної системи та є відкритою до використання кращих практик, які показали власну ефективність у практиці інших країн. В останні роки в Україні посилюється зв'язок із ФРН, зокрема у сфері міжмуніципального співробітництва та налагодження діалогу між владою та громадою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою муніципального розвитку на національному рівні наразі займаються Національний інститут стратегічних досліджень, Національна академія державного управління при президентові України, Інститут держави

і права ім. В. М. Корецького НАН України. Фахові публікації представлені науковими роботами С. Квача, О. Іванченко, О. Решевця, А. Колісниченко, Т. Славко, І. Буднікевич, Т. Семигіної, Д. Лиховид та ін.

Постановка завдання. Метою статті є проведення компаративного аналізу політики муніципального розвитку ФРН та України з метою виділення практик муніципальної політики ФРН, які мають потенціал до застосування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Характерною особливістю системи муніципального управління у ФРН є політика муніципального розвитку (*Municipal Development Policy, MDP*), яка визначає ключові напрями діяльності муніципалітетів. Політика муніципального розвитку ФРН спирається зокрема на Цілі сталого розвитку-2030, зокрема у позиції щодо локалізації, яка ґрунтується на сталому розвитку міст та муніципалітетів, перетворення їх на осередки інклюзивності, безпеки та резильєнтності [1].

У Рішенні Федерального комітету і комітету федеральних земель з розвитку співробітництва (*Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungs-zusammenarbeit*), яке є юридичним підґрунтям функціонування політики муніципального розвитку зазначено, що політика розвитку є спільною відповідальністю Уряду Німеччини, федеральних земель та муніципалітетів, однак її впровадження є добровільним, а не зобов'язуючим. Тобто рішення стосовно її провадження приймається кожним муніципалітетом окремо. Задля стимулювання даного напрямку, Федеральне міністерство економічного співробітництва та розвитку Німеччини (*German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development*) щорічно виділяє цільові кошти на фінансування проєктів муніципального розвитку.

Так, на початку 2024 року Федеральне міністерство економічного співробітництва та розвитку Німеччини оголосило конкурс на отримання грантових коштів для реалізації річних проєктів місцевого муніципального розвитку. Стратегічними напрямами, визначеними у документі, є розвиток міжнародних міжмуніципальних відносин, підтримка діалогу та співпраці стейкхолдерів у муніципалітетах, інформаційно-просвітницька діяльність з метою підвищення обізнаності громадськості щодо політики муніципального розвитку [2]. Отже, політика муніципального розвитку ФРН є двовекторною: вона орієнтована як на розширення міжмуніципального та транскордонного співробітництва, так і на вирішення виключно локальних питань, пов'язаних з жит-

тедіяльністю окремих муніципалітетів. Також заслуговує на увагу практика залучення коштів з декількох джерел, що є стратегією диверсифікації та зменшує рівень залежності від одного джерела надходження коштів.

Ф. Акуффо зазначає, що німецька система є симбіозом елементів, властивих самій ФРН та частково запозичених у Великобританії. Складає ФРН, на його думку, представлена, раціональним підходом, чітким економічним обґрунтуванням, обчисленням наслідків прийнятих рішень та їх користі. Елементом, запозиченим у Великобританії, є переговорний підхід, який базується на діалозі між стейкхолдерами, в якому муніципальна влада виступає головним організатором та координатором процесу [3]. Отже, поєднання зазначених двох елементів виступає, на нашу думку, одним з критеріїв успішності німецької системи впровадження муніципального розвитку. Слід зазначити, що координація взаємодії декількох груп стейкхолдерів, інтереси та цілі яких є різновекторними, а інколи протилежними, з управлінської точки зору ускладнює процес прийняття рішень та потребує більшого резерву часу, з іншого – слугує фундаментом прийняття якісних рішень у довгостроковій перспективі.

Як зазначають К. Вінгенс, П. Маршалл та Е. Дік, політика муніципального розвитку орієнтована перш на все на розвиток зв'язків зі стейкхолдерами – неурядовими організаціями, місцевою бізнес-спільнотою, громадськими активістами та волонтерами. В залежності від рівня фінансування, муніципалітет може утворити окремий офіс, який займається політикою муніципального розвитку, або покласти дані обов'язки на окремих посадових осіб в межах виконання їх безпосередніх обов'язків. Автори відзначають, що особи, які займаються питаннями муніципального розвитку, у першу чергу виступають фасилітаторами та координаторами, які створюють умови для співробітництва та взаємодії стейкхолдерів, а вже самі стейкхолдери можуть виносити на розгляд муніципальної влади окремі проєкти у питаннях їх компетенції [4]. Для ФРН в останні роки такими питаннями є утилізація відходів та вторинна переробка, дозвілля, допомога особам у складних життєвих ситуаціях, інтеграція біженців тощо.

ФРН як держава приймає участь у проєкті ЄС URBACT, реалізуючи програму «Соціальне місто», яка включає взаємодію Федерального уряду та місцевої влади у питаннях, пов'язаних із соціальною сферою. Одним з ключових принципів проєкту є положення щодо мотивації членів

громади, яка розглядається як передумова включеності громадян у місцеві справи. Метою проєкта визначено розвиток та впровадження міжсекторальної взаємодії на місцевому рівні, посилення згуртованості та інтеграції всіх груп населення громади [5].

В якості прикладу можна зазначити проєкт створення екологічно орієнтованої інфраструктури у муніципалітетах ФРН. Особливістю впровадження проєкту є чітко визначені строки реалізації, виділення в установчих документах етапності та процедур, які мають бути проведені на кожній стадії реалізації, диференційований підхід, який допускає різні строки та сценарії реалізації проєкту в залежності від розміну муніципалітету, рівня його економічного розвитку та організаційних можливостей. Так, серед основних етапів представлені аналіз поточної ситуації; аналіз потенціалу перетворень; розробка сценаріїв реалізації проєкту [6]. Також в межах проєкту муніципалітети реалізують подвійну мету: зменшення комунальних відрахувань членів громади в довгостроковій перспективі та збереження довкілля за рахунок впровадження кліматично нейтрального підходу (що є однією з цілей сталого розвитку). Отже, даний проєкт ілюструє інтеграцію та взаємоузгодженість цілей сталого розвитку (глобальний рівень), стратегічних цілей ЄС, політики ФРН та національному та локальному рівнях.

Концептуальна схема полики розвитку в ФРН побудована на принципі взаємного зворотного зв'язку, яка в якості структурних елементів включає в себе інституції федерального, регіонального та локального рівнів та громадський сектор, зв'язки між якими є двонаправленими [7, с. 39–40]. Схема базується на чіткому розподілі функцій кожного з елементів в ієрархічній послідовності: від розробки стратегічного бачення та загальних засад, до визначення строків реалізації, задіяних осіб та розподілу обов'язків між виконавцями, що вибудовує чітку управлінську структуру та підвищує ефективність процесу в цілому.

Щодо України, то поняття політики муніципального розвитку в національній практиці не виділяється. Концептами, на які спираються у публікаціях науковці, є розвиток громад та розвиток територій, в економічному розрізі або у в аспекті окремих сфер муніципального управління (екологія, містобудування, інфраструктурні питання тощо) та розвиток механізмів державного регулювання розвитку громад.

Стосовно нормативно-правового регулювання, то у 2019 році Президент підписав Указ

№ 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» та у тому ж році було сформоване Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання збору даних для моніторингу реалізації цілей сталого розвитку» № 686-р. Діяльність муніципальної системи регулюється чинним законодавством, зокрема Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення», «Про звернення громадян» тощо. Однак, які відмічають і зовнішні експерти, і українські науковці, у країні відсутні механізми узгодження нормативно-правових актів різного рівня, що призводить до колізій та суперечливості у прийнятті рішень [8, с. 66–68].

Починаючи з 2022 року, у країні активно ведеться процес розвитку транскордонного співробітництва з громадами інших країн, зокрема із ФРН, магістральною темою якого є отримання донорської допомоги та допомога категоріям населення, постраждалим від війни в Україні (реалізація сумісних проєктів, обмін досвідом, проведення щорічних конференцій, круглих столів, воркшопів тощо).

О. Іванченко у публікації, присвяченій державному регулюванню соціально-економічного розвитку зазначає, що ключова увага держави має бути приділена розвитку регіонів, як окремих одиниць, які мають спільні характеристики соціально-економічного укладу, соціальних зв'язків тощо, а розвиток окремих громад має здійснюватися в межах цієї політики [9, с. 160–163]. Вважаємо за потрібне зауважити, що регіональний розподіл з одного боку, виступає одним з напрямків державного аналізу показників розвитку територій в цілому, з іншого – державна політика підтримки розвитку сфери виробництва, яка визнається провідною у регіоні, призводить до збіднення потенціалу розвитку деяких громад. Так, доволі усталеною є класифікація щодо «промислових», «сільськогосподарських» та «туристичних» регіонів країни, але в межах «промислового» регіону, який об'єднує декілька областей, є присутніми як і громади, де провідним видом економічної діяльності є інші сфери, які мають потенціал до розвитку. Тому більш доцільною, на наш погляд, є політика диференційованого підходу та розробка нової системи аналізу показників національного розвитку.

Також крізь призму державної політики О. Решевець розглядає питання залучення іноземних інвестицій до розвитку територіальних громад. Як зазначає автор, держава відіграє провідну

роль у створенні інвестиційної політики та привабливості для іноземного капіталу та створює спільний законодавчий простір [10, с. 242–245]. Однак, на нашу думку, рівень інвестиційної привабливості залежить не тільки від державної політики, але і від реальних практик ведення економічної діяльності у громадах. Україна є унітарною державою з єдиною системою законодавства, однак щорічні дослідження економічної привабливості та Індексу конкурентоспроможності міст країни показують існування розриву всередині країни, в тому числі і різний ступінь привабливості серед інвесторів, що свідчить про значну роль органів муніципальної влади в даному процесі як посередника та координатора.

А. Колісниченко та Т. Славко, у статті, присвяченій реалізації муніципальної соціальної політики акцентують увагу на соціальному замовленні, під яким розуміють врахування муніципальною владою потреб громади. Але в якості організаційного механізму реалізації зазначеного пункту вони пропонують не розбудову діалогових процедур, а додавання нових функцій для посадових осіб муніципальної сфери (пошук учасників, проведення досліджень тощо) [11, с. 11]. Погоджуючись з важливістю позиції щодо врахування потреб громади зазначимо, що розбудова діалогу та реального, а не декларативного міжсекторального співробітництва передбачає співпрацю та співвідповідальність всіх учасників, яка має базуватись не тільки на юридичних нормах, але і на ціннісній складовій, внутрішній готовності працювати заради суспільного блага.

І. Буднікевич в аналізі стратегій муніципального розвитку пропонує використовувати маркетинговий підхід, але розглядає стратегії муніципального розвитку як синонім стратегій розвитку міста [12, с. 21], хоча окремі міста і можуть виступати як муніципалітети (як, наприклад, у ФРН), але в той же час місто – не єдина виключна форма муніципального утворення. Погоджуючись з автором у тому, що муніципальний розвиток має базуватись на діалозі стейкхолдерів, зауважимо, що запропонована автором стратегія розвитку через створення «мегаподій» має успішні приклади втілення по відношенню до міст-мегаполісів, в той час як в Україні лише декілька міст-мільйонників, а всі інші населені пункти є меншими за чисельністю населення та мають визначати стратегію розвитку, виходячи з інших критеріїв.

Т. Семигіна та Д. Лиховид зазначають, що проблемою України є низька залученість членів громади до прийняття рішень на місцевому рівні.

Авторами пропонується застосування технологій розвитку, які базуються на активізації самоорганізаційних процесів у громаді: інформування членів громади щодо подій, які відбуваються, проблем та засобів їх вирішення, що має сформувати відчуття належності; залучення членів громади до процесів прийняття рішень у якості волонтерів, активістів, експертів [13, с. 84]. Погоджуючись з авторами зауважимо, що якісне формування виступає першим етапом взаємодії муніципальної влади з громадою, адже має бути сформована ще прихильність до офіційних джерел інформації та довіра до них, адже за дані опитувань населення свідчать, що переважним джерелом інформації для громадян слугують соціальні мережі, неофіційні телеграм-канали та інші джерела [14], які не завжди подають інформацію у відповідності до принципів об'єктивності та норм етики.

Висновки. Отже, специфікою політики муніципального розвитку ФРН є такі аспекти: 1) спрямованість на підтримку суспільного діалогу між муніципальною владою, громадою та стейкхолдерами; 2) використання різних організаційних форм адміністрування політики муніципального розвитку; 3) залучення різних форм фінансування (федеральне, місцеве, міжнародне); 4) різновекторність та погодженість із соціальним запитом громади та її потребами; 5) у розвитку міжмуніципального співробітництва та реалізації проєктів муніципалітети можуть виступати як донорами, так і реципієнтами; 6) диференційований підхід, який враховує чисельність населення муніципалітету та особливості його економічного розвитку; 7) опора на міжнародні нормативно-правові акти у сфері муніципального управління.

Особливості впровадження муніципальної політики розвитку України є пов'язаними зі специфікою її історичного розвитку: достатньо невеликим (в історичному вимірі) періодом незалежності, неодноразовою зміною концепції бачення взаємодії держави та громади, пошуку національної моделі муніципального управління. Науковцями відзначаються проблеми, пов'язані з відсутністю узгодженості нормативно-правової документації різних рівнів, непослідовності у реалізації стратегічних цілей, опорі у прийнятті рішень на державу як базовий соціальний інститут.

Серед практик досвіду провадження муніципальної політики ФРН, які мають потенціал до застосування в Україні, можна визначити: по-перше, встановлення процедури послідовної реалізації стратегічних цілей держави, які реалізуються у конкретних регіональних та місцевих

проектах, є логічно несуперечливими та реально досяжними; по-друге, чітке визначення у нормативному просторі ролі держави та муніципального управління, остаточне розмежування їх функцій та передача реальної, а не декларативної самостійності; по-третє, налагодження всередині громад процесів реального діалогу між муніципальною владою, громадою та стейкхолдерами.

Список літератури:

1. Sustainable Development. The 17 goals. United Nations. Department of Economic and social Affairs. URL: <https://sdgs.un.org/goals> (дата звернення: 14.06.2024).
2. Announcement 2024: Small project funds for municipal development policy. URL: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://skew.engagement-global.de/kleinprojektfonds.html%3Ffile%3Dfiles/2_Mediathek/Mediathek_Microsites/SKEW/Unsere%2520Angebote/Finanzierungsangebote/Kleinprojektfonds/20240402_Bekanntmachung%2520KPF_en.pdf%26cid%3D198014&ved=2ahUKEwjZyI_YwfyGAxWIFBAIHuPAIQQFnoECBUQAQ&usq=AOvVaw1qFUPEUWOCZ1L4MtA_VlxD (дата звернення: 14.06.2024).
3. What can we learn from the German planning system? 30.04.2023. URL: <https://www.autorarchitecture.com/what-can-we-learn-from-the-german-planning-system> (дата звернення: 14.06.2024).
4. Wingens C., Marschall P., Dick E. Municipal development policy in Germany: current status and prospects. German Development Institute. *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*. 2021. № 17. URL: https://www.idos-research.de/fileadmin/migratedNewsAssets/Files/BP_17.2021.pdf (дата звернення: 14.06.2024).
5. URBACT. Urban policy in Germany: focus on “Social city” programme. URL: <https://urbact.eu/sites/default/files/2023-09/Local%20Pact%20Germany.pdf> (дата звернення: 14.06.2024).
6. Municipal heat planning in Germany. URL: <https://interreg-baltic.eu/project-posts/municipal-heat-planning-in-germany/> (дата звернення: 14.06.2024).
7. The Planning System and Planning Terms in Germany: A Glossary / eds. Elke Pahl-Weber, Dietrich Henckel. Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung. 2008. 288 p.
8. Квач С.С. Міжнародні документи як регулятори відносин в сфері місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми науки та освіти* : збірник матеріалів XIII підсумкової науково-практичної конференції викладачів МДУ / за заг. ред. К.В. Балабанова. Маріуполь : МДУ, 2011. С. 66–68.
9. Іванченко О.В. Вади та суперечності політики державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2009. № 4. С. 160–164.
10. Решевець О.В. Вплив державної політики залучення іноземних інвестицій на розвиток територіальних громад. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2013. № 1. С. 242–257.
11. Колісниченко А.І., Славко Т.О. Теоретичні та практичні аспекти соціального замовлення як одного зі способів реалізації муніципальної соціальної політики. *Наукові праці*. Том 69. Випуск 56. С. 8–13.
12. Буднікевич І.М. Формування стратегій муніципального розвитку: маркетинговий підхід. *Науковий вісник Чернівецького національного університету: Збірник наукових праць. Економіка*. 2012. Вип. 592. С. 21–30.
13. Семигіна Т.В., Лиховид Д.О. Як перетворити населення на спільноту? (соціально-технологічні аспекти розвитку територіальної громади). *Наукові записки*. 2014. Т. 174. С. 81–86.
14. Нановська В. Медіаспоживання українців 2023 року: що та де читають і кому довіряють. URL: <https://mediamaker.me/yak-zminylos-mediaspozhyvannya-ukrayincziv-2023-roku-opytuvannya-usaid-internews-5628/> (дата звернення: 14.06.2024).

Azhazha M.A., Bikulov D.T., Zaika O.V. MUNICIPAL DEVELOPMENT POLICY: THE EXPERIENCE OF GERMANY IN THE CONTEXT OF UKRAINIAN PRACTICE

The article examines the directions of municipal development policy, the legislative basis for its implementation, the interaction of municipal authorities and the community in Germany and Ukraine. Ukraine, with which EU accession negotiations are currently underway, strives to implement European standards, particularly in the field of municipal management and development. A comparative analysis of the municipal development policy of Germany and Ukraine was carried out. It was established that the basis of the policy of municipal development of Germany is aimed at supporting public dialogue between the municipal authorities, the community and stakeholders; the use of various flexible organizational forms of municipal development policy administration; attraction of various forms of financing; a differentiated approach that takes into account the size of the municipality's population and the peculiarities of its economic development; reliance on international legal acts in the field of municipal management. It was revealed that the problems that need to be solved in this area are the inconsistency of regulatory and legal documentation at different levels, inconsistency in the implementation of strategic goals,

and the predominant orientation of decision-making to the state as a basic social institution. It is proposed to implement the practices of the municipal policy of Germany, which have the potential to be applied in Ukraine: the establishment of a procedure for the consistent implementation of the state's strategic goals, which are implemented in specific regional and local projects, are logically consistent and realistically achievable; a clear definition in the normative space of the role of the state and municipal administration, the final demarcation of their functions and the transfer of real, not declarative, independence; establishment of real dialogue processes between the municipal authorities, the community and stakeholders within communities.

Key words: *municipal development policy, municipality, sustainable development goals, community, local development.*