

**Вікторія Колтун,**  
кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування  
та управління містом НАДУ

### **Емерджентність системи місцевого самоврядування міста**

У статті проаналізовано емерджентність системи місцевого самоврядування міста, особливості розподілу повноважень між виконавчими органами місцевого самоврядування у разі ліквідації районних у містах рад; описано властивість трансформації ресурсів на прикладі взаємодії місцевих рад і органів самоорганізації населення.

*Ключові слова:* емерджентність, система місцевого самоврядування, виконавчі органи, повноваження.

The article deals with analysis of emergence of city's local self-government system. of Peculiarities of distribution of powers between executive local self-government bodies in the case of the city's district councils liquidation are analyzed. Property of transformation of resource cooperation is described on the example of local councils and community organizations cooperation.

*Key words:* emergence, local self-government system, executive powers, authorities.

*Постановка проблеми.* На сучасному етапі розвитку української державності спостерігається ряд визначальних для місцевого самоврядування тенденцій. Так, з одного боку, сформульовано чіткі стратегічні пріоритети щодо розвитку місцевого самоврядування: "Основними засадами внутрішньої політики у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів є: утвердження місцевого самоврядування як фундаменту народовладдя, розширення повноважень місцевих рад шляхом децентралізації функцій органів державної влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів" [7]. З другого боку, загальним місцем у публікаціях сучасних фахівців стала констатація факту недостатності матеріально-фінансового забезпечення тих функцій і повноважень, що повинні реалізовувати органи місцевого самоврядування. Саме тому вбачається вкрай актуальним пошук прихованих, малодосліджених ресурсів у царині місцевого самоврядування.

*Короткий огляд основних публікацій за темою дослідження та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.* Варто зазначити, що методологію теорії систем для дослідження місцевого самоврядування в

контексті публічного управління розробляли такі відомі науковці, як В.І.Борденюк [3], О.В.Батанов [1], інші вчені. Активно працюють над методологією системного підходу у царині публічного управління В.Д.Бакуменко [2], Д.Б.Сльчанінов [6], Ю.П.Сурмін [2]. Досліджують особливості застосування теорії систем у публічному управлінні Т.О.Сербинська, ряд інших учених. Водночас поза їх увагою залишилися деякі сутнісні властивості систем, що можуть бути спрямовані на вирішення наявних сьогодні проблем. Очевидним вбачається твердження, що ефективне використання властивостей передбачає їх попередній детальний аналіз.

*Мета і завдання дослідження* полягають у встановленні сутнісних властивостей емерджентності системи місцевого самоврядування міста і визначенні можливостей їх застосування.

*Виклад основного матеріалу.* Сучасний етап розвитку системи місцевого самоврядування може описуватись принаймні у трьох аспектах: феноменальному, тобто реальній дійсності; теоретичному, який передбачає осмислення на методологічному рівні процесів буття, і правового поля, що займає проміжний за даною класифікацією статус, опосередковуючи взаємовпливи між першими двома. Аналіз сучасного зрізу наведених трьох аспектів дає підстави стверджувати, що існує спільна для них площина проблем, які пов'язані з недостатністю ресурсів, необхідних для адекватного сучасним реаліям функціонування системи місцевого самоврядування. Таким чином, виникає ситуація невідповідності між ступенем (стадією) розвитку надсистеми (суспільства в цілому) і окремої, хоча водночас і самодостатньої, системи місцевого самоврядування. Очевидно, що пошук шляхів вирішення наведеного кола проблем має здійснюватись виходячи із специфіки суспільних систем, до яких належить і система місцевого самоврядування.

На нашу думку, фундаментальною властивістю систем як таких, і, зокрема, системи місцевого самоврядування, є емерджентність. Відомі дослідники теорії систем у галузі суспільного управління В.М.Шарапов і О.В.Шарапова пишуть: "Система в цілому володіє такими якостями, яких немає в жодній із її частин, взятої окремо. При об'єднанні частин у ціле виникає дещо якісно нове, таке, чого не було і не могло бути без цього об'єднання. Ця нова властивість називається емерджентністю" [11, с. 119]. Зважаючи на той факт, що емерджентність є іманентною властивістю будь-яких систем, необхідним вбачається виокремлення її специфіки в системі місцевого самоврядування. Даний методологічний крок дасть змогу сфокусувавши увагу на унікальних властивостях емерджентності даної системи, сформулювати пропозиції щодо використання цих якостей, витлумачивши попередньо їх як певний ресурс системи.

За логікою даного вивчення, слід виокремити ту сферу, до якої емерджентність системи місцевого самоврядування (далі - СМС) не належить.

Йдеться про близьке, але не тотожне емерджентності поняття "інноваційності". Сучасний учений, дослідник проблем інноваційності як своєрідного ресурсу територіального розвитку І.О.Дегтярьова, пише з цього приводу: "Інноваційний потенціал складають технології, організаційні ноу-хау та ресурси, найважливішим серед яких є людський, оскільки інновація є результатом діяльності людей" [5]. Таким чином, ми одержали характеристику близької до емерджентності якості територіальних суспільних систем. Слід наголосити, що питання інноваційного ресурсу територій поки що малодосліджені сучасними фахівцями.

З метою встановлення сутнісних властивостей емерджентності СМС є необхідним здійснити дослідження її феноменальних проявів на сучасному етапі розвитку суспільства. Однією з найбільш актуальних тенденцій розвитку місцевого самоврядування в сучасній Україні є ліквідація районних у містах рад. Як відомо, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачає можливість утворення/ліквідації районних у містах рад. В останній період деякі міські ради прийняли відповідні рішення, ліквідувавши районні у містах ради і сформувавши своєрідні виконавчі структури в міських районах. Дане рішення з методологічної точки зору може бути інтерпретоване як "відповідь" системи на "виклик" зовнішнього середовища (за Дж.Тойнбі). Факт оптимізації структури міського самоврядування може бути проаналізований і з іншої точки зору - в контексті розгляду емерджентності СМС як своєрідного ресурсу розвитку. З метою проведення даного дослідження були обрані такі міста, як Вінниця і Одеса. Зважаючи на той факт, що місто Львів було першим в Україні, де проводилась відповідна реформа (з 1994 р.), то інтерпретувати специфіку перерозподілу повноважень між виконавчими органами міського самоврядування станом на вересень 2010 р. як актуальну тенденцію сучасності вбачається не досить коректним. Рішення ж міських рад Вінниці та Одеси були прийняті, відповідно, 26 червня 2009 р. та 27 червня 2006 р.

У контексті дослідження було проведено аналіз розподілу повноважень між виконавчими органами Вінницької міської ради - *головними управліннями; управліннями; управліннями в районах; районними адміністраціями*. Аналіз Положень, наведених на офіційному сайті Вінницької міської ради [4], виявив наступну специфіку розподілу повноважень між рівнями управління. *Головне управління міської ради* (далі - ГУ) є головним (повідним) виконавчим органом міської ради у відповідній галузі; утворюється і може бути ліквідовано за рішенням міської ради, є їй підзвітним та підконтрольним, підпорядковується виконавчому комітету міської ради, міському голові, а з питань здійснення делегованих повноважень - підзвітним та підконтрольним відповідним органам державної виконавчої влади. Бере участь у розробці та організації виконання галузевих програм соціально-

економічного розвитку міста (реалізуючи власні (самоврядні) повноваження); втілює в життя державну політику в місті (делеговані повноваження). Головному управлінню підпорядковані управління, районні управління відповідної галузі. У Положенні про ГУ визначено зв'язок із такими виконавчими органами, як виконавчий комітет, управління та управління в районі [4].

*Управління Вінницької міської ради* (далі - управління) є виконавчим органом міської ради, підзвітним та підконтрольним раді, безпосередньо підпорядковується виконавчому комітету, міському голові та у ряді випадків - ГУ. Бере участь у розробці та організації виконання галузевих програм соціально-економічного розвитку міста; реалізує в місті державну політику. У Положенні про управління визначено зв'язок із такими виконавчими органами, як виконавчий комітет; залежно від статусу, у ряді випадків - із Головним управлінням. У Положенні про управління не визначено специфіку взаємодії із районами в місті [4].

*Управління в районі м. Вінниці* є виконавчим органом міської ради, утворюється міською радою, є підзвітним і підконтрольним їй; підпорядковується виконавчому комітету міської ради, міському голові та у ряді випадків - Головному управлінню. Аналіз Положення про управління в районі м. Вінниці виявив, що його повноваження можна умовно розділити на три групи: 1) повноваження, спрямовані на розвиток міста в цілому, реалізацію міських програм соціально-економічного та культурного розвитку; 2) повноваження, що повинні забезпечити соціально-економічний та культурний розвиток району в місті; 3) делеговані повноваження, зокрема - у сфері державного контролю. У Положенні про управління в районі у м. Вінниця відображено зв'язки з такими виконавчими органами міської ради, як виконавчий комітет; Головне управління (у ряді випадків); управління в місті.

*Районна адміністрація Вінницької міської ради* (далі - районна адміністрація) є виконавчим органом Вінницької міської ради та створюється нею з метою реалізації функцій міського самоврядування на території відповідного адміністративного району м. Вінниці. Районна адміністрація підзвітна та підконтрольна Вінницькій міській раді, підпорядкована міському голові та виконавчому комітету міської ради (далі - виконком). Районна адміністрація здійснює повноваження в усіх галузях соціально-економічного та культурного розвитку району в місті. Проведений аналіз виявив, що за єдиним напрямом діяльності "У сфері соціального захисту населення" серед переліку повноважень відсутнє уточнення, яке обмежує їх реалізацію територією району. За напрямками діяльності: "Організація роботи з отримання неповнолітніми повної загальної середньої освіти"; "У галузі оборонної роботи"; "Щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян" визначено повноваження як районного

рівня, так і пов'язані з розвитком міста в цілому (відповідно п. 3.1.7; п. 3.1.8; п. 3.1.9 Положення про Районну адміністрацію) [4].

З метою аналізу розподілу повноважень між виконавчими органами Одеської міської ради були досліджені такі виконавчі органи Одеської міської ради, як *управління та районні адміністрації*. *Управління* є виконавчим органом Одеської міської ради. До його компетенції входять повноваження виконавчих органів Одеської міської ради у відповідній, профільній для нього, сфері. *Управління* підзвітне та підконтрольне міській раді, підпорядковане міському голові та виконавчому комітету Одеської міської ради. До основних завдань управління належать реалізація галузевої міської політики; підготовка комплексних програм соціально-економічного розвитку міста (або участь у них); сприяння комплексному соціально-економічному розвитку міста, розвитку міжрегіональних та міждержавних зв'язків.

При визначенні кореляції функцій *Управління* із функціями інших елементів системи міського самоврядування варто звернути увагу на такий пункт переліку повноважень, як "Виконання інших повноважень, делегованих міським головою, виконкомом Одеської міської ради і міською радою" (п. 2.2.69 Положення) [10]. Взаємодія *Управління* із іншими виконавчими органами Одеської міської ради при реалізації повноважень визначена таким чином: "Розроблення з участю виконавчих органів Одеської міської ради, райадміністрацій, підприємств, установ, організацій усіх форм власності проектів програм соціально-економічного розвитку міста, стратегії розвитку міста, подання їх на розгляд виконавчого комітету Одеської міської ради, участь і координація їх виконання" (п. 2.2.1 Положення) [10]. Водночас у п. 2.2.14 і 2.2.15 Положення визначено домінуючу роль *Управління* у взаємодії із іншими структурами при реалізації галузевих, властивих йому повноважень: "Координація діяльності управлінь, відділів ради та її виконавчого комітету, районних адміністрацій" [10]. На наше переконання, таке формулювання акцентує увагу на наявності змістовних, горизонтальних, галузевих зв'язків у системі управління міським господарським комплексом і відрізняє аналізований пласт нормативних документів Одеської міськради від аналогічних Положень міської ради Вінниці. У розподілі повноважень між *Управлінням* та районними адміністраціями також визначено принцип галузевої взаємодії: "Участь, разом з районними адміністраціями, у соціально-економічному розвитку районів" (п. 2.2.16 Положення) [10].

*Районна адміністрація* Одеської міської ради є виконавчим органом Одеської міської ради на території відповідного адміністративного району м. Одеси. Райадміністрація підзвітна та підконтрольна Одеській міській раді, підпорядкована міському голові та виконавчому комітету міської ради (далі - виконком) [8]. Як впливає із аналізу Положення про районну адміністра-

цію, комплекс її повноважень складається з трьох умовних груп: 1) повноваження, спрямовані на розвиток району (власні, самоврядні); 2) повноваження, що забезпечують розвиток міста в цілому і здійснюються у взаємодії із іншими виконавчими органами міського самоврядування; 3) повноваження, що корелюються із загальнодержавними. Цей блок визначено в п. 3.2.8 (повноваження в галузі охорони довкілля); 3.2.11 (повноваження в галузі мобілізаційної та оборонної роботи); 3.2.12 (повноваження в галузі забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян). Незважаючи на той факт, що традиційно наведені повноваження належать до державних, у Положенні про районну адміністрацію, вони не кваліфікуються як делеговані [8]. Характерною ознакою Положення про районну адміністрацію м. Одеси є той факт, що за жодною галуззю повноваження, які спрямовані на розвиток виключно району, не є домінуючими відносно повноважень, зорієнтованих на розвиток міста в цілому [8].

Таким чином, проведений аналіз розподілу повноважень між виконавчими органами місцевого самоврядування у разі ліквідації районних у містах рад засвідчив наступне. Однією з сутнісних властивостей емерджентності системи місцевого самоврядування є можливість і здатність змінювати власну внутрішню структуру, переформатовуючи себе. Вектор впливу самої системи спрямовується довільно у двох напрямках: на зовнішнє середовище, яке може інтерпретуватися як надсистема, і внутрішнє середовище, що виступає, відповідно, підсистемою. Особливістю системи органів місцевого самоврядування, на відміну від системи органів державного управління, є домінування внутрішніх впливів над зовнішніми. Так, у разі необхідності реагування на зміни система органів державного управління спрямовує вектор впливу на зовнішнє середовище, а система органів місцевого самоврядування утворює новітні елементи, модифікує вже існуючі у межах власної системи або змінює структурні, функціональні зв'язки між елементами.

Суттєвий інтерес становить саме третя складова характеристики емерджентності СМС - зміна функціональних та структурних зв'язків між елементами, що може бути інтерпретована в контексті розподілу повноважень та ресурсів, необхідних для їх реалізації. Зважаючи на недостатність традиційних матеріальних, фінансових ресурсів, звернімося до дослідження своєрідної трансформації видів ресурсів. Ідеться про взаємодію місцевих рад і органів самоорганізації населення як специфічний ресурс розвитку територіальної громади. Дана сфера нас цікавить із двох точок зору: взаємодія у СМС може аналізуватись як нетрадиційний і малодосліджений ресурс, крім того, наявний досвід ефективної взаємодії свідчить про унікальну властивість СМС трансформувати види ресурсів. Так, закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про органи самоорганізації населення" заклали кілька можливостей впливу місцевих рад на органи самоорганізації на-

селення. Ідеться про надання органом місцевого самоврядування певного нематеріального ресурсу для розвитку системи ОСНів, який вони здатні трансформувати в матеріальну площину. Очевидно, що в результаті надання того чи іншого виду сприяння ОСНам рада очікує певної віддачі, тобто розглядає свою допомогу як "капіталовкладення", зиском від якого може бути як згуртованість громади, так і розвантаженість органу місцевого самоврядування від ряду питань (у разі делегування частини повноважень), політична підтримка тих чи інших сил, власне економічне зростання громади тощо. Наявну практику можна згрупувати за наступними основними напрямками - це надання методичної допомоги, організаційно-кадрової, інформаційно-освітньої (приклади - м. Бердянськ, Івано-Франківськ, Прилуки, Токмак, Фастів тощо) [9]. Наприклад, у м. Токмак ще в 2005 р. результатом надання органом місцевого самоврядування нематеріальних ресурсів стало наступне: "за напрямком діяльності "Організація населення на добровільних засадах у вирішенні питань місцевого значення" на проведення добровільних заходів щодо виконання робіт з благоустрою було залучено 1496 жителів. 948 токмачан були залучені до проведення добровільних заходів щодо колективного виконання земельних робіт [9].

Таким чином, аналіз ефективних практик місцевого самоврядування переконливо свідчить, що в Україні накопичено значний позитивний досвід здійснення різноманітних видів підтримки місцевими радами ОСНів, розташованих на території їх юрисдикції. Найбільший інтерес становить той факт, що елементи системи місцевого самоврядування (як було доведено на прикладі ОСНів) здатні трансформувати види ресурсів (нематеріальні в матеріальні) з метою подальшого розвитку системи. На наше переконання, це є другою сутнісною рисою емерджентності системи місцевого самоврядування.

*Висновки.* Специфічними рисами емерджентності системи місцевого самоврядування є:

1. Здатність змінювати власну внутрішню структуру, переформатовуючи себе. Вектор впливу самої системи спрямовується довільно у двох напрямках: на зовнішнє середовище, яке може інтерпретуватися як надсистема, і внутрішнє середовище, що виступає, відповідно, підсистемою.
2. Особливістю системи органів місцевого самоврядування, на відміну від системи органів державного управління, є домінування внутрішніх впливів над зовнішніми. Так, у разі необхідності реагування на зміни система органів державного управління спрямовує вектор впливу на зовнішні середовища, а система органів місцевого самоврядування утворює новітні елементи, модифікує вже існуючі у межах власної системи або змінює структурні, функціональні зв'язки між елементами.

3. Елементи системи місцевого самоврядування здатні трансформувати види ресурсів (нематеріальні в матеріальні) з метою подальшого розвитку системи. В умовах недостатнього забезпечення матеріальними ресурсами, необхідними для функціонування СМС, вказані сутнісні риси емерджентності даної системи можуть бути цілеспрямовано використані при реалізації завдань розвитку території.

*Перспективи подальших розвідок* полягають у більш детальному вивченні особливостей прояву емерджентності системи місцевого самоврядування, витлумаченої як надсистема. Крім того, значний науковий і практичний інтерес становить пошук формуючих факторів та джерел емерджентності, що забезпечують її специфічність у конкретних феноменах.

#### **Список використаних джерел**

1. Антоненко В. О. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. моногр. / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін. ; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. - К. : Атіка, 2007. - 864 с.
2. Бакуменко В. Д. Словник системного аналізу в державному управлінні / Ю. П. Сурмін, Л. Г. Штика, В. Д. Бакуменко та ін. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - 148 с.
3. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Борденюк. - К. : Парлам. вид-во, 2007. - 576 с.
4. Рішення Вінницької міської ради. - Режим доступу : <http://doc.vmr.gov.ua/default.aspx>
5. Дегтярьова І. О. Інноваційний потенціал системи регіонального управління соціально-економічним розвитком / І. О. Дегтярьова // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали підсумкової наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 30 жовт. 2009 р. : у 2 т. - Т. 2. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. - С. 258-259.
6. Єльчанінов Д. Б. Системологічний підхід до аналізу сталого розвитку держави / Д. Б. Єльчанінов // Стратег. пріоритети. - 2010. - № 1. - С. 70-75.
7. Закон України про засади внутрішньої і зовнішньої політики. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
8. Положення про Одеську районну в місті адміністрацію. - Режим доступу : <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/24032>
9. Проект "Толока". - Режим доступу : <http://www.toloka.kiev.ua/>
10. Об утверждении структуры исполнительных органов, общей численности аппарата Одесского городского совета, её исполнительных органов и затрат на их содержание : Рішення Одеської міської ради від 27 черв. 2006 р. № 20-V. - Режим доступу : <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/26890/>
11. Шарапов В. М. Универсальные технологии управления / В. М. Шарапов, Е. В. Шарапова. - М. : Техносфера, 2006. - 496 с.