1. *Ахиезер А. С.* Специфика российской политической культуры и предмета политологии. (Историко-культурное исследование) / А. С. Ахиезер // Pro et contra. Журнал российской внутренней и внешней политики. – 2002. – Т. 2. – № 3. – С. 51–76. **2.** *Бирюков Н. И.* Российская политическая культура: когнитивный подход / Н. И. Бирюков // Политическая наука. – 2006. – № 3. – С. 47–74. **3.** *Дністрянський М. С.* Етнополітична географія України: проблеми теорії, методології, практики: моногр. / М. С. Дністрянський. – Львів: Видав. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2009. – 490 с. **4.** *Корнієнко В.* Формування політичної культури сучасної владної еліти в Україн / В. Корнієнко, В. Добіжа. – Вінниця, ВНТУ, 2009. – 160 с. **5.** *Лейпхарт А.* Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование / А. Лейпхарт. – М.: Аспект-Прес, 1997. – 287 с. **6.** *Липинський В.* Повне зібрання творів, архівів, студій / В. Липинський. – Т. 6. Кн. 1. Київ–Філадельфія, 1995. – 470 с. **7.** Підвалини націй. Ентоні Д. Сміт про минуле й сучасне націоналізму; спілкувався Б. Цюпін // Український тиждень. – 2012. – № 6. – С. 26–27. **8.** *Рудакевич О. М.* Національний принцип: етнополітична концепція нації. Моногр. / О. М. Рудакевич. – Тернопіль: ТНЕУ, 2009. – 294 с. **9.** *Рудакевич О. М.* Політична культура національних спільнот: теорія та методологія дослідження. Моногр. / О. М. Рудакевич. – Тернопіль: ТНЕУ, 2013. – 352 с. **10.** *Цимбалістий Б.* Тавро бездержавности. Політична культура українців / Б. Цимбалістий. – К.: Вид-во Всесвіт. Укр. Координац. Ради та Респ. асоц. українознавців, 1994. – 61 с. **11.** *Almond G. A.* The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations / G. A. Almond, S. Verba. – Prinseton Universiny Press, 1963. – 375 p.

Оксана Стемковська

Регіональна еліта як фактор ефективного розвитку місцевого самоврядування

У статті проаналізовано взаємозалежність між регіональною політикою відповідних територіальних одиниць та розвитком місцевого самоврядування на законодавчому та практичному рівнях в контексті бюджетної політики. Досліджено вплив регіональних особливостей на якість діяльності органів місцевого самоврядування. Особливу увагу зосереджено на формуванні й виконанні місцевих бюджетів, що є ключовим у розвитку самоврядування.

The article analyzes the interdependence between regional policy of the regional units and the politics of government on legislative and practical levels. The article examines the impact of regional characteristics on the quality of local government. Particular attention is paid to the forming and execution of local budgets is a key issue in the development of self-government.

Нинішній стан розбудови держави зумовлює нове осмислення концепції регіональної політики, а саме: а) розробку бюджетної, валютної, банківської, податкової стратегій, упорядкування системи місцевих податків, інвестиційно-інноваційну діяльність, що поглиблюватиме ринкову трансформацію економіки; б) заміну адміністративної підпорядкованості на чітке визначення компетенції для кожного рівня управління; в) широке використання різних договорів, угод, консенсусів, багаторічних контрактів для правового врегулювання відносин між центром і регіонами, державними адміністраціями і органами самоврядування. Все це дасть населенню змогу виступати як об'єктом, так і безпосереднім суб'єктом управління.

Формування і виконання місцевих бюджетів є актуальними й потребують подальшого вдосконалення для вирішення низки проблем, пов'язаних із невідповідністю між функціями й повноваженнями місцевого самоврядування та ресурсами, необхідними для їх виконання, обмеженістю власних коштів, значною централізацією в управлінні міжбюджетними відносинами.

Органи місцевого самоврядування за кожним видом місцевих податків і зборів розробляють положення, яким регламентують порядок їхньої сплати й перерахування до місцевого бюджету; визначають також органи, які мають вести облік платників податків (зборів) і відповідати за їхнє стягнення й перерахування до місцевого бюджету; затверджують форми звітів за цими податками, порядок і строки їх подання до податкових органів [2, с. 11–20].

Для унормування проблемних питань і подальшого розвитку місцевих бюджетів Комітет Верховної Ради України з питань бюджету, представники органів місцевого самоврядування та громадських організацій напрацювали низку рекомендацій, які можна структурувати так:

1) збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів та підвищення заінтересованості органів місцевого самоврядування в нарощуванні обсягів прибутків місцевих бюджетів шляхом:

– удосконалення адміністрування плати за землю, забезпечивши завершення інвентаризації земель та проведення грошової оцінки земельних ділянок; поліпшення міжвідомчого обміну інформацією про об'єкти оподаткування (земельні ділянки) та суб'єкти оподаткування (власників землі, землекористувачів та орендарів); запровадження механізму набуття на конкурсних засадах права на оренду земельних ділянок; визначення дієвих заходів, які мають прискорити для майбутнього власника чи землекористувача оформлення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та державної реєстрації прав на таку земельну ділянку, щоб не допустити використання землі без правовстановлюючих документів; розширення прав органів місцевого самоврядування встановлювати ставки податку на землю в межах, визначених законом, що потребує правового врегулювання між Податковим кодексом України та іншими відповідними нормативно-правовими актами;

– прискорене прийняття порядку перерахування до загального фонду місцевих бюджетів 50 % надходжень податку на прибуток підприємств та акцизного податку;

– внесення змін до Порядку покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2010 р. № 1204, щодо зменшення розміру щоденних відрахувань на погашення позик, яке здійснюється за рахунок не менш як 80 % усіх надходжень загального фонду місцевого бюджету;

– здійснення методологічно-організаційних заходів з належної реалізації статті 265 Податкового кодексу України щодо впровадження з 1 січня 2012 р. податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;

2) підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів шляхом:

– законодавче унормування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію,

ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах (за рахунок частини акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів у частині нафтопродуктів) для забезпечення достатніми фінансовими ресурсами належного функціонування та розвитку дорожнього господарства на місцевому рівні, що потребує внесення змін до Бюджетного кодексу України;

– реформування законодавчо визначених соціальних пільг, включаючи відмову від їхнього надання за відомчою ознакою, що потребує внесення змін до законів України, які регулюють надання соціальних пільг;

– запровадження механізму підвищення адресності пільг та соціальної допомоги на підставі Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги, з використанням електронної соціальної картки, що потребує розробки відповідного законопроекту;

– проведення інвентаризації нормативно-правових актів, що регламентують застосування галузевих нормативів при здійсненні видатків з місцевих бюджетів, та відміни обов'язкового застосування таких нормативів для забезпечення упорядкування мережі бюджетних установ та оптимізації структури видатків;

– упорядкування та оптимізація переліку державних цільових програм, виконання яких передбачає використати кошти місцевих бюджетів, привести їх у відповідність до наявних ресурсів, забезпечити передачу органам місцевого самоврядування окремих програм лише з одночасним переданням фінансових ресурсів на їхнє виконання;

– децентралізація видатків за окремими бюджетними програмами в освіті, охороні здоров'я, житлово-комунальному господарстві, дорожньому господарстві та енергоефективності, заходи з реалізації яких мають забезпечувати органи місцевого самоврядування;

– удосконалення методики розрахунку субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на державні програми соціального захисту;

– приведення тарифів на житлово-комунальні послуги до рівня, що покриває економічно обґрунтовані витрати; вдосконалення системи надання пільг і субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг;

– врегулювання питання компенсаційних виплат перевізникам за пільговий проїзд громадян громадським (міським та приміським) транспортом, забезпечивши встановлення нормативних вимог до розрахунків витрат транспортних підприємств від пільгових перевезень та норм проїзду пільгових категорій громадян;

3) посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів шляхом зарахування до доходів бюджету розвитку:

– частини податку на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності) відповідно до додаткових ставок такого податку з наданням права Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласним, районним та міським (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) радам встановлювати їх у законодавчо визначених розмірах;

– надходжень від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності;

– плати за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів;

– податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (при цьому слід розглянути можливість розширення бази оподаткування такого майна);

– унормування зарахування до бюджету розвитку коштів, отриманих відповідно до статті 40 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» як пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту;

– удосконалення вимог щодо місцевих запозичень та надання місцевих гарантій, зокрема розширення переліку міст, що можуть робити зовнішні запозичення, збільшення розміру обмеження обсягу місцевого та гарантованого боргу, доповнення переліку витрат бюджету розвитку наданням кредитів суб'єктам господарювання для виконання гарантійних зобов'язань;

– створення умов для розробки, супроводження та реалізації місцевих інвестиційних програм (насамперед щодо підготовки відповідного кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування), а також для залучення коштів інвесторів на умовах державно-приватного партнерства та співпраці з міжнародними фінансовими установами для модернізації та розвитку житлово-комунального господарства [9, с. 112–135];

4) розвитку та дієвості подальшого реформування міжбюджетних відносин шляхом:

– підготовки законодавчих пропозицій щодо реформування адміністративно-територіального устрою, насамперед щодо укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівня;

– підготовки законодавчих пропозицій щодо чіткої регламентації функцій і розподілу повноважень та відповідальності між різними рівнями виконавчої влади, між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [10].

На основі глибокого аналізу гнучкості зв'язків у межах територіальних громад можна сформулювати основні напрями модернізації управління місцевими справами на регіональному рівні. З одного боку – це підтримка радикальних якісних перетворень в економіці, які підвищать життєвий рівень населення, якість послуг, що йому надаються, та місцева бюджетна політика, а з іншого – подальший пошук демократичних форм партнерських відносин між центром, регіонами та різними рівнями місцевого самоврядування. Гнучкішою має стати тактика відносин, спрямована на створення механізму конструктивної взаємодії між центральними та місцевими органами, передачу на регіональний рівень додаткових повноважень, які забезпечили б самостійність територіальних одиниць та незворотність соціально-економічних перетворень. Йдеться про заміну системи адміністративної підлеглості погодження питань за бюрократичною схемою «згори донизу» на чітке розмежування компетенції для кожного рівня управління, перехід до впорядкування, доведення до цивілізованих вимірів податкової системи, що стимулюватиме підприємництво та виробництво на місцях, інтерес до спільного розв'язання місцевих справ.

Чинна в Україні континентальна модель управління на місцях, коли на низовому рівні – в адміністративно-територіальних одиницях (громадах) – створюються органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях функціонують призначені місцеві державні адміністрації, поки що працює неефективно. На місцях повноваження практично не розмежовуються, тому що органи державних адміністрацій намагаються підпорядкувати

собі органи місцевого самоврядування або дублювати їх. Виграють у цій боротьбі місцеві державні адміністрації, які мають відповідні фінансові важелі.

Також питання про розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі виконання функцій та повноважень. Такі питання виникають між районними державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування сіл, селищ і міст (районного підпорядкування), районними радами; між обласними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування міст (обласного підпорядкування) і обласними радами [8, с. 40].

Європейська хартія місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала 15 липня 1997 р. [5, с. 70–77], засвідчила те, що Україна визнає право громадян на участь у керівництві громадськими справами на місцевому рівні. Втім, слід наголосити, що під час ратифікації Хартії Україна не внесла жодних застережень (хоча така можливість передбачена в особливих положеннях цього міжнародно-правового акта), а отже, взяла на себе обов'язок виконувати всі без винятку вміщені в ній норми. «Незважаючи на це, ціла низка принципів Хартії не реалізуються в Україні, а деякі з них вступають у суперечність із конституційними засадами місцевого самоврядування, передбаченими національним законодавством» [1, с. 187–193].

Світовий і вітчизняний досвід вказує на те, що оптимальність і демократизм механізму відносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування досягається тоді, коли система місцевого самоврядування розглядається не як додаток до державних органів та нижня ланка в їхній ієрархії, а як відносно самостійна система публічної влади, відокремлена від цієї ієрархії. Європейська концепція місцевого самоврядування, започаткована на принципах демократичного правління, також не передбачає конфронтації між державною владою й місцевим самоврядуванням. Однак в Україні нішу місцевого самоврядування в системі влади досі чітко не окреслено [1, с. 187–193].

Чимало досліджень з місцевого самоврядування довели, що трансформаційний період допускає змішану модель управління, коли на органи самоврядування покладається розв'язання питань у межах їхніх можливостей, а частина – залишається в компетенції державних адміністрацій. Подібна схема будується на принципах взаємодії, співпраці та взаємоконтролю, що сприятиме формуванню справжнього територіально-самоврядного рівня з розподілом відповідальності за всі сфери місцевого життя.

Багаторічний розвиток інституту місцевого самоврядування доводить гостру потребу в децентралізації влади, реформуванні податкової, банківської політики, подоланні жорсткої економічної експлуатації регіональних соціально-економічних комплексів з боку центральної влади, прискорення якісної трансформації системи бюджетних відносин між центром та регіонами, напрацювання реальних економічних, фінансових, інноваційних важелів впливу, партнерська взаємодія між регіонами, заміна авторитарно-бюрократичного управління на професійно-демократичне. Саме регіональна співпраця – це той механізм, за допомогою якого і мають забезпечуватись якісне самоврядування, налагоджуватись конструктивний діалог і співпраця з територіями.

Більшість досліджень з місцевого самоврядування доводять, що численні труднощі, з якими стикається населення територіальних громад або є політичними, або мають безпосередній вихід у політичну сферу, що, в свою чергу, не дає змоги поставити на перший план питання місцевого значення.

Одним з головних питань у відносинах «центр – регіон – територія» виступають компетенція і повноваження. Саме в площині їх вияву виникають найбільші суперечності між двома гілками місцевої влади, врегулювати які можливо через інструменти врівноваженого впливу та систему «стримувань і противаг». З'ясовуючи механізм поділу влади, багато дослідників схиляються до думки, що її недоцільно розподіляти на регіональному рівні. Доречніше вести мову про розмежування функцій і повноважень, виходячи з пріоритетності повноважень представницького органу щодо виконавчого в розв'язанні місцевих справ і виконавчого – щодо представницького у здійсненні державних функцій на відповідній території. На підставі цього можна констатувати, що чим ближче до населення рівень управління, тим дієвіша система місцевого самоврядування.

Дослідження відносин у форматі «*центр – регіони*» виявило окремі його тенденції: з одного боку, прагнення децентралізувати державне управління шляхом перерозподілу функцій і повноважень, передання їх частини на місця, з другого – велике бажання керувати всіма справами з центру [6, с. 118].

Вивчаючи нормативну базу, документальні матеріали, зіставляючи факти, різні погляди, зарубіжну практику з регіональної проблематики, можна зробити висновок, що новий вимір регіональної політики полягає не лише у вдосконаленні законодавчо-нормативної бази, а в розумній, з погляду соціально-економічної доцільності, реалізації принципів субсидіарності, партнерства між місцевими гілками влади й оптимального розподілу повноважень, фінансово-економічної ресурсної бази з урахуванням політичних, організаційних, матеріальних і фінансових ресурсів, специфіки культурно-історичних та етнічних традицій. Деконцентрація владних повноважень одночасно з відповідальністю стають важливими важелями формування політики власного територіального розвитку [4, с. 353–356]. Перенесення відповідальності на органи місцевого й регіонального самоврядування, насамперед щодо комплексного обслуговування населення, соціальну сферу, дасть можливість зняти гостроту дискусії щодо найбільш болючих моментів, пов'язаних з низькою якістю адміністративних, громадських та комунальних послуг. Другим важливим питанням постає процедура формування та використання місцевих бюджетів, що також потребує окремого дослідження.

Варто зосередити увагу на розкритті найхарактерніших суперечностей між місцевими гілками влади, центром і регіонами та виявити їхні спільні завдання. Щодо останніх, то це: 1) забезпечення реального зростання життєвого рівня населення адміністративно-територіальних одиниць; вирішення соціальних проблем; 2) підвищення ефективності господарського комплексу; 3) раціональне використання ресурсів розвитку; 4) визначення перспектив розвитку регіону тощо.

Отже, феномен розподілу влади розглядається в світовому та європейському співтоваристві як найбільш цивілізований механізм управління і як важлива організаційно-інституційна умова правової, демократичної держави. В Україні це

відносно нова практика державотворення, яка перш за все має проявити себе в напрацюванні дієвої законодавчої бази.

1. *Бориславська О.* Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні: проблеми реалізації / О. Бориславська // Вісник Львівського ун-ту. – Серія юридична. – 2004. – Вип. 39. – 245 с. **2**. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 27.05.1997 // Урядовий кур'єр. – 1997. – № 107–108. – С. 11–20. **3**. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року N 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1997. – № 38. – 249 с. **4**. *Іщенко О.* Актуальні питання розвитку місцевого самоврядування на сучасному етапі / О. Іщенко // Вісник НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 353–356. **5**. Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1–2 (6–7). – К., 1994. – 185 с. **6**. *Комашко М.* Особливості взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та місцевими державними організаціями: засади наукового тлумачення / М. Комашко // Адміністративне право. – 2003. – № 10. – 118 с. **7**. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. **8**. *Кравченко В.* Територіальний устрій та місцеві органи влади України / В. Кравченко. – К., 1995. – 89 с. **9**. *Луніна І. О.* Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: моногр. / І. О. Луніна. – К.: Наук. думка, 2006. – 432 с. **10**. Рекомендації круглого столу «Місцеві бюджети: реалії і перспективи» За ініціативою Комітету Верховної Ради України з питань бюджету 17 березня 2011 року.

Галина Фесенко

Формування ґендерної компетентності української еліти

У статті розглянуто особливості прояву гендерної культури політичної еліти трьох кіл: урядово-політичного, регіонального та громадського. У підсумку гендерний аналіз сучасної політичної культури дозволив окреслити шляхи формування гендерної культури української політичної еліти.

The article deals with peculiarities of gender culture of political elite three laps: the government, political, regional and social. Given special attention the subject-to-subject correlation in the functioning of the Ukrainian political elite. As a result, a gender analysis of contemporary political culture allowed to outline ways of creating a culture of gender Ukrainian political elite.

У XXI столітті політична еліта має відповідати на виклики глобалізації. Одним з пріоритетів глобального розвитку є гендерна рівність. Й Україна, взявши зобов'язання щодо досягнення цілей Третього тисячоліття, визначилася з пріоритетами у гендерній політиці до 2015 року [22, с. 55] щодо по-перше, зменшення розриву у доходах жінок та чоловіків, а по-друге, збільшення представництва жінок на різних рівнях влади до 30 %). Це, у свою чергу, зобов'язує політичну еліту України ініціювати та реалізовувати відповідні стратегії. Втім, очевидним є те, що темпи реалізації гендерної політики занадто повільні, для того, щоб бути втіленими до 2015 року. Гендерні цінності, хоча й розглядається як один з організуючих принципів системи суспільно-політичних відносин, ще не посідають належного місця у свідомості української політичної еліти. Саме тому питання формування гендерної культури української політичної еліти набуває особливої актуальності.

Приділяється особлива увага суб'єкт-суб'єктним кореляціям у функціонуванні української політичної еліти на сучасному етапі. Аналізується рівень політичної зрілості української еліти з точки зору її готовності збільшити представництво жінок у владі. відомо, що в країнах з високим рівнем жіночого представництва у структурах влади (Фінляндія – 39,0 %, Норвегія – 35,8 %, Швеція – 33,5 %, Данія – 33,0 %) краще, ніж деінде, вирішуються проблеми екології, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту і т. ін. При цьому, від жінок-політиків очікують не тільки ефективнішого захисту соціальних інтересів населення, конструктивного й активного вирішення специфічно жіночих проблем, а й продуктивнішого стилю роботи, кращих методів розв'язання проблем суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчив, що на сучасному етапі гендерних досліджень робляться спроби ідентифікувати гендерні проблеми, у тому числі через врахування соціальної структури та культурних особливостей окремої держави [3, с. 6]. Також аналізуються особливості політичної еліти України через осмислення динаміки участі жінок у політичному житті [19], жінка розглядається не як пасивний конструкт, а як активний елемент соціального розвитку та комунікації. Вітчизняні дослідники, пильно вдивляючись у феномен політичної еліти [12], включають в аналіз й гендерні виміри (Л. Гонюкова [1], О. Кулачек [8], І. Грабовська [2], І. Омелян [11], М. Скорик[15], О. Овчарова [10] та ін.). Робляться спроби конструктивного зламу існуючої парадигми щодо місця жінки в українському суспільстві [4; 7]. Разом з тим, недостатньо з'ясованими залишаються концептуальні питання формування гендерної культури політичної еліти. Видається доцільним продовжити дослідження, зокрема, гендерної компетентності [6] української політичної еліти.

У даному дослідженні аналіз особливостей гендерної культури політичної еліти України ґрунтується на функціональному підході розуміння «політична еліта» (як меншість суспільства, що грає ключову (позитивну чи негативну) роль у виробленні і реалізації стратегічних рішень у процесі функціонування і розвитку суспільства [18]. Політична еліта – це те коло громадян певної політичної системи, які беруть безпосередню участь у прийнятті рішень. На державному рівні послідовну програму, спрямовану на покращення становища жінки в українському суспільстві, покликана здійснювати політично-урядова еліта, на місцевому – коло регіонально-локальних керівників (політичне керівництво регіонів, місцева політична верхівка, керівники суспільно-політичних організацій, діячі, які формують публічну думку). Також до кола політичної еліти належать активісти політичних партій, суспільно-політичних рухів, об'єднань. Усім колам політичної еліти має бути властива висока гендерна культура.

У комплексній оцінці гендерного розвитку України (64 місце серед 136 країн) [23, p. 365] привертає увагу діапазон досягнень: 27 позиція за рівнем гендерного розриву у здобутті освіти, 30 – за показником участі в економічній діяльності, 75 – за рівнем здоров'я, 119 – у політичній сфері. За політичним індикатором Україна посідає дуже низьку позицію (передостання серед країн ОБСЄ) [9, с. 12]. Оцінка гендерного розвитку країни у політичній сфері складається з