

**ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РОБОТИ МІСЦЕВОЇ  
ВЛАДИ БЕЛЬГІЇ (УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ)**

*Розкрито особливості формування органів місцевого самоврядування бельгійської провінції Ено та специфічні риси співпраці самоврядування та державної влади на регіональному рівні. Проаналізовано механізм місцевих виборів.*

*The features of forming of organs of local self-government of the Belgian province of Eno and specific lines of collaboration of self-government **are exposed** and state power at regional level. The special attention of mechanism of local spared.*

Особливістю формування місцевої влади чи представницьких органів місцевого самоврядування в західному демократичному світі є те, що в цьому процесі не застосовується якась одна єдина схема: модель чи універсальна система місцевих виборів, а водночас існує низка спільних принципових рис місцевої демократії, які характеризують єдині підходи до організації демократичного процесу. Їх потрібно знати для того, щоб врешті-решт мати можливість використати для формування в Україні спроможної системи місцевої демократії. Вивчення світового досвіду організації та роботи місцевої влади, побудованої на основі місцевого самоврядування нині для України в період політичної і економічної криз є особливо актуальним. У першому випадку використання цього досвіду у проведенні адміністративно-територіальної реформи, що давно на часі, дасть певну захищеність місцевої влади від політичних катаклізмів центру, а в другому – сприятиме більшій ефективності (у т.ч. і в економічних показниках) їх роботи. Вирішення більшості соціально-економічних проблем, пов'язаних із підвищенням життєвого рівня населення, реалізацією прав і свобод громадян, наповнення їх реальним змістом, можливе лише за умов ефективно діючої структури місцевого самоврядування.

В останні роки досвід організації і роботи місцевої влади активно вивчається як науковцями, так і політиками та практиками місцевого самоврядування. Особливості формування виборчих систем, зарубіжний досвід проведення адміністративно-територіальних реформ і процес становлення місцевої влади досліджували Р. Балабан [1], Р. Безсмертний [9] О. Верник [11], Д. Ковриженко [3], Л. Кочубей [4], В. Лісничий [5], О. Мазур [6], В. Мельниченко [7], Р. Панкевич [8], М. Пухтинський [2], Ж. Скрипкіна [10], Д. Табачник [11], А. Ткачук [12] та ін.

Місцеве самоврядування як найбільш демократична й раціональна модель місцевої влади є одним з важливих принципів правової демократичної держави, а також необхідною умовою становлення громадянського суспільства відповідно до сучасних стандартів економічно й соціально розвинутих країн світу. На сьогодні не створено ефективної діючої моделі, тому питання зарубіжного досвіду з перспективою використання його елементів у вітчизняній практиці є особливо актуальним. У статті викладено, як відбувається співпраця на місцевому рівні самоврядування і державної влади в одній з найстаріших демократій Європи – Бельгії на прикладі провінції Ено. Бельгія є прикладом країни, що поєднує демократичні конституційні засади в парламентській монархії, яка функціонує за принципом представницької демократії. Протягом 1970 – 1993 рр. пройшло перетворення Бельгії з унітарної на федеральну державу. Реформування адміністративно-територіального устрою відбувалося шляхом поділу на географічні та мовно-культурні спільноти. Усі зміни зафіксовано в новій Конституції Бельгії від 17 лютого 1994 р. [9]. Тому нині федеральна держава складається зі спільнот і регіонів. До її компетенції належать усі сфери національних інтересів: оборона, закордонні справи, соціальна безпека, значна частина сфери податків, економіка, телекомунікації. На рівні федеральної держави законодавча влада належить федеральному парламенту. Держава розподілена з одного боку на три Спільноти за мовою, культурою і територіальному устрою теж на три Регіони. Ці Регіони і Спільноти наділені великою автономією та чітко визначеними повноваженнями. У кожній з них є свої парламенти і уряди. Уряд кожної Спільноти (французької, фламандської і німецькомовної) відповідальний за культуру і освіту, допомогу громадянам. Регіональні уряди (фламандський, валлонський і брюссельський) займаються територіальними і економічними проблемами своїх регіонів. Офіційний статус Брюсселя – двомовний: франкомовний і фламандський, що мають свої політичні і адміністративні інституції (рис. 1) [5].

У світовій виборчій практиці електоральна пропорційна виборча система вперше була використана якраз у Бельгії в 1889 р. Така довга демократична виборча традиція, з одного боку, несе історичний заряд європейського демократизму, а з іншого – достатньо великий комплекс взаємно зв'язаних проблем певного електорального архаїзму і не кодифікованості [11, с. 135].

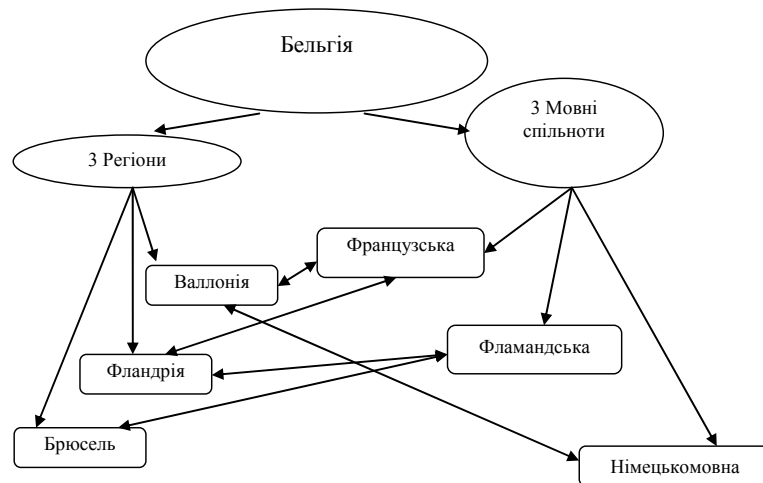


Рис. 1. Особливості федерального устрою Бельгії

У франкомовному регіоні Валлонії всього п'ять провінцій (Брабан Валлон, Ено, Л'єж, Люксембург, Намюр) і виборці кожної мають призначити своїх представників в Раду провінції (рис. 2). Провінції розподілені на кілька виборчих округів – дистрикти. У провінції Ено – 15 виборчих дистриктів, які об'єднують 69 комун із семи адміністративних районів. У кожному дистрикті провінції політична партія представляє свій виборчий список. Єдиний список партії у виборах до ради провінції складається з 15 списків кожного дистрикту (виборчого округу).



Рис. 2. Адміністративно-територіальний устрій провінції Ено і вибори до її Ради провінції

При формуванні партійних списків з 2001 р. дотримуються принципу рівного представництва жінок (гендерного квотування), особливо в першій частині списку. Але загалом у провінційній Раді Ено жінок близько третини її складу. У Бельгії самостійно запроваджені певні квоти для представництва жінок у парламентських партіях: Соціалістична партія Фландрії – 25 % (у перспективі всі 50 %), партія зелених (з 1995 р. дві верхні позиції в партійному списку діляться між представниками різних статей), Фламандські зелені (з 2000 р. квоти установлені вже й для місцевих виборів), Фламандські регіонали, Фламандські ліберали (з 2000 р. принцип “чоловік – жінка – чоловік” використовується для формування списків на місцевих і провінційних виборах), Фламандські соціал-демократи (з 1999 р. один представник кожної статі серед перших трьох позицій в списку; рівна кількість чоловіків і жінок серед перших 10 позицій списків на місцевих чи провінційних виборах) [11, с. 136]. На останніх виборах до бельгійського парламенту (2007 р.) жінки отримали 36,7 % місць [Там же, с. 142].

У країні на законодавчому рівні не визначено процедуру реєстрації політичних партій. Свою діяльність партії проводять через неприбуткові публічні організації чи їх асоціації. Відповідно до Закону “Про обмеження і контроль над виборчими витратами, ініційованими для виборів федеральних палат, для фінансування і обліку політичних партій”, політичними партіями не дозволяється отримувати фінансову допомогу від корпорацій. А допомога від фізичних осіб не повинна перевищувати 500 євро в рік на одну людину для однієї і ті ж партії. Інші джерела фінансування політичної партії включають у себе державне фінансування, членські внески, прибуток від нерухомості та інші джерела. Партії, де є хоча б один представник у парламенті, має право на державне фінансування розміром у 125 тис. євро щорічно і 1,25 євро за кожен отриманий голос на останніх загальнодержавних виборах. Період проведення виборчої агітації складає, відповідно до законодавства, три місяці, а на її проведення партія має право витратити не більше 1 млн євро. Вибори до парламенту теж проводяться на основі пропорційної виборчої системи в 11 округах, кордони яких співпадають з кордонами Брюсселя і 11 провінцій. Партії висувають партійні списки з певною черговістю кандидатів у списку. Кожен виборець може голосувати або за список партії в цілому, або за

конкретного кандидата в списку. Голос за кандидата вважається голосом відданим і за партію. Для порівняння – в Україні на парламентських виборах кожна партія формує один закритий виборчий список для понад 35 млн виборців.

За 30 днів до виборів виборчі списки вже не можна змінювати, принцип заміщення вибулих депутатів іде по черговості розміщення у списку. Позбавити депутатського мандата може лише суд, рішення якого зачитується на засіданні провінційної Ради. Після законодавчих змін 2006 р., депутат, що вийшов з партії, за списками якої обраний, позбавляється депутатського мандата. Найбільш впливовими є ліберальна, соціалістична та екологічна партії регіонів. Політичні партії Бельгії носять регіональний характер, поділяючись на валлійські та фландрійські. Серед інших Фламандські Ліберали та Демократи (VLD), Соціал-Християнська Партія (CVP), Демократичний Фронт Франкофонів (FDF), Реформаторська та Ліберальна Партія (PRL), Соціалістична Партія (SP).

Місцеві вибори проводяться в другу неділю жовтня на шостий рік повноважень ради провінції на принципах: таємності, рівності, обов'язковості участі у голосуванні. Причиною неявки на вибори може бути: відсутність в країні чи за межами провінції, хвороба, робота, що не дає можливість відлучитися. Перший штраф за неявку на вибори 200 – 250 євро. Якщо на вибори без поважної причини не прийшов працівник органів місцевого самоврядування, то на шість років він позбавляється права на підвищення по службі. 44 % бельгійців на останніх виборах скористалися правом електронного голосування за участі в голосуванні 91 % населення при наявності штрафних санкцій за неявку на вибори.

У бельгійському законодавстві є два види голосування: за весь список партії, або за окремого чи кількох кандидатів у списку однієї партії. Кількість радників у Раді визначається залежно від кількості населення. У провінціях з кількістю населення менш ніж 250 тис. обирається 47 радників, від 255 тис. до 500 тис. – 56, від 500 тис. до 750 тис. – 76, мільйон і більше – 84 члени регіональної ради. Радники обираються по дистриктах (виборчих округах), за виборчими партійними списками, а кількість депутатів визначається пропорційно кількості виборців у окрузі. У середньому по шість депутатів з округу. Розподілення кількості обраних депутатів за списками кандидатів проводиться за методом d'Hondt.

У 2002 р. в Бельгії була проведена реформа виборчої системи і внесені суттєві зміни у Виборчий кодекс, а саме:

- було зменшено кількість виборчих округів, котрі нині співпадають з провінціями в Бельгії;
- було встановлено прохідний бар'єр 5 % для представництва партії у парламенті;
- встановлено обов'язок для політичних партій щодо забезпечення кількісної гендерної рівності представництва у виборчих списках. Відповідно до Конституції Бельгії, щоб бути обраним до парламенту необхідно: бути бельгійцем, користуватися громадянськими і політичними правами; досягти 25-річного віку; проживати в Бельгії [11, с. 137].

З другої половини 2004 р. розпочався новий етап реформування федеративного устрою Бельгії. Основний напрям реформ – подальша децентралізація державного управління, передача до повноважень регіонів таких питань відання :

- законодавче визначення засад місцевого самоврядування та політики в галузях сільського господарства і зовнішньоекономічної діяльності;
- суттєве розширення податкової самостійності регіонів;
- перехід на нові принципи фінансування мовно-культурних спільнот країни.

Ці реформи є кроком до конфедералізації, що підтверджує тезу про “відцентровий характер” бельгійського федералізму” [9, с. 206].

Повернімося до провінційного рівня. У провінційній раді провінції Ено (близько 1 млн жителів, столиця – м. Монс – 91 тис. жителів ) засідає всього 83 радники, з яких шість є постійними депутатами – тобто тими, що входять до виконавчих структур органу місцевого самоврядування і працюють на постійній основі. На Раді провінції приймаються найбільш важливі і оперативні рішення (бюджет, основні фінансові операції, які здійснюються в період нового скликання). Підготовка засідання Ради здійснюється Комісіями (радники, об'єднані в групи). Засідання Ради є публічними. Головою нинішньої ради уже довгий час є А. Депре, який є одночасно мером одного з фламандських міст провінції Ено, що дозволяється законом. Рада збирається не рідше одного разу на місяць, при раді діють депутатські комісії та групи.

Колегія провінції, що складається з голови ради, її секретаря та шести постійних депутатів, здійснює поточне управління, вирішує питання бюджету, готує проекти головних рішень, контроль використання коштів тощо. Її засідання відбуваються кожного тижня під головуванням Президента Колегії провінції. В управлінні провінцією Колегія провінції наділена повноваженнями загального порядку. Найбільш важливими є нагляд над комунами, громадськими центрами соціальних дій (ГЦСД), майном православних і мусульманських церков. І нарешті, Колегія Провінції є органом адміністративної юрисдикції з виборчих і дисциплінарних. Секретаріат (діловодство) здійснює Секретар Провінції, що призначається Радою провінції за результатами конкурсу. Він присутній на засіданнях Колегії провінції і складає протоколи засідань. Рішення Колегії провінції завжди колегіальні.

На засіданнях ради постійно присутній губернатор, що здійснює державний нагляд за роботою органів самоврядування, тобто слідкує за відповідністю рішень ради законодавчій базі країни, координує роботу державних структур провінції (поліція, цивільна оборона, пожежники тощо) та контролює їх, організовує виборчий процес, наглядає за діяльністю неурядових структур у т.ч. і церкви. У разі невідповідності їх дій

закону має право оголосити вето і передати справу до суду. У разі позитивного рішення суду рада повинна виправити своє рішення. Губернатор є одночасно Комісаром уряду Валлонського регіону і Спільноти Валлонія – Брюссель, представником Короля (федерального Уряду) в провінції.

Враховуючи зарубіжний досвід організації місцевої влади, потрібно обережно ставитися до його впровадження в Україні. Це стосується передусім дискусії між прихильниками мажоритарної, пропорційної, змішаної виборчих систем. На нашу думку, формування системи місцевих виборів в Україні повинно йти шляхом забезпечення інтересів місцевих громад у регіональних та субрегіональних представницьких органах і збереження партійності виборів як шляху формування громадянського суспільства. І тут досвід організації місцевих виборів Бельгії може стати в нагоді. Подальшого дослідження потребує вивчення країни на предмет впровадження в Україні досвіду децентралізації країни та реалізації принципи субсидіарності як на рівні органів місцевої влади, так і між державною владою та місцевим самоврядуванням.

#### Література:

1. Балабан Р. В. Теорія виборчої системи / Р. В. Балабан. – К. : Либідь, 2007. – 108 с.
2. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади : [монографія] / [О. В. Власенко, П. В. Ворона, М. О. Пухтинський та ін.] ; за заг. ред. П. В. Ворони. – Полтава : ПолтНТУ, 2009. – 288 с.
3. Ковриженко Д. С. Вибори в Європейському союзі / Д. С. Ковриженко. – М. : Норма, 1999. – С. 120.
4. Кочубей Л. А. Виборчі технології : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / Л. А. Кочубей – К. : Укр. центр. політ. менеджменту, 2008. – 331 с.
5. Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн / В. В. Лісничий. – Х. : Торнадо. – 2001. – 352 с.
6. Мазур О. Г. Виборча система : генеза і сучасний політичний процес : автореф. дис. ... канд. політ. наук. : спец. 23.00.02. / О. Г. Мазур ; НАН України ; Ін-т політ. і етнонац. дослідж. – К., 2004. – 19 с.
7. Мельниченко В. Виборчі системи у світовій політичній практиці / В. Мельниченко // Віче. – 1997. – № 3. – С. 74–83.
8. Панкевич Р. Проблеми типології виборчих систем / Р. Панкевич // Вісник Львівського університету. – 2002. – Вип. 4. – С. 10–15.
9. Реформи для людини : зб. матер. про шляхи реалізації адмін.-терит. реформи в Україні / за ред. А. Москалюк. – К. : Поліграф. центр “Геопрінт”, 2005. – С. 206.
10. Скрипкіна Ж. Избирательные системы и технологии : [учеб. пособ.] / Ж. Скрипкіна. – М. : Вузовский учебник, 2007. – 174 с.
11. Табачник Д. В. Західні виборчі системи: міфи, геополітика і права людини / Д. В. Табачник, О. И. Верник. – Х. : Фоліо, 2009. – 271 с.
12. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід : [посібник] / А. Ф. Ткачук. – К. : Заповіт, 1997. – 186 с.

*Надійшла до редколегії 14.01.2010 р.*