

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ГРЕЦІЇ В УМОВАХ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ

Максим Булик,
*старший викладач кафедри
міжнародних відносин та зовнішньої політики
Маріупольського державного університету*

Розглянуто основні етапи розвитку системи місцевого самоврядування в Греції на сучасному етапі. Проаналізовано нормативно-правову базу функціонування муніципалітетів та сільських громад, визначено основні фінансові ресурси їх діяльності.

Ключові слова: *європеїзація, муніципалітет, сільська община, дім, кінотіта, периферія.*

The main stages of development of the local body system in Greece nowadays have been considered. The normative base of activity of municipality and rural communities has been analyzed, as well as financial resources of their activities.

Keywords: *Europeanization, municipality, rural community, dim, kinotita, margin.*

26 травня 2003 року Європейський парламент та Рада Європейського Союзу, з метою уніфікації статистичних стандартів країн-членів ЄС, прийняли рішення про створення єдиної «Номенклатури територіальних одиниць для статистики» (NUTS) [4, L 154/1–L 154/41]. Вона передбачала утворення трирівневої системи територіально-адміністративного поділу відповідно до кількості населення. Зокрема, для отримання статусу NUTS 1 регіон повинен був нараховувати від 3 до 8 млн постійних жителів; NUTS 2 мав включати від 800 тис. до 3 млн чоловік; NUTS 3 – від 150 тис. до 800 тис. чоловік.

Слід зазначити, що дана система статистичної класифікації почала розроблятися ще у 80-ті роки ХХ століття, а тому до прийняття цієї постанови існували ще два рівні: NUTS 4, що відповідав окремому муніципалітету або общині, та NUTS 5 – муніципальні або общинні райони. Після реформи 2003 р. вони були вилучені з єдиної класифікації та отримали статус «Локальних адміністративних одиниць» (LAU). Муніципалітети та сільські общини Греції представляли рівень LAU 1, а муніципальні та общинні райони, які в 2006 р. були перейменовані на місцеві райони, – рівень LAU 2.

Таким чином, на сьогодні в Греції відповідно до єдиної статистичної системи ЄС нараховується 6130 територіально-адміністративних одиниць рівня LAU 2; 1034 одиниці рівня LAU 1; 51 префектура, що відповідають рівню NUTS 3, 13 периферій – регіонів NUTS 2 та 4 групи розвитку регіонів – NUTS 1: Північна Греція, Центральна Греція, Аттика, острови Егейського моря та Крит [4, L 154/19 – L 154/21]. Поділ за принципом NUTS у цілому відповідає особливостям територіально-адміністративного устрою Греції і покликаний сприяти більш тісній співпраці між окремими регіонами Європейського Союзу, а також реалізації Єдиної регіональної політики об'єднання.

Основний Закон Грецької Республіки визначає лише загальні принципи організації регіональної адміністрації, не говорячи чітко про кількість та рівні підпорядкування окремих територіальних одиниць. Зокрема, задекларовано децентралізований принцип формування регіональних органів влади. Адміністративний поділ країни детермінований геоекономічними, соціальними та комунікаційними факторами [5]. Відповідно, зміни в територіально-адміністративному устрої Греції не потребують реформи Конституції країни. Регіональні (або як вони іменуються в Конституції Греції – периферійні) органи управління, користуються вирішальною компетенцією при прийнятті рішень у межах

свого регіону, однак центральні органи влади залишають за собою право на загальну координацію та контроль над їх діями.

У Конституції Греції йдеться лише про муніципалітети та сільські общини як перший рівень органів місцевого самоврядування. Саме вони повинні обиратися загальним таємним голосуванням. Засади створення та підпорядкованості більш вищих рівнів органів регіонального управління Основний Закон не визначає, говорячи лише про можливість добровільного або навіть примусового об'єднання общин з метою виконання спільних робіт або надання певних послуг. У такому випадку подібні об'єднання повинні керуватися спільними радами, в яких муніципалітети та общини були б представлені пропорційно до кількості власного населення. Держава залишає за собою також право тимчасового або прижиттєвого відсторонення певного представника органів місцевого самоврядування, при цьому підстави для такого рішення в Конституції не пояснюються. Крім того, держава бере на себе зобов'язання фінансувати органи місцевого самоврядування у достатньому обсязі, але джерела та порядок перерахування відповідних податків та зборів Конституція залишає у сфері компетенції закону про місцеве самоврядування.

Відповідно до Програми «І. Каподістрія», що була прийнята в 1997 р., територіально-адміністративними одиницями першого рівня в Греції виступають діми, або муніципалітети та сільські общини, або кінотіти. Необхідність реформи 1997 р. була викликана кількома причинами внутрішнього та зовнішнього характеру. Спроби децентралізації місцевого управління на рівні окремих муніципалітетів та сільських общин здійснювалися, починаючи з 1981 р., коли до влади пришов уряд ПАСОК на чолі з А. Папандреу. В основному вони полягали у прийнятті законодавчих актів, які б розширювали права органів місцевого самоврядування, а також наданні урядових рекомендацій щодо реформи регіонального устрою Греції. Таким чином, основна роль у даному процесі покладалася на самі органи місцевого самоврядування, які не мали відповідних повноважень, а також були обмежені у праві змінювати кордони власних територіально-адміністративних одиниць. Відсутність комплексної, загальнодержавної програми реформи органів місцевої влади призвели, на думку розробників Програми «І. Каподістрія», до недостатнього рівня представленості жителів малих поселень в органах влади, нездатності держави у повному обсязі забезпечити обслуговування інтересів громадян, що проживають у сільській місцевості, а також неефективності використання фінансових та людських ресурсів у країні [7].

Серед зовнішніх чинників значну роль відіграла активізація політики ЄС у питанні регіонального розвитку, яка була спрямована на додаткове фінансування тих країн-членів союзу, де рівень життя населення не відповідав загальноєвропейським стандартам. У 1994 р. почав свою діяльність Фонд гуртування, завданням якого було надання фінансування державам-членам ЄС, де рівень ВВП на душу населення становив менш як 90 % від середньостатистичного показника по союзу. Такими державами стали Італія, Греція, Іспанія та Португалія. Проекти, що фінансувалися через Фонд гуртування, повинні були сприяти захисту довкілля та покращення транспортної інфраструктури даних країн. Частка фінансування через Фонд гуртування сягала 80-85 % від загальної суми, виділеної ЄС на проведення регіональної політики ЄС. У свою чергу, Греція щорічно отримувала до 22 % від даного обсягу [1, 222].

Починаючи з 2000 р., ЄС сконцентрував свої зусилля на трьох основних напрямках регіональної політики:

Європейський фонд регіонального розвитку (ЕТПА, ERAF, ЄФРР), який орієнтується на підтримку в процесі створення нових робочих місць.

Європейський соціальний фонд, покликаний забезпечити соціальну інтеграцію безробітних та знедолених членів суспільства.

Фонд гуртування.

Основним принципом функціонування Фонду гуртування є кооперація зусиль ЄС та національних урядів у питанні фінансування та координації регіональної політики. Фактично, для Греції означало посилення контролю за видатками країни та розподіленням бюджету, а також здійснення тиску з боку ЄС на процес децентралізації місцевого управління. Таким чином, як зазначає А. Кассіматі, Євросоюз активно сприяв проведенню реформи територіально-адміністративного устрою та органів місцевого самоврядування Греції [2, 2].

Визначальним чинником, що впливав на процес формування нових муніципалітетів та общин, стала кількість населення, відповідно до якої відбувалося визначення мінімально необхідної для такої кількості людей соціально-економічної та адміністративної інфраструктури. Таким чином, мінімальна кількість населення для утворення кінотіти або сільської общини становила 1500 чоловік, для діму або муніципалітету – 2500 чоловік. Водночас передбачалося виокремити у складі муніципалітетів приміські, в яких проживало б від 2500 до 5000 чоловік, та міські, населення яких було б більш значним та могло включати до себе сусідні громади. Окрім людського фактора до важливих чинників формування нових територіально-адміністративних одиниць першого рівня належали рельєф, наявність природних ресурсів, віддаленість від великих міст та транспортних шляхів, близькість до моря.

Внаслідок реформи 1997 р. 441 муніципалітет та 5382 сільські общини були перетворені на 900 дімів та 134 кінотіти. Загальна кількість територіально-адміністративних одиниць першого рівня скоротилася з 5823 до 1034, що безперечно сприяло покращенню їх керованості та економічної самодостатності. Уряд Греції на цьому не зупинився і залишив за регіонами право на подальше створення магістратів та сільських общин, поклавши в основу такого рішення, насамперед, принцип економічної самодостатності нового утворення, спроможності не лише забезпечити своє проживання, а й виплату всіх необхідних податків та стягнень.

Система органів місцевого самоврядування в кінотітах передбачає функціонування общинної ради та голови общини. В свою чергу, органи місцевої влади в дімах представлені муніципальною радою, мером та міським комітетом. Кількість членів общинних та муніципальних рад напряму залежить від розмірів населення даної територіально-адміністративної одиниці. Зокрема, в кінотітах, населення яких складає менш ніж 2000 чоловік, рада представлена 9 членами, в громадах, де проживає понад 2000 чоловік, – 11 депутатів. У дімах дана система дещо складніша: 13 членів Ради – в муніципалітетах, де проживає менш ніж 5000 чоловік; від 5001 до 10000 чоловік – 17 депутатів; від 10001 до 30000 чоловік – 21; від 30001 до 60000 чоловік – 27; від 60001 до 100000 чоловік – 33; від 100001 до 150000 чоловік – 37; від 150001 до 500000 чоловік – 41; у містах із населенням понад 500000 чоловік – 45 радників. При цьому кількість членів ради не включає голову общини або мера муніципалітету.

Вибори до органів управління кінотіт та дімів, як і до рад місцевих районів, відбуваються раз на чотири роки у другу неділю листопада. Як і у випадку виборів до парламенту, участь в обранні місцевих органів влади є обов'язковою для всіх жителів за винятком тих, кому на той момент виповнилося 70 років, або якщо вони перебувають на відстані більш ніж 200 км від виборчої дільниці. Причини такого кроку полягають у необхідності загальної легітимізації органів управління, а з іншого – у певній політичній пасивності населення, особливо тих, хто проживає у сільській місцевості, горах та на островах.

Виборчими правами в окремих общинах та муніципалітетах користуються лише постійні жителі даних територіально-адміністративних одиниць. Більш того, в Греції фактично діє система прописки, оскільки громадяни можуть бути жителями лише одного муніципалітету або общини, що зафіксовано у спеціальних реєстрах. Єдиний виняток, що робить закон 3463/2006, стосується громадян країн-членів Європейського Союзу, що

навчаються в Греції. Їх вносять до особливого реєстру виборців на період навчання [6, 1137].

Право бути обраним, у свою чергу, мають усі громадяни Греції, яким на момент виборів до місцевих органів влади виповнився 21 рік за винятком суддів та працівників судових органів, офіцерів армії та поліції, представників релігійних конфесій, генеральних секретарів периферій та деяких інших категорій населення. Водночас дозволено поєднувати участь в органах місцевого самоврядування з роботою адвоката, нотаріуса та співробітників університетів. За результатами виборів 3/5 місць від кількості членів ради отримує команда, яка набрала хоча б 42 % голосів, а 2/5 – та, що опинилася на другому місці. Відсоткова ставка у 42 % пояснюється тим, що в Греції в місцевих виборах беруть участь практично всі політичні партії. Вони висувають своїх претендентів як на посаду мера, так і на членів ради, а тому отримати перевагу у понад половину голосів надзвичайно важко.

Закон 3463/2006 чітко прописує обов'язки муніципальних та обцинних рад, зокрема:

Забезпечення розвитку громади. Мається на увазі, насамперед, охорона та ефективна експлуатація природних ресурсів регіону, газових та електричних мереж, здійснення громадського будівництва, розвиток туризму, транспортних мереж тощо.

Охорона довкілля. Особливу увагу автори закону звернули на впровадження на місцевому рівні національної та спільної європейської політики в сфері захисту природи та участь місцевих органів влади в процесі регенерації території країни.

Забезпечення технологічного функціонування міст та територій.

Надання можливостей працевлаштування для населення регіону, зокрема, створення програм та комплексних ініціатив щодо соціальної інтеграції безробітних у рамках загальнонаціональної та європейської політики в даній галузі, підтримка спеціальних центрів професійного навчання.

Здійснення соціального захисту населення та розвиток політики громадської солідарності, що передбачає діяльність волонтерських організацій, які б надавали підтримку найбільш вразливим жителям регіону.

Забезпечення розвитку сфери освіти, культури та спорту.

Діяльність з попередження та ліквідації наслідків природних та техногенних катастроф [6, 1151-1154].

Повноваження рад, у свою чергу, передбачають прийняття рішень з усіх питань життєдіяльності громади, за винятком тих, що є у прямій компетенції мера або муніципального комітету. Рада має право виражати інтереси муніципалітету у відносинах з державою; здійснює призначення та збирання місцевих податків, мит і зборів; розробляє та впроваджує в дію генеральні плани будівництва, надає дозволи на продаж земель тощо.

Найвищою посадовою особою в окремому дімі або кінотіті є відповідно мер або голова. Вони зобов'язані втілювати в життя рішення рад та муніципальних комітетів, представляти інтереси громади на регіональному, національному чи міжнародному рівні, керувати діяльністю комунальних служб, забезпечувати виконання муніципального бюджету, підписувати контакти та угоди від імені муніципалітету, видавати свідоцтва про народження та шлюб громадян країни тощо. Мер може бути відсторонений рішенням муніципальної ради за умови, якщо його інтереси будуть конфліктувати з інтересами громади. Тоді його обов'язки будуть покладені на одного з депутатів. У даному випадку мер буде нести лише дисциплінарне покарання. Водночас він не несе відповідальності за виконання рішення ради або муніципального комітету, якщо воно не було скасоване або призупинене [6, 1159-1160]. Серед інших обов'язків мерів, голів та їх заступників цікавим, на думку автора, є заборона перебувати за межами діму або кінотіті понад 30 днів на рік. Лише, як виняток, за дозволом ради можна подовжити цей строк до 3 місяців.

Крім ради та мера до органів місцевої влади слід віднести муніципальний комітет, склад якого формується відповідно до кількості членів ради. Зокрема, обов'язковими членами комітету є мер або його заступник та від 4 до 8 членів ради. Обов'язки

муніципального комітету передбачають розробку та затвердження бюджету діму або кінотіти, затвердження видатків на певні громадські роботи або тендерні контракти, вирішення питань, пов'язаних з успадкуванням майна або жертвами тощо [6, 1166]. Таким чином муніципальний комітет, насамперед, покликаний забезпечити реалізацію фінансових аспектів діяльності громади.

У законі чітко прописані розміри видатків на діяльність мера, його заступників та ради. При цьому зарплатня посадових осіб визначається відповідно до щорічного прибутку діму або кінотіти. У тих муніципалітетах, кількість населення яких переважає 10000 чоловік та отримана позитивна динаміка щорічного прибутку, зарплатня мера може бути збільшена на 20 %. Зарплатня інших представників місцевої влади законом 3463/2006 визначена як відсоткова частка від прибутків мера [6, 1178]. Наприклад, заступник мера отримує 40 % від зарплатні мера, якщо муніципалітет налічує до 10000 жителів, та 50 %, якщо понад 10000 чоловік. Члени ради та муніципального комітету отримують компенсацію за участь у засіданнях у розмірі 1-2 % від зарплатні мера та повну компенсацію видатків на відрядження.

Фінансування діяльності муніципалітетів та кінотіт відбувається, насамперед, за рахунок коштів державного бюджету, що об'єднані у так звані «Центральні автономні фонди». До них зараховують 20 % надходжень від податку на прибуток для юридичних осіб, 50 % митних стягнень та 3 % від виплат за передачу власності. Розподілення ресурсів фондів відбувається відповідно до кількості населення територіально-адміністративних одиниць та рівня розвитку соціальної, транспортної інфраструктури, географічних та кліматичних особливостей. Також необхідно зазначити, що 1/3 коштів, отриманих від податку на прибуток юридичних осіб, використовується на інвестиційні проекти органів місцевої влади, інша частина – на поточні витрати.

Наступним джерелом фінансування є надходження від оренди нерухомого майна, насамперед сільських та міських земель, громадських будівель. Крім того, муніципалітети мають право впроваджувати місцеві податки за користування водними ресурсами, каналізацією та сайтами, що надають інформацію про громадські роботи та діяльність общини. Згідно з національним законодавством муніципалітети стягують податки за використання громадської території, електроенергії у комерційних установах та промислових підприємствах, рекламу, надання ліцензій на будівництво. Окремо збирається податок на продаж пива, який належить до сфери повноважень держави і лише потім передається місцевій громаді [6, 1183].

Крім звичайних прибутків муніципалітети та общини можуть залучати кредити від міжнародних фінансових організацій, вітчизняних і закордонних банківських установ, а також штрафи за порушення правил дорожнього руху, торгівлі просто неба, забруднення довкілля, виконання умов комерційних ліцензій, заборгованість перед місцевою владою.

Муніципальні ради та мери і голови кінотіт перебувають під постійним наглядом з боку Генерального секретаря периферії. Він зобов'язаний протягом 20 днів з моменту отримання провести експертизу на відповідність законам Греції будь-яких рішень місцевих органів самоврядування, пов'язаних з тендерними контрактами, збором податків та мит, випадків примусової експропріації, проведення місцевих референдумів. Члени громади мають право звернутися до Генерального секретаря з опротестуванням будь-якого рішення влади муніципалітету в строк до 10 днів з часу його оприлюднення.

У Греції активно діють місцеві та загальнонаціональні об'єднання муніципалітетів та общин, причому участь у них є обов'язковою для відповідних органів місцевого самоврядування. Зокрема, вони є членами Центрального союзу муніципалітетів та общин (KEDKE, КЕДКЕ, ЦСМО), створеного 3 листопада 1927 р. Дана структура має на меті координувати діяльність територіально-адміністративних одиниць першого рівня, сприяти їх розвитку, проводити наукові дослідження з питань місцевого самоврядування, ефективної податкової політики, надавати експертну оцінку законопроектам, що стосуються регіонального управління.

Необхідно відзначити, що КЕДКЕ, маючи статус приватної юридичної особи, що дозволяє їй комерційну діяльність (зокрема залучення іноземних кредитів), не є повністю незалежною. Вона зберігає підпорядкованість Міністерству внутрішніх справ, державної адміністрації та децентралізації Греції, що є наслідком збереження сильних етатистських тенденцій у громадському житті країни. В окремих регіонах діють місцеві союзи муніципалітетів та общин (ТЕДК, ТЕДК, МСМО). Їхнє завдання – об'єднання зусиль димів та кінотит у рамках окремої префектури, і участь у них також є обов'язковою. Водночас муніципалітети та общини за власною ініціативою можуть утворювати асоціації у складі двох та більше учасників. Так об'єднання покликані спільними зусиллями вирішувати конкретні питання у сферах будівництва, громадських робіт, придбання техніки та машинного обладнання тощо. Крім того, у випадку нездатності одного з учасників асоціації виконувати певні фінансові або технічні зобов'язання щодо власної громади, вони можуть передати їх іншим членам об'єднання.

Відповідно до вимог Європейського Союзу в Греції на сьогодні створена достатньо ефективна система місцевого самоврядування на рівні муніципалітетів та общин. Утім, для неї характерні деякі недоліки, що пов'язані насамперед з особливостями політичної культури грецького суспільства. Зокрема, їй властивий клієнтизм, наявність надто широких повноважень мерів, рад та муніципальних комітетів, обмеженість впливу на них з боку звичайних жителів, які не пов'язані з політичними партіями, впливовими профспілками та громадськими організаціями.

Водночас, дослідники відзначають парадоксальний факт: будучи надзвичайно активними в політичному плані, греки слабко представлені в суспільному житті і рідко проявляють себе як колективну силу при вирішенні питань розвитку територіальної громади [3]. Грецькі політологи П. Гетіміс та Д. Грігоріаду бачать причину цього в специфічних формах грецької політичної поведінки, що стимулюють розвиток у громадянах країни індивідуалістичних тенденцій та моделей поведінки. Фактично участь у політичному житті проходить через зволення власних, а не громадських потреб. При цьому прикладом для греків служать, насамперед, провідні політичні партії країни, де наявні тенденції своєрідного успадкування посад лідерів членами одних і тих самих сімей.

Таке ставлення до політичної активності слід пояснювати також і надзвичайно активною роллю держави у суспільному житті греків, збереженням контролю з боку уряду над багатьма сторонами їхнього життя. Це, в свою чергу, призводить до перекладення власних проблем на плечі держави і занадто великих сподівань та претензій на допомогу з її боку. Лише в 1990-ті роки в Греції почав поширюватись процес створення недержавних громадських організацій, які ставили за мету представляти інтереси населення в органах місцевої та центральної влади. Однак до цього часу вони не отримали можливості повністю контролювати діяльність влади.

Як вже зазначалося, контроль за діяльністю муніципалітетів та общин лежить на Генеральному секретарі периферії, який підпорядковується Міністерству внутрішніх справ, державної адміністрації та децентралізації Греції. Вони, в свою чергу, часто є представниками певної політичної сили, що перебуває при владі, а тому зберігається можливість або політичних переслідувань мерів та голів общин, що належать до опозиції, або, навпаки, замовчування посадових злочинів та фактів корупції з боку місцевих чиновників. П. Гетіміс та Д. Грігоріаду зазначають, що в деяких випадках представники місцевої влади використовували фінансові кошти, виділені урядом та ЄС, не за цільовим призначенням, а для задоволення власних потреб та інтересів приватних груп інтересів і владних структур політичних партій. При цьому мери муніципалітетів та голови общин проявляли надзвичайну турботу в плані задоволення потреб їхніх політичних соратників [3].

Процес децентралізації системи регіонального управління в Греції нині відбувається у руслі загальноєвропейських тенденцій. Органи місцевого самоврядування рівня LAU 1 – діми-муніципалітети та кінотіти-сільські громади в цілому відповідають принципам, що їх

декларує Європейський Союз у рамках передачі владних повноважень на місця. Однак на сьогоднішній день процес у Греції не завершено, зберігається фактичний контроль національного уряду за органами самоврядування. Водночас частково зберігаються явища, пов'язані з корупцією, нецільовим використанням фінансових ресурсів тощо.

1. Шемятенков В. Г. Европейская интеграция. Учебное пособие / В. Г. Шемятенков. – М.: Междунар. отношения, 2003. – 400 с. **2.** Cassimati A. A. The EU and regional reform in Greece / A. A. Cassimati // Workshop III: Greece and the EU. – Manchester, 2003. – 23 pp. **3.** Getimis P., Grigoriadou D. The Europeanization of Urban Governance in Greece: A dynamic and contradictory process [Електронний ресурс] / P. Getimis, D. Grigoriadou. – Режим доступу: http://www2.polito.it/ricerca/eupolis/euraconference2002/Paper_pdf/66%20grigoriadou%20getimis.PDF. – Назва з титул. екрану. **4.** Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) // Official Journal of the European Communities. – 2003. – 21 June. – P. L 154/1-L 154/41. **5.** The Constitution of Greece [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hri.org/docs/syntax/artcl25.html#A1>. – Назва з титул. екрану. **6.** Νομος 3463/2006 Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων — ФЕК 114/Α' / 8.6.2006. // ΕΦΗΜΕΡΙΣ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ. ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ. – 2006. – 8 Ιουνίου. – Σ. 1131-1226. **7.** ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ypes.gr/kapodistrias/greek/kapo/fr_prog.htm. – Назва з титул. екрану.