

ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ:

ГРЕЦІЯ

Звіт



Центр експертизи доброго врядування
Страсбург, 13 вересня 2021
CEGG/PAD(2021)10

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Рада Європи надає усебічну підтримку з тематики правосуб'єктності на місцевому рівні в Україні на запит Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Цей звіт підготовлено Центром експертизи доброго врядування Ради Європи в рамках його програми «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» за матеріалами доктора Харалампоса Куталакіса, експерта Ради Європи. Документ структуровано відповідно до опитувальника згаданого Комітету Верховної Ради України.

ГРЕЦІЯ

1	Населення	10,423 млн
2	Територія	128 900 км ²
3	Національне свято	25 березня; 28 жовтня
4	Форма правління	Парламентська Республіка
5	Адміністративно-територіальна система, кількість муніципалітетів	Унітарна 13 регіонів, 332 муніципалітети
6	Парламент, чисельність парламентарів, тривалість каденції	Однопалатний парламент: 300 парламентарів (на 4 роки)
7	ВВП (USD)	189 467 млн ¹
8	Індекс людського розвитку	0,888

ВСТУПНІ КОМЕНТАРІ

Згідно статті 102§1 Конституції Греції вирішення питань місцевого значення здійснюється органами місцевого самоврядування першого і другого рівнів. Щодо управління місцевими справами діє презумпція повноважень на користь органів місцевого самоврядування. Обсяг, види питань місцевого значення та їхній розподіл між двома рівнями визначається законом. Закон може делегувати органам місцевого самоврядування виконання повноважень держави. Органи місцевого самоврядування першого і другого рівнів мають адміністративну і фінансову автономію. Їхній склад обирається шляхом загального таємного голосування у порядку, передбаченому законом.

Після низки реформ система місцевого самоврядування Греції оптимізована¹ та налічує 332 муніципалітети і 13 регіонів. Це по суті результат двох великих реформ, що змінили адміністративну й політичну карту Греції. У 1997 році в рамках так званої програми «Каподістрія» (закон 2539/1997) у країні провели масштабне об'єднання одиниць місцевого врядування, внаслідок чого їхня кількість зменшилася із 5775 (441 муніципалітет і 5382 комуни) до 1033 (900 муніципалітетів і 133 комуни). У 2010 році в рамках так званої реформи «Каллікратія» (закон 3852/2010) 1033 муніципалітети й комуни примусово об'єднали у 325 муніципалітети. Крім того, 54 префектури замінили на 13 регіонів, органи яких обираються прямим голосуванням. Цим законом також об'єднали муніципальні підприємства та інші юридичні особи приватного права, внаслідок чого їхня кількість зменшилася з шести тисяч до приблизно двох тисяч. Згідно закону 4555/2018 кількість муніципалітетів зростає з 325 до 332.

¹ Consolidated – в англійському тексті (прим. перекладача).

1. ***За ким закріплено правосуб'єктність у Вашій країні на місцевому рівні: за територіальною громадою (або адміністративно-територіальною одиницею) або органом влади (радою, виконавчим комітетом)?***

Муніципалітети і регіони Греції є юридичними особами публічного права і мають усі права й обов'язки, що випливають із загальних принципів публічного права і спеціального законодавства про устрій і діяльність муніципалітетів і регіонів. Їхні органи обираються шляхом прямого голосування і мають адміністративну й фінансову автономію. У правовій системі Греції до юридичних осіб публічного права (ЮОПП) належать будь-які самоврядні публічні організації, що здійснюють публічні повноваження з метою забезпечення певного публічного інтересу. ЮОПП слід відрізняти від органів державної влади, які є частиною держави як юридичної особи, та юридичних осіб приватного права, які мають на меті задоволення приватного інтересу.

ЮОПП створюються і ліквідуються виключно на підставі закону і реалізують функції, покладені на них державою, для чого отримують необхідні фінансові ресурси і певні податкові привілеї. Оскільки управління ними (у випадку органів місцевої влади) здійснюється через муніципальні і регіональні ради, які відповідають за прийняття рішень, і їхні виконавчі органи – мерів і голів регіонів, такі ЮОПП мають фіскальну й адміністративну автономію. Тому їхні акти, що видаються після проходження спеціальної правової авторизації, контролюються уповноваженим міністерством виключно на предмет законності. Крім того, вони можуть створювати власні юридичні особи приватного чи публічного права, що діють під їхнім наглядом.

За законом представництво муніципалітетів і регіонів у судах та інших органах державної влади здійснюють мери і голови регіонів.

2. ***Якщо у Вашій країні територіальна громада має статус юридичної особи, то чи має аналогічний/подібний статус Ваша держава?***

Так. У Греції статус держави як юридичної особи проголошений у Конституції. За статтею 101 Конституції «управління державою здійснюється через децентралізовану систему», а отже, організація держави включає як центральний, так і місцевий рівні. До органів центральної влади належить уряд, прем'єр-міністр як одноосібний орган держави, міністерства з відповідними міністрами, незалежні органи державної влади, а також державний радник. До децентралізованих – сім місцевих державних адміністрацій та спеціалізовані територіальні підрозділи міністерств, які виконують повноваження, що не були передані до муніципалітетів і регіонів на конкретній території.

3. ***Якщо у Вашій країні територіальна громада має статус юридичної особи, якими є обсяги правосуб'єктності інших рівнів місцевого самоврядування (чи є регіон або субрегіон як адміністративно-територіальна одиниця окремою юридичною особою)?***

А. Муніципалітети

Комуни як одиниці місцевого самоврядування Греції першого рівня ліквідували, об'єднавши їх у 332 муніципалітети. Територія муніципалітетів, які створили за цим законом, складається з територій муніципалітетів і комун, що були об'єднані. Колишні муніципалітети і комуни стали муніципальними одиницями нових муніципалітетів і мають назви колишніх муніципалітетів чи комун.

У 2018 році усі (внутрішні – прим. перекладача) територіальні одиниці теперішніх муніципалітетів перейменували на комуни незалежно від кількості їхнього населення. За законом муніципальні комуни не є окремими юридичними особами.

Юридичною особою є муніципалітет, в рамках якого вони діють як децентралізовані внутрішні муніципальні утворення. Хоча муніципальні ради і не можуть ліквідувати комуни, останні не мають фіскальної чи адміністративної автономії і власних бюджетів. Водночас, для кожної муніципальної комуни муніципалітет має визначити мінімальний обсяг видатків за окремими кодами на забезпечення поточної діяльності і невеликі проєкти.

Рада і президент муніципальної комуни обираються шляхом прямого голосування. Водночас, функції ради комуни по відношенню до мера і ради муніципалітету є виключно консультативними, а президент комуни виконує лише ті повноваження, які були делеговані йому мером. Муніципальна рада абсолютною більшістю голосів також може делегувати окремі повноваження президентам чи радам муніципальних комун. Рішення муніципальних комун передаються меру. Мер забезпечує донесення рішень до уповноважених муніципальних органів, які зобов'язані розглянути ці рішення і проінформувати комуну про результати їхнього розгляду протягом 1 (одного) місяця. Уповноважений муніципальний орган може (а) повернути рішення із зауваженнями для повторного розгляду; (b) передати рішення до муніципальної ради; (c) передати рішення до уповноваженого муніципального органу для вжиття необхідних заходів. В усіх випадках уповноважений муніципальний орган зобов'язаний повідомити президента комуни про заходи, що вжиті задля вирішення питань, вказаних у рішенні комуни. Зважаючи на ці положення закону, муніципальні комуни не мають окремої правосуб'єктності. Натомість, її має муніципалітет.

В. Регіони

Як зазначалося вище, регіони як другий рівень місцевого самоврядування Греції з'явилися нещодавно. Їх створили у 2010 році на підставі закону 3852, яким ліквідували префектури, об'єднавши їх у регіони. За законом територіальні одиниці колишніх префектур стали регіональними одиницями відповідних регіонів. У кожній регіональній одиниці присутній віце-голова регіону. Віце-голови регіонів виконують виключно допоміжні і консультативні функції по відношенню до голів регіонів. Голови регіонів можуть делегувати їм виконавчі повноваження. Водночас, регіональні одиниці не є юридичними особами: такий статус мають лише регіони.

4. ***Якщо відповідь на попереднє запитання «ні», то вкажіть, будь ласка, який орган та від імені кого здійснює місцеве самоврядування на регіональному чи субрегіональному рівні?***

Грецькі регіони мають статус юридичної особи публічного права. Їхні регіональні одиниці (колишні префектури) – ні.

5. ***На якому рівні у Вашій країні закріплено правосуб'єктність держави та територіальної громади – конституційний акт чи закон? Якщо це регламентується законом, вкажіть, будь ласка, його назву та, за наявності, надайте на нього посилання.***

Правосуб'єктність держави і органів місцевого самоврядування першого і другого рівнів прямо передбачена статтями 101 і 102 Конституції Греції.

Офіційний переклад Конституції на англійську є за цим посиланням:

<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf>

Надзвичайно важливі елементи правосуб'єктності закріплені у спеціальному законодавстві з питань місцевого самоврядування. Воно часто змінюється і доповнюється, і, на жаль, його так і не звели до єдиного кодексу.

У Греції діють три важливі законодавчі акти.

Базовий Кодекс муніципального і комунального права (закон 3463/2006), див. тут:

<https://www.eetaa.gr/kodikas/> (грецькою).

До кодексу двічі вносили зміни і доповнення на підставі наступних законів:

Закон 3852/2010 (програма «Каллікратія»): нова архітектура місцевого самоврядування і децентралізованої адміністрації (Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης).

Закон 4555/2018: реформа інституційної бази місцевого самоврядування, поглиблення демократії, посилення участі, удосконалення економічної ситуації і розвитку місцевого самоврядування (програма «Клейстеніс І»). Процедура модернізації (Νόμος 4555/2018 : Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Εμβάθυνση της Δημοκρατίας Ενίσχυση της Συμμετοχής Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό).

Неофіційна кодифікована версія цих законів знаходиться тут:

<https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/132966/nomos-3852-2010> (грецькою).

6. ***Якщо у Вашій країні у законодавстві визначено термін «муніципалітет» або його аналог, то чи використовується цей термін для означення територіального формування (громади), чи під цим поняттям розуміється тільки/також орган місцевого самоврядування (далі – ОМС)?***

Уперше грецькі комуни отримали правосуб'єктність у 1912 році на підставі кодексу законів про муніципалітети і комуни. А саме, усі населені пункти «з населенням понад 300 осіб і початковою школою» визнавалися комунами. Якщо населення становило менше ніж 300 осіб і була початкова школа, населений пункт міг бути визнаний комуною на вимогу більше ніж 50% осіб, що проживають на цій території і мають право голосу. Якщо ж у населеному пункті проживало менше ніж 300 осіб і не було початкової школи, він усе одно міг бути визнаний комуною на вимогу більше ніж 50% її мешканців, якщо при цьому вони володіють майном, що давало за тих часів дохід понад дві тисячі драхм. Сьогодні юридичними особами публічного права є виключно муніципалітети, які створилися в результаті об'єднання комун чи муніципалітетів. Поняття «комуна» означає субмуніципальну одиницю, що не має окремої правосуб'єктності.

7. ***Чи може бути у Вашій країні застосована процедура банкрутства до територіальної громади? (так або ні)***

Ні. У Греції законом про банкрутство прямо передбачено, що «юридичні особи публічного права, органи місцевої влади і публічні установи не оголошуються банкрутами». Водночас, закон регулює питання муніципалітетів і регіонів із надмірною заборгованістю.

8. ***Якщо відповідь на питання № 7 «так», то дайте відповідь на наступні питання. Чи поширюється у Вашій країні на територіальні громади загальна процедура банкрутства, передбачена для інших юридичних осіб? Якщо є особливості процедури чи взагалі спеціальна процедура, вкажіть, будь ласка, ключові критерії банкрутства територіальної громади та 3-4 особливості, які відрізняють процедури банкрутства територіальної громади від процедур банкрутства інших юридичних осіб?***

Не стосується Греції.

9. **Чи передбачені законодавством Вашої країни випадки відсторонення ОМС територіальної громади (депутатський корпус або виконавчий орган) від управління справами територіальної громади із запровадженням зовнішнього управління? (так або ні)**

Ні.

10. **Якщо відповідь на питання № 9 «так», то вкажіть, будь ласка, які умови запровадження зовнішнього управління, який орган держави його здійснює та на який період вводиться така процедура?**

Не стосується Греції.

11. **Чи по усіх категоріях справ, пов'язаних із вирішенням питань місцевого значення, фізичні та юридичні особи-скаржники звертають свої вимоги до територіальної громади? Чи у законодавстві Вашої країни передбачено випадки, коли особа може звернутися з позовом до суду безпосередньо до ОМС чи посадової особи ОМС, а не до територіальної громади?**

Громадяни і юридичні особи мають право оскаржувати рішення одноосібних і колегіальних органів муніципальної чи регіональної влади до адміністративного суду. Головним інструментом правового захисту у цих питаннях є вимога про скасування рішення. Оскільки муніципальні комуни виконують суто дорадчі функції і не виносять обов'язкових рішень, оскаржити їхні рішення практично неможливо. Таким чином, судове оскарження можливе лише щодо органів публічної влади (мера, ради та відповідних регіональних органів), а не місцевої громади, яка являє собою субмуніципальну одиницю.

Окрім судового захисту законодавство передбачає превентивний контроль рішень муніципалітетів і регіонів з точки зору їхньої законності. Цей контроль здійснюється Незалежною службою нагляду, яка підпорядковується Міністерству внутрішніх справ.

Громадяни і юридичні особи мають право вимагати перегляду рішень, що зачіпають їхні інтереси. Цю вимогу можна пред'являти безпосередньо до муніципального чи регіонального органу, що приймає рішення. Крім того, громадяни і юридичні особи, які мають актуальні правові інтереси, можуть оскаржувати законність рішень колективних і одноосібних органів муніципалітету чи регіону та їхніх юридичних осіб. Така скарга направляється до Незалежної служби нагляду протягом 15 днів з моменту опублікування рішення чи повідомлення про нього. Також можна оскаржувати бездіяльність, тобто невиконання юридичної дії, що підлягає виконанню.

12. **Чи передбачена у Вашій країні дисциплінарна або матеріальна (цивільна) відповідальність посадових осіб ОМС за прийняття неефективних чи незаконних рішень (якщо таке рішення стало наслідком політичної позиції, помилки чи некомпетентності, та не містить ознак кримінального правопорушення)? Якщо так, то чи може бути звернено стягнення на майно винної посадової особи, а не на майно територіальної громади (наприклад, солідарна відповідальність громади та посадової особи чи стягнення з посадової особи у порядку регресу)?**

а) Цивільна відповідальність

За статтею 232 закону 4555/2018, голови і віце-голови регіонів, регіональних рад, мери, заступники мерів, депутати муніципальних рад, президенти і члени рад комун зобов'язані відшкодувати регіону чи муніципалітету будь-яку реальну шкоду, заподіяну ними внаслідок шахрайства чи грубої недбалості. Вищезазначені посадовці

не зобов'язані компенсувати шкоду третім особам. Відповідальність за відшкодування встановлюється спеціальним аудиторським комітетом. Комітет розглядає такі справи на вимогу муніципалітету, регіону, голови Незалежної служби нагляду, генерального інспектора державної адміністрації або громадян. Рішення комітету можуть оскаржуватися до апеляційного адміністративного суду.

Громадяни і юридичні особи можуть оскаржити до апеляційного адміністративного суду будь-яке протиправне рішення регіону чи муніципалітету, яке шкодить їхньому інтересу. У таких справах розмір компенсації визначається як різниця між вартістю наявного майна потерпілої сторони і вартістю майна, яким би вона володіла, якби не було ухвалене оскаржуване рішення. Крім того, громадяни і юридичні особи можуть вимагати відшкодування немайнової шкоди та шкоди, спричиненої моральними стражданнями чи поширенням неправдивих відомостей. Така шкода компенсується виключно за рахунок юридичної особи, наприклад, регіону чи муніципалітету, а не за рахунок приватного майна мера, голови регіону чи депутатів муніципальних і регіональних рад як посадових осіб органів, що приймають рішення. Коли мер виконує рішення колегіального органу, він не несе цивільної, кримінальної чи дисциплінарної відповідальності, якщо тільки рішення не було скасоване, відкликане чи призупинене. Муніципалітет чи регіон може стягнути таку шкоду з мера, голови регіону чи іншого виборного посадовця виключно в разі шахрайства чи грубої недбалості з боку останніх.

б) Дисциплінарна відповідальність

За статтю 125 закону 4555/2018, розгляд дисциплінарних справ про порушення обов'язків головою чи заступником голови регіону, депутатом ради регіону, мером чи його заступником, депутатом муніципальної ради, а також президентом і членами рад комун здійснюється головою Незалежної служби нагляду, що підпорядковується Міністерству внутрішніх справ. Дисциплінарне покарання може бути у вигляді тимчасового (до шести місяців) або постійного відсторонення від посади у випадку таких дисциплінарних правопорушень.

- a. Суттєве порушення обов'язків чи перевищення повноважень шляхом шахрайства або грубої недбалості.
- b. Порушення порядку виконання задач, покладених на підставі спеціального законодавства.
- c. Відсторонення від виконання повноважень з вагомих мотивів публічного інтересу.

с) Кримінальна відповідальність

Голова і заступник голови регіону, мери, депутати муніципальних і регіональних рад, президенти комун і члени рад комун автоматично відсторонюються від посади у таких випадках.

- a. Якщо їх було передано до системи судової/правової допомоги на підставі остаточного рішення суду.
- b. Якщо їх було позбавлено політичних прав на підставі рішення суду, що не підлягає скасуванню.
- c. Якщо їх було засуджено на підставі рішення суду, що не підлягає скасуванню, за підготовку чи вчинення таких злочинів: підробка документів, надання неправдивих свідчень, давання чи вимагання хабаря, крадіжка, розтрата коштів, діяння, пов'язані із втратою довіри, шахрайство, насильство, інцест, порушення

законів про боротьбу із наркотиками, контрабанда, а також порушення своїх обов'язків, якщо вищезазначені правопорушення спричинили матеріальну шкоду муніципалітету, регіону чи їхнім юридичним особам.

13. **Який правовий статус мають органи місцевого самоврядування, якщо територіальна громада є юридичною особою? Яким чином визначаються обсяги правосуб'єктності ОМС у такому випадку?**

Не стосується Греції. Субрегіональні і субмуніципальні одиниці (комуни) не мають окремої правосуб'єктності.

14. **Хто та на яких підставах може виступати від імені територіальної громади безпосередньо у суді? Чи передбачені законодавством Вашої країни випадки, коли територіальну громаду у зовнішніх відносинах (у тому числі у суді) представляє держава або орган держави?**

Мери і голови регіонів можуть діяти від імені муніципалітетів і регіонів відповідно. Вони представляють їх перед усіма органами влади і судами, можуть делегувати ці повноваження своїм заступникам чи спеціально уповноваженим депутатам відповідних рад. Що стосується зовнішніх відносин, закон дозволяє муніципалітетам і регіонам вступати у зовнішні відносини із аналогічними іноземними утвореннями, наприклад, для участі у міжнародних мережах чи проектах побратимства, виключно на підставі дозволу спеціального комітету Міністерства внутрішніх справ.

15. **Якщо зміна правосуб'єктності держави або територіальної громади у Вашій країні відбулася протягом останніх 30-ти років, вкажіть, будь ласка, скільки часу зайняв процес трансформації та які були ключові етапи змін?**

Кордони Греції були сформовані у 1945 році. Як зазначалося вище, за останні 30 років у країні відбулося кілька територіальних реформ: об'єднання муніципалітетів і комун у 1997 і 2010 роках і об'єднання префектур у 2010 році, внаслідок чого виникли більші за розміром регіони. Окрім власне об'єднання територій ці реформи передбачали суттєві зміни у статусі, повноваженнях, порядку організації і фінансування муніципалітетів і регіонів. Такий комплексний підхід до реформи місцевого самоврядування є дуже вдалим зокрема тому, що сприяв досягненню політичної згоди між різними політичними партіями і місцевими комунами на користь реформи. В усіх випадках результати реформи були предметом переговорів з Асоціацією муніципалітетів і регіонів (колишніх префектур). Слабкою стороною реформ є те, що законом передбачили обмежений в часі перехідний період, протягом якого муніципалітети і регіони мали реорганізувати свої внутрішні структури і процедури надання послуг. Ці закони набрали чинності через рік після їхнього схвалення парламентом і місцевих виборів.

16. **Якщо зміна правосуб'єктності держави або територіальної громади у Вашій країні відбувалася в умовах зовнішніх або внутрішніх збройних конфліктів, вкажіть, чи не вбачались ризики територіальної цілісності або національної безпеки унаслідок цих змін? Якщо так, то які запобіжні заходи приймалися для уникнення цих ризиків?**

Не стосується Греції.

ДЛЯ НОТАТОК

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

Цей макет виготовлено в рамках Програми Ради Європи
«Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні»