

УДК 35.071 (477)

Д. Заяць

ПРОЦЕС РОЗРОБКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Висвітлено механізм розробки та прийняття статутів територіальних громад в Україні, виявлено основні його риси та тенденції. Наголошено на доцільності використання Інтернет-ресурсів під час прийняття статутів з метою ширшого поінформовування громадськості, що, певною мірою, впливає на пришвидшення статутного процесу в Україні.

Ключові слова: статут, статутний процес, статутне регулювання, проект статуту, місцеве самоврядування.

Повільність статутного процесу в Україні та наявність у ньому значних труднощів актуалізують потребу вивчення перебігу розробки і прийняття статутів територіальних громад. Необхідним є не лише вивчення цього процесу на прикладі створення статуту в певному населеному пункті, а й аналіз досвіду різних територіальних громад, порівняння їх, виокремлення спільних та відмінних рис.

Питанням процесу розробки та прийняття статутів територіальних громад частково займалися Ю. Наврузов, І. Куліченко та Ю. Сурмін [1, 2]. Основою їхніх теоретичних узагальнень був досвід створення статуту територіальної громади Дніпропетровська. Орієнтовний порядок розроблення та затвердження проекту статуту територіальної громади запропоновано В. Барвицьким з Фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні (далі – ФСМСУ) [3].

Метою статті є висвітлити перебіг процесу вироблення проектів, а також прийняття та реєстрацію статутів територіальних громад в Україні.

Найлегше прослідкувати процес прийняття, проводячи моніторинг сайтів тих територіальних громад чи радше їхніх представницьких органів, у яких процес прийняття статуту зволікався або набув великого громадського резонансу (на жаль, інколи з елементами конфліктності та скандальності). Найкраще висвітлений перебіг формування проектів статутів у таких містах, як Львів, Ялта, Одеса, Вінниця. Значно менше інформації в Інтернет-мережі про столицю України – Київ. І це попри те, що процес прийняття (чи радше реєстрації) був непростим. Натомість у територіальних громадах, чиї статuti були прийняті та зареєстровані швидко і без значних проблем, зазвичай, деталі статутного процесу не виносилися на розгляд. Зрештою, ймовірно, у таких ситуаціях перебіг основних етапів прийняття статутів відбувався механічно, спрощено і без значного залучення громадської думки.

Досвід багатьох міст засвідчує, що процес вироблення проекту статуту та його схвалення не є легким. Показовим є приклад першого проекту (за часи незалежності) статуту територіальної громади Львова, який був прийнятий міською радою 29 березня 2002 р. Про цю подію тривалий час не знали не лише більшість міських жителів, але й частина депутатів самої ради, що виразно вказує на прийняття статуту “нашвидкуруч” і ні про яке повноцінне проходження крізь усі етапи розробки і схвалення статуту не могло бути й мови. Щойно через п’ять років після його прийняття текст статуту був відкритий для ширшого ознайомлення на громадському порталі міста [4]. Відкритий радше вже як анахронізм, оскільки

львів'яни довідалися, що статут так і не був зареєстрований. Схожа ситуація була, наприклад, у Луцьку, де перший статут, прийнятий ще в 1998 р., не діяв, оскільки не був зареєстрований органами юстиції, а тому довелося прийняти в 2007 р. новий статут [5]. Що ж стосується недостатньої ознайомленості громадськості міста зі статутним процесом, розробкою проектів статуту тощо, то це характерно для багатьох міст України. Так, у серпні 2000 р. Центр сприяння розвитку місцевого самоврядування і громадських ініціатив провів у Дніпропетровську опитування серед 600 представників різних експертних груп – керівників неурядових організацій, бізнесменів, фінансових виконавців, цивільних робітників і журналістів. З'ясувалося, що тільки 27,08% респондентів знали про розробку статутного проекту в місті, тоді як більшість ніколи про це не чула. Але ще меншою виявилася обізнаність респондентів із аналогічним досвідом у решті населених пунктів України. Тільки 15,63% мало певне уявлення про подібні ініціативи в інших містах, а 84,37% узагалі про це нічого не чули [6].

Майже 15 статей “старого” львівського статуту були прямим дублюванням Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та інших законів. Стала очевидною потреба у виробленні нового більш якісного статуту і, як наслідок, розпорядженням міського голови Львова А. Садового було створено робочу групу для підготовки статуту [7]. Остаточна кількість членів робочої групи усталилася щойно на першому її засіданні. Всього до групи увійшло 23 особи, що не особливо відрізняється від методичних рекомендацій ФСМСУ, які пропонують 10 – 20 осіб [8]. До складу групи увійшли представники депутатського корпусу (8 осіб), виконавчих органів міської ради (6 осіб), науковців (3 особи) та громадських активістів (6 осіб) [9]. Тоді ж визначили дату підготовки статуту – до Дня міста (фактично, група мала вкластися у півроку, чого, звичайно, не відбулося) та вирішили створити спеціальний форум на сайті міської ради для можливості обговорення проекту статуту громадою міста [10].

Перші десять днів після цього “установчого” засідання були присвячені виробленню аналітичних записок, у яких висвітлювалися недоліки старого статуту та концептуальні побажання щодо проекту нового статуту, вносилися пропозиції щодо залучення до процесу розробки широкої громадськості, пропонувалася (у дуже загальних рисах) можлива структура документа [11 – 13]. Аналітичні записки були представлені на другому засіданні робочої групи, на якому уже постало питання запрошення мешканців м. Винники і смт. Брюховичі та Рудно, які підпорядковуються Львівській міській раді [14]. Уже на третьому засіданні робочої групи було прийнято структуру майбутнього документа, після чого члени групи зобов'язалися розробити власні пропозиції щодо наповнення статей.

Наприкінці лютого 2008 р. (тобто майже за чотири місяці роботи) робоча група приступила до розгляду преамбули та першого розділу проекту статуту. Відразу ж виникла низка питань правового та нормативного змісту. Тому деякі статті вирішили передати на розгляд управління архітектури, земельних ресурсів та юридичного управління, деякі – доручили на доопрацювання тим членам робочої групи (передовсім юристам), які є фахівцями з відповідних питань [15]. Також кафедра конституційного, адміністративного та фінансового права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка (далі – ЛНУ імені Івана Франка) та Центр дослідження місцевого самоврядування (далі – ЦДМС) за підтримки Міжнародного фонду “Відродження” провели круглий стіл на тему: “Нова редакція статуту міста Львова: дискусійні питання”. У цьому заході брали

участь, окрім науковців з Львівського національного університету імені Івана Франка та Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, ще й депутати Львівської міської ради і представники громадських організацій та осередків політичних партій у місті Львів [16].

Упродовж весни робоча група розглядала початкові розділи і приймала напрацювання щодо розділів чи положень (що мали увійти додатками до статуту) від окремих членів групи, а також від організацій – “Самопоміч” та ЦДМС. Так відбувалося до середини червня 2008 р., коли ще тривав розгляд четвертого розділу, після чого у діяльності робочої групи розпочалася тривала (п’ятимісячна) перерва, яка закінчилася у другій половині листопада того ж року. На той час уже були розроблені проекти відразу семи розділів статуту (V – XI) [17]. Розгляд цих статей затягнувся ще майже на п’ять місяців і щойно у квітні проекти розділів та додатків були представлені львів’янам на громадському порталі міста. Отже, подання проекту статуту відбулося із запізненням на 11 місяців порівняно із запланованою датою приурочення проекту до Дня міста Львів попереднього року (6 квітня 2009 р. супроти 6 травня 2008 р.).

Іншим містом, де прийняття статуту громади супроводжувалося надзвичайно активним інформуванням громадськості (а отже, доступністю завдяки мережі Інтернет усім охочим) стала Ялта. Щодо ситуації Львова, то прагнення до своєрідного “перфекціонізму” в розробці статуту можна пояснити амбітністю громади та еліти міста, яке намагається бути однією з культурних столиць України та лідером західноукраїнського регіону (а також прагненням виправити ситуацію з невдалою розробкою статуту 2002 р.). Стосовно Ялти, яка що хоч претендує значною мірою на своєрідну унікальність у соціальному, культурному, географічному плані, однак вагоме значення тут мали, як видно з моніторингу інтернет-публікацій, економічні інтереси та потреба вирішити проблеми адміністративно-територіального устрою так званої “Великої Ялти”, яка включає в себе два міста і сім селищ, а з підпорядкуванням “другого ряду”, загалом у складі цього утворення є аж 32 населених пункти.

Міський голова Ялти, беручи участь у виборах 2002 р., пообіцяв об’єднати так званий “Ялтинський регіон” і одним із головних засобів для цього обрав прийняття статуту, який мав би створити одну велику територіальну громаду, що поглинула б усі менші населені пункти, підпорядковані Ялтинській міській раді. Цей процес стартував щойно шістьма роками пізніше, коли мер розпорядився розпочати роботу над статутом з 23 вересня 2008 р. [18]. Відразу ж було чітко визначено термін, до якого має бути поданий статут – до жовтня 2009 р., що пов’язано з бажанням “підігнати” прийняття статуту до виборів Президента України. Було вирішено, що ялтинський статут повинен бути прийнятий на місцевому референдумі. Це має додати йому переконливості, авторитетності та унеможливити спрощену процедуру його зміни чи перегляду. Адже відносини самої Ялти з деякими підпорядкованими їй міській раді населеними пунктами зовсім не безхмарні. Однак початок статутного процесу замість примирити і об’єднати регіон в одну велику громаду лише ускладнив латентні відцентрові процеси. Натомість об’єднання місцевого референдуму з питання прийняття статуту та президентських виборів повинно заощадити кошти (окремий місцевий референдум був би надміру затратним заходом) [19].

Організація розробки і підготовки прийняття статуту у Ялті набула небувалого розголосу. Саме бажання міської влади Ялти надати статутному процесу особливої значущості спричинило спалах зацікавлення основним місцевим документом у широких громадських колах. Було створено спеціальний сайт – ustav-yalta.org, присвячений тільки питанням прийняття ялтинського статуту (він і є основним джерелом повідомлень про перебіг вироблення “міської конституції” і містить навіть чимало статей з інших видань, зокрема, критичних щодо статутного процесу в місті). На сайті представлені значні ознайомлювальні матеріали, викладається графік розробки статуту, пояснюються кроки влади та діяльність робочої групи, даються відповіді на можливі закиди з боку опонентів та побоювання серед громадськості. Хоча детального викладу матеріалів робочої групи на зразок того, як це було у Львові, на сайті немає.

Окрім спеціального сайту, процес розробки статуту в Ялті має низку особливостей, які вказують на його широкий розмах та амбітні плани міської влади. Так, на відміну від Львова, де існувала одна робоча група, в Ялті розпорядженням міського голови була створена Комісія з розробки проекту статуту, до складу якої увійшли три групи: робоча, науково-експертна та інформаційно-роз’яснювальна. Хоча порядок формування робочої групи базувався на методичних рекомендаціях ФСМСУ [20], в яких пропонувалася чисельність членів групи 10 – 20 осіб (залежно від величини міста), у Ялті вирішили збільшити одну робочу групу до 40 осіб, мотивуючи це потребою “максимального залучення громадськості до вироблення проекту статуту” – члени групи повинні не лише працювати зі своїми пропозиціями, а передовсім опрацьовувати побажання жителів Ялти [21].

Що ж стосується науково-експертної складової, то до розробки ялтинського статуту запросили вчених із авторитетних установ, які вже мали досвід розробки аналогічних документів для інших територіальних громад. Залучено такі установи, як Національну академію державного управління при Президентові України (далі – НАДУ) (Кафедра регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом) та Кримський юридичний інститут Одеського інституту внутрішніх справ [22]. Численні побажання ялтинців були передані науковцям НАДУ, які повинні на їхній підставі виробити проект статуту. Всього до НАДУ передали понад 8 тисяч пропозицій, які внесли 1080 осіб і понад півтори сотні громадських організацій [23]. Окрім того, при робочій групі з розробки ялтинського статуту була створена ще й консультативна рада з представників релігійних общин Великої Ялти (православних, католиків, протестантів, мусульман), оскільки, на думку розробників, світського документа повинна бути духовність [24]. Після підготовки проекту і проведення його громадського обговорення статут планують передати на юридичну експертизу до Інституту законодавства Верховної Ради України [25].

Однак увесь ентузіазм міської влади і частини громади Ялти щодо статуту супроводжується значними протиріччями з деякими підпорядкованими міській раді населеними пунктами. Було заплановано, що над статутом працюватимуть мешканці всієї “Великої Ялти”, але виявилось, що активно залучаються до роботи лише представники селища Сімеїз, який, до того ж, вже має власний статут (як, зрештою, і місто Алупка, селища Гурзуф та Лівадія, що також мали б увійти до єдиної територіальної громади) [26]. Поборники цілісності та “неподільності” “Великої Ялти” посилаються на Указ Президії Верховної Ради Української РСР “Про внесення змін в адміністративне районування” [27], де, буцімто, закріплено

підпорядкованість цих населених пунктів Ялтинській міській раді. Насправді у цьому документі просто згадується, що серед міст обласного підпорядкування залишається Ялта з містом Алупка і селищами міського типу Гаспра, Гурзуф, Корейз, Лівадія, Масандра, Сімеїз, Форос та Чехове. Противники наголошують, що цей документ втратив чинність після прийняття Конституції та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, що невірно, адже чинною залишається частина, яка не суперечить Основному закону. Натомість підпорядкування стосується лише адміністративної площини, а з огляду самоврядування, усі громади, звичайно ж, рівні.

Найбільше “сепаратизму” щодо Ялти та її статуту виявили громади Гурзуфа та Масандри. Територіальна громада Гурзуфа виробила власний статут, що містив досить радикальні положення, які б унеможливлювали участь його мешканців у виборах міської влади Ялти, але загроза провалу реєстрації змусила його усунути суперечливі речення з тексту і прийняти нову версію статуту. Натомість територіальна громада Масандри пішла радикальнішим шляхом, відверто відмовившись брати участь у розробці спільного статуту. Спочатку селищний голова Масандри Л. Арзамасова скерувала лист до робочої групи з розробки ялтинського статуту, в якому пояснила, що такий документ порушує права місцевого самоврядування, а також, що не існує такої адміністративно-територіальної одиниці, як “Велика Ялта”, а те, що мешканці цього утворення брали раніше участь у виборах до ялтинської міськради, лише засвідчує невідповідність меж виборчого округу [28]. Виробивши поспіхом власний статут, влада Масандри провела недостатньо продуманий текст цього документу через місцевий референдум (випередивши при цьому Ялту, яка сама сподівалася стати першою територіальною громадою зі статутом, прийнятим на референдумі). Однак статут територіальної громади Масандри, який, окрім положень про неучасть у ялтинських місцевих виборах, містить ще й вкрай суперечливі статті про спрощену систему проведення сесій власної ради в закритому для громадськості режимі, має всі шанси не пройти реєстрації в органах юстиції. І у разі зміни тексту доведеться проводити повторний місцевий референдум або ж готуватися до тривалих судових процесів, щоб не заплямувати репутацію влади перед громадою [29]. Отже, зіткнулися прагнення ялтинської влади та підпорядкованих їй поселень. Форсування процесу прийняття статуту (зокрема бажання вкластися у терміни під президентські вибори), а також підозри опонентів щодо наявності певних бізнес-інтересів ялтинської еліти з огляду на перспективи утворення на території ялтинського регіону національного парку, спричинили конфлікт юрисдикцій. Ефективність статутного процесу в Ялті залишилась всього лише в “ефектність” заходів.

Ще іншого типу проблеми у виробленні статутів склалися в Одесі. Статутний процес у цьому місті має давню традицію – як уже згадувалося, створення власної “міської конституції” одесити почали ще до прийняття Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Підготовка концептуальних положень проекту статуту Одеси почалася ще у 1995 р., коли з ініціативи постійної комісії Одеської міської ради із законності і правопорядку розпочалася робота над створенням першої концепції статуту територіальної громади міста Одеса. Вона навіть пройшла обговорення в міській раді і знайшла підтримку в депутатів, а також у міського голови Е. Гурвіца. Але через напругу в міському політикумі ідея статуту не отримала належного розвитку.

На зламі 1998 – 1999 рр. – на обговорення громадськості були подані відразу три проекти статуту. Перший був розроблений колективом спеціалістів Одеського філіалу УАДУ (нині – Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, далі – ОРІДУ НАДУ) (розробники – С. Саханенко, О. Якубовський, М. Свіріна). Другий проект (“Хартія”), підготований заслуженим юристом України О. Мучником [30], був схвалений постійною комісією міської ради Одеси з питань удосконалення структури управління містом. Третій проект розроблений професором М. Орзіхом, завідувачем кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії [31, 32]. Згодом у 2006 р. Одеська міська громадська організація “Лицем до лица” представила новий проект – “Статут територіальної громади як основа для демократичного розвитку міста Одеси”, розроблений за підтримки Міжнародного фонду “Відродження” [33, 34]. Одеський міський голова видав розпорядження “Про створення робочої групи з розробки проекту Статуту територіальної громади міста Одеси” [35]. Контроль за виконанням цього розпорядження мер залишив за собою. У розпорядженні затверджувався склад робочої групи і календарний план розробки та публічного обговорення проекту одеського статуту – планувалося, що розробка проекту завершиться уже на жовтень (тобто за 2 – 3 місяці), ще місяць передбачався на фахову та громадську експертизу проекту, після чого проект мав бути доопрацьованим відповідно до висловлених зауважень і поданий на розгляд у постійних комісіях та виконавчих органах міської ради, а на початку 2007 р. проект вже планувалося винести на розгляд міської ради.

Однак основною проблемою для діяльності робочої групи стала постійна відсутність кворуму, тому саме з цієї причини постійно доводилося переносити засідання, а отже, порушувати терміни виконання основних етапів роботи. Хоча частина членів робочої групи таки змогла навіть у таких умовах підготувати аналітичний огляд, виробити концепцію статуту, а потім його першу редакцію.

Врешті 11 травня 2007 р. відбулися довгоочікувані громадські слухання проекту статуту територіальної громади міста Одеса, організовані Одеською міською громадською організацією “Лицем до лица” (далі – ОМГО), Одеською міською радою, Одеським регіональним інститутом державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Одеським суспільним інститутом соціальних технологій. Акція відбувалась за підтримки Міжнародного фонду “Відродження” та Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення. Подія мала засвідчити, що статутний процес в Одесі триває, але опоненти висунули низку закидів до акції: проект концепції статуту був надісланий учасникам за тиждень до слухань (для ознайомлення з великим за обсягом документом потрібно більше часу), а в день проведення заходу ОМГО “Лицем до лица” розіслала новий допрацьований проект статуту, в якому були змінені зміст і навіть структура. Змінена була і назва заходу – замість “громадських слухань” провели “громадсько-наукову експертизу”, на якій заслухали виступи членів робочої групи. Тому фахівці критикували ОМГО “Лицем до лица” за те, що такі акції проводяться лише для звітності [36]. Чи мають підстави такі звинувачення – питання дискусійне, однак видається, що в Одесі, як і в багатьох інших містах, досить важко мобілізувати членів робочої групи (серед яких часто над статутом працюють лише декілька чоловік, які виконують основний обсяг робіт, а решта є пасивними учасниками статутного процесу або й взагалі його ігнорують), і

заходи щодо розроблення проекту супроводжуються поважними організаційними труднощами.

Як наслідок, міський голова Одеси 25 травня 2007 р. скасував своє попереднє розпорядження про створення робочої групи для розробки статуту. Причина – станом на 15.05.2007 р. робоча група, незважаючи на неодноразові періодичні листи-нагадування, не надала жодної інформації стосовно процесу виконання розпорядження, а також не подала обґрунтованих пропозицій з питань продовження терміну його виконання. Було вирішено оголосити конкурс на визначення наукової установи, що мала б стати новим розробником одеського статуту [37].

Однак і далі статутний процес в Одесі відбувався вкрай повільно. Хоча і проводилися різноманітні акції, в яких відбувалося обговорення проблем вироблення статуту, але очевидних результатів було мало. У червні 2008 р. проводився круглий стіл “Статут територіальної громади міста Одеси: проблеми і перспективи прийняття”, під час якого учасники з’ясовували, що робити з розробленими раніше проектами статуту міста; що стримує прийняття статуту; які перспективи прийняти його чинною міською радою і що потрібно зробити для пришвидшення статутного процесу [38].

У жовтні того ж року відбулося обговорення проекту одеського статуту, організоване управлінням інформації Одеської міської ради. Акція проходила в рамках Міської програми підтримки засобів масової інформації та сприяння розвитку інформаційної сфери. Як виявилось, більшість журналістів не були ознайомлені з текстом проекту статуту, хоча він, за словами голови робочої групи, був опублікований у мережі Інтернет. Проект Статуту міста Одеса був спрямований до комісій міської ради для обговорення. Потім він має бути опублікований в “Одесском вестнике” зі зверненням до громадян – подавати свої пропозиції та зміни. Представники ЗМІ висловили здивування із приводу того, чому не було розширених обговорень головного документа міста ще на етапі його підготовки [39]. Такий подив з боку журналістів вказує на те, що хоча обговорення статуту і відбувається (і подекуди активно), але ймовірно в певних обмежених колах, а широка громадськість до цього не залучається і недостатньо ознайомена з проблемами вироблення статуту власного міста.

У 2009 р. активно взялися за роботу над виробленням власного статуту у Вінниці. Подібно до Ялти, у лютому 2009 р. було створено спеціальний сайт – <http://statut.vn.ua>, присвячений розробці статуту. Мешканці міста можуть в он-лайн режимі подавати свої пропозиції щодо положень основного документа громади. На сайті також є відсилка до статутів деяких інших міст України, що повинно допомогти вінничанам сформуванню думку про суть статутів територіальних громад і, можливо, збагатити вінницький основний локальний документ ідеями, запозиченими з досвіду інших міст. Наповненням і модерацією вінницького сайту відає безпосередньо Інформаційно-аналітичне управління міської ради. Керівництво міста переконане, що такий сайт – “унікальне явище” [40], а також, що “Вінниця – це перше місто, де до створення Статуту максимально широко залучається громадськість” [41], хоча такої ж думки про свій сайт, напевно, і ялтинці, і львів’яни. Попри переконання властей окремих міст у власній винятковості, все ж наявність окремого інтернет-ресурсу, цілком присвяченого статутній тематиці, – явище надзвичайно корисне і прогресивне у статутному процесі.

Певною особливістю Вінниці є те, що робочу групу з розробки статуту очолює сам міський голова В. Гройсман. Це дає певні переваги – присутність

головної посадової особи міста на засіданнях групи певною мірою повинна сприяти дисципліні засідань, до того ж міський голова має змогу безпосередньо контролювати процес розробки статуту і не змушений (як це часто буває в інших містах) нагадувати робочій групі про звітування щодо перебігу роботи над статутом та зі здивуванням довідуватися, що члени групи ігнорують засідання чи не виявляють належної активності щодо покладених на них обов'язків. Однак такий формат є можливим у невеликому чи середньому місті. Натомість міські голови міст-мільйонерів або таких, що за чисельністю населення наближаються до мільйона, навряд чи зможуть ефективно застосувати вінницький досвід.

До складу вінницької робочої групи належать представники громадських організацій, засобів масової інформації та провідних політичних партій. На згаданому вище сайті задекларовано, що кожен розділ статуту буде обговорюватись на громадських слуханнях, у яких може взяти участь кожен вінничанин, на всіх етапах роботи над статутом вся інформація надаватиметься ЗМІ. Зазначено, що “робоча група розраховує, що міські газети, радіо та телебачення організують широке обговорення проекту статуту серед своїх аудиторій” [42]. Важливим засобом для оптимізації статутного процесу міська влада вважає також спеціальні конкурси та акції, пов'язані з розробкою статуту, які будуть організовуватися робочою групою. До них, зокрема, планується залучати вінницькі родини, зокрема дітей, молодь, студентство [43].

Вінницькі інтернет-ресурси не дають детальної інформації про перебіг розробки статуту, доступна лише фрагментарна інформація про окремі питання, які виникли під час засідань робочої групи. Відомо, що поставало питання створення при міському голові “незалежної групи народного контролю” [44]. Окрім того, можна довідатися, що у квітні 2009 р. вже була підготована концепція вінницького статуту, а в липні цього ж року в залі засідань міської ради відбулася презентація проектів положень “Про місцеві ініціативи” та “Про загальні збори громадян за місцем проживання” [45]. Загалом процес розробки статуту повинен завершитися до кінця 2009 р., коли документ має бути поданий на розгляд міської ради [46].

Тривалим виявився процес розробки статуту в Чернігові, який також активно привертав увагу громадськості, завдяки чому маємо змогу простежити основні етапи процесу його прийняття. Робота над статутом тривала понад п'ять років. Упродовж листопада 2002 р. – травня 2003 р. Сіверський інститут регіональних досліджень зосереджено працював над реалізацією проекту “Розробка та сприяння запровадженню статутів територіальних громад у Чернігівській області”, який здійснювався за підтримки Міжнародного фонду “Відродження”.

Метою проекту було створення типового статуту для чернігівських територіальних громад, пропаганда статутного права в засобах масової інформації та серед громадян для стимулювання прийняття статутів. Відповідно в рамках проекту було розроблено два варіанти проектів статутів – на прикладі міста Чернігів та селища Короп, проведена Всеукраїнська науково-практична конференція “Проблеми впровадження статуту територіальної громади міста Чернігова (до 380-річчя Магдебурзького права в Чернігові)” (28 – 29 березня 2003 р.) за участю голів міст та українських науковців. Організовано також громадські слухання (наприклад, слухання на тему “Проблема відсутності статуту територіальної громади. Важливість прийняття. Відповідальність влади перед громадськістю в контексті роботи статуту територіальної громади м. Чернігова”, грудень 2006 р.), проведено презентацію результатів роботи, підготовлено до друку та видано збірник статей і

матеріалів, присвячений статутному праву в Україні [47] та здійснено низку інших заходів [48].

Розроблений у рамках проекту статут територіальної громади Чернігова був спрямований на розгляд сесії Чернігівської міської ради, але йому довелося там пролежати кілька років. Завдяки низці заходів – заяв, круглих столів та інформаційних кампаній, які проводили такі громадські організації, як ОПОРА, “Молодь ХХІ століття”, Молодіжний інформаційний центр – у лютому 2007 р. міська рада створила робочу групу з питань Статуту [49]. Було вирішено приурочити прийняття статуту міста до 1100-ліття першої літописної згадки про Чернігів (тобто документ мав бути затвердженим уже у серпні – вересні 2007 р.) [50]. За півроку інтенсивної праці робоча група врахувала зауваження щодо наявного проекту, розглянула нові пропозиції. Базова концепція чернігівського статуту була доповнена двома новими розділами (“Стратегія та основні напрямки розвитку Чернігова” і “Територіальна громада міста Чернігова, права та обов’язки жителів міста”). Невдовзі веб-портал Чернігівської міської ради запропонував до уваги громадськості проект статуту [51].

Тривалий час розробники статуту та міська влада сподівалися встигнути із розробкою основного документа міста до середини серпня, однак цих термінів дотриматись не вдалося – статут був прийнятий майже із двомісячним запізненням (11 жовтня 2007 р.), однак, зважаючи на результати інших міст України, це радше можна вважати “вчасним” прийняттям (зрештою у плані ювілею міста депутати таки “вклалися” – ця подія відбулася у 2007 р.). Уже в ході обговорення депутатами міської ради Чернігова до тексту проекту були внесені ще деякі пропозиції та уточнення [52]. Статут був прийнятий більшістю голосів (у Чернігові вирішили не вдаватися до референдуму, поширеному в деяких містах).

Ще два місяці виявилися потрібними для того, щоб статут здобув законне право на повноцінне функціонування – Чернігівське міське управління юстиції зареєструвало документ 10 грудня того ж таки року [53]. Можна ствердити, що Чернігову вдалося досить швидко прийняти статут міста, але необхідно пам’ятати, що уже протягом п’яти років існували значні напрацювання в цьому напрямку, які просто були доопрацьовані у стислі терміни. При цьому показовим є такий факт – уже в березні 2008 р. Чернігівське міське управління юстиції зареєструвало зміни і доповнення до статуту, внесені міською радою Чернігова [54]. Усе це засвідчує, що прийняття статуту ще не припиняє статутного процесу в місті. Хоча можливо, що прийняття змін і доповнень було спричинене надто форсованою підготовкою статуту (щоб встигнути в запланований термін).

Зовсім інакші проблеми, порівняно з досвідом Львова, Одеси, Ялти та Чернігова, постали при прийнятті статуту територіальної громади у столичному місті України – Києві. До розголосу і зацікавлення громадськості призвів не перебіг розробки цього документу, а процес його реєстрації. Статут був прийнятий Київською міською радою ще в 2002 р., після чого був переданий на реєстрацію до Міністерства юстиції. Однак це Міністерство шість разів повертало документ до міської ради. Остання двічі (у грудні 2002 р. і в березні 2003 р.) вносила зміни та доповнення до статуту. Представницький орган киян, вважаючи відмову Міністерства у реєстрації статуту надуманою, вирішив подати до суду. Упродовж 2002 – 2003 рр. позов міськради до Міністерства тричі розглядався у Господарському суді м. Київ, у Київському апеляційному господарському суді та у Вищому Господарському Суді України. Господарський суд м. Київ у липні 2003 р.

зобов'язав Міністерство зареєструвати статут. Також і Київський апеляційний та Вищий Господарський Суд України залишили без задоволення апеляційну та касаційну скарги Міністерства юстиції на рішення господарського суду. Однак судова палата в господарських справах Верховного Суду України за касаційною скаргою Міністерства юстиції скасувала всі згадані судові рішення, оскільки ця справа є підсудною не господарському суду, а загальному місцевому суду [55]. Врешті, Печерський районний суд міста Київ 17 червня 2004 р. визнав неправомірною бездіяльність Міністерства юстиції щодо реєстрації статуту територіальної громади столиці України [56].

Міністерство юстиції таки зареєструвало київський статут 2 лютого 2005 р. [57], а міністр О. Лавринович вручив відповідний наказ заступникові Київської міської державної адміністрації. Однак певні запитання викликають слова міністра, висловлені на врученні – відповідно до інформації на веб-сайті Міністерства юстиції, О. Лавринович зазначив: “Я думаю, це правильно, що перший Статут територіальної громади був зареєстрований саме в столиці – у місті-герої Києві” [58]. Якщо голова Міністерства, покликаною реєструвати статuti, не був обізнаний із тим, що воно займається цим уже від липня 1998 р. (статут Комсомольська), то годі сподіватися ширшої поінформованості громадян про впровадження статутів в Україні.

Доцільно згадати також, що допомогу у розробці статутів надає така організація, як Асоціація міст України та громад (далі – АМУ). У 1996 р. з її ініціативи було розроблено Модельний статут територіальної громади. На початку десятиліття вона провела низку заходів, які мали сприяти інтенсифікації статутного процесу в Україні. Так, у 2000 р. у Києві в рамках спільної Програми Ради Європи та Європейської Комісії по Україні у співпраці з АМУ відбувся міжнародний семінар “Статут територіальної громади міста: проблеми розробки та впровадження в практику місцевого самоврядування в Україні”, на якому були розглянуті такі питання, як правова основа та структура статутів територіальних громад; структура міського самоврядування в статутах; матеріальні і фінансові основи міського самоврядування [59]. У вересні 2001 р., як зазначено у Робочому плані Виконавчої дирекції АМУ, відбувалося Засідання Правління Співки секретарів місцевих рад АМУ на тему “Статут територіальної громади. Проблеми розробки та впровадження. Досвід міст” [60]. За інформацією В. Павленка, у Чернігівському регіональному відділенні АМУ (виконавчим директором якого він є) формується бібліотека, до якої збирають статuti територіальних громад різних міст України [61]. На веб-сайтах АМУ – www.auc.org.ua і www.auc.rql.net.ua – розміщені численні матеріали, переважно повідомлення, присвячені окремим подіям у статутному процесі, а також у рубриці “Міста-члени АМУ” на сторінках багатьох міст наводяться тексти їхніх статутів.

Отже, можна виокремити цілий комплекс проблем у розробці та прийнятті статутів українських міст (перебіг статутного процесу в селах та селищах простежується вкрай складно). Рішення про початок статутного процесу може прийматися як з ініціативи громадськості, а точніше громадських організацій чи дослідних установ, які подекуди стимулюються грантодавчими структурами (передовсім фонд “Відродження”), так і бути ініційованим з боку місцевої влади (пересічно міські голови йдуть на вибори з обіцянками прийняти статут територіальної громади, що потім і реалізують більш чи менш успішно).

Як видно з описаних вище прикладів, там, де місцева влада рішуче вирішила прийняти статут, спостерігається тенденція до представлення статутного процесу у своїй територіальній громаді як виняткового і унікального. Переважно декларується, що статут “вперше” в Україні буде прийнятий на референдумі, до того ж у кількох громадах одночасно. Хоча, як засвідчує ситуація з Масандрою, референдум не гарантує довговічності та ефективності прийнятого статуту.

Необхідно також зауважити важливу роль Інтернет-ресурсів у поширенні інформації про перебіг прийняття статуту в окремих населених пунктах. Це стало можливим завдяки тому, що останніми роками в Україні стрімко зростає підключення до Інтернету серед простих громадян (і не тільки серед молоді). Багато міст і навіть сіл та селищ на офіційних сайтах своїх представницьких органів чи на сайтах громадських організацій створюють рубрику, присвячену виключно розробці та прийняттю статуту, а там, де він уже прийнятий, поміщають сам текст документу.

У деяких містах статутам присвячений окремий сайт, однак його наповнення дещо відрізняється залежно від того, на чому робиться більший акцент – у Ялті сайт пояснює громадянам переваги прийняття статуту, переконує у надуманості застережень опонентів (і тут доцільно зазначити, що влада не уникає розміщення і досить критичних статей щодо статуту); у Вінниці – наводяться матеріали загального значення – про статут загалом (зокрема і про статuti в інших містах); у Львові (рубрика, присвячена статуту, є настільки об’ємною, що може умовно прирівнюватися за обсягом та значенням до цілого сайту) – детально висвітлюється діяльність робочої групи за засіданнями та наводяться аналітичні записки її членів, пропозиції та проекти окремих частин (розділів та положень-додатків).

Той факт, що все більше міст інформують громадськість про етапи розробки та прийняття статутів, полегшує також і обмін досвідом між територіальними громадами. Значно простіше відвідати відповідний сайт, ніж робити запити чи очікувати на організацію спеціального заходу, в рамках якого відбувся би обмін потрібною інформацією. Створення спеціального сайту або рубрики на сайті, які були б присвячені питанням статуту, для влади чи громадських організацій є менш затратними, ніж публікація численних буклетів та розповсюдження серед місцевого населення. Так само і членам територіальної громади простіше і дешевше відвідати потрібний сайт, щоб довідатися про ситуацію з основним актом місцевого самоврядування у його рідному місті, селі чи селищі, чи навіть внести свої власні побажання та пропозиції (якщо розроблений відповідний механізм).

Окрім того, складається враження, що представники місцевої влади дійшли до усвідомлення, що прийняття статуту може дати певні політичні дивіденди або навіть задовольнити особисті амбіції щодо входження їх “в історію” рідного населеного пункту. Деякі міські голови безперечно не відмовилися б від слави стати “мером, який прийняв статут” (до того ж співвідношення між затратами на вироблення статуту і затратами на розвиток інфраструктури в місті, прокладенням доріг, водопроводів, вирішення проблем з ліквідацією сміття чи шкідливих відходів тощо виразно свідчить на користь статуту – акт промовистий, яскравий, а проте порівняно економічний). Схожа мотивація може формуватися і серед представників робочих груп – стати одним із авторів чи просто учасників процесу розробки головного документу рідного міста чи села є досить привабливою перспективою. Той факт, що такої елементарної істини не розуміли раніше, пояснюється радше тим, що ці позитиви радше моральні, ніж економічні (як відомо, позаекономічна мотивація в сучасному суспільстві спрацьовує повільніше). Зростання поінформованості

населення про роль та значення статуту, а також про ситуацію із його прийняттям у місті (передовсім, завдяки Інтернету) та усвідомлення міськими посадовцями та громадськими діячами користі, які може дати участь у розробці статуту, на нашу думку, повинно суттєво пришвидшити статутний процес в Україні.

Література

1. Наврузов Ю. В. Концептуальні засади розробки статуту територіальної громади міста Дніпропетровська / Ю. В. Наврузов, І. І. Куліченко, Ю. П. Сурмін // Управління сучасним містом [Текст]. — Вип. 5. — Дніпропетровськ : УАДУ, 2000. — С. 42—53.
2. Сурмін Ю. Концептуальні засади статуту територіальної громади міста / Юрій Сурмін // Місцеве самоврядування та статутне право в Україні [Текст] : зб. мат. — Чернігів : [б. в.], 2003. — С. 24—35.
3. Барвицький В. Методичні рекомендації з підготовки статуту територіальної громади [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://uaprom.net/file/f4834/metod.rekomend.statut.pdf>.
4. Статут територіальної громади міста Львова (Додаток до ухвали Львівської міської ради від 29 березня 2002 року) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2007/03/06/280.html>; http://ngo.lviv.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=2205&Itemid=43.
5. Громада Луцька отримала новий Статут (23.08.2007) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.lutskrada.gov.ua/oper/459.html>.
6. Введенська Т. Статут Дніпропетровська: уроки історії / Т. Введенська // Кращий досвід місцевого самоврядування і розвитку [Текст] : мат. міжнар. наук.-практ. конф. — Ужгород : Ліра, 2001. — С. 55.
7. Близько 40% засідань робочої групи з розробки Статуту Львова чиновники і депутати міськради проігнорували (повідомлення у новинах) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zik.com.ua/ua/news/2009/02/18/170248>.
8. Барвицький В. Методичні рекомендації...
9. Розпочато громадські обговорення проекту Статуту територіальної громади міста Львова [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2009/07/10/909.html>.
10. Протокол № 1 засідання робочої групи з підготовки Статуту територіальної громади міста Львова (05.11.2007) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2007/11/05/545.html>.
11. Лазор О. Д. Аналітична записка щодо Статуту територіальної громади м. Львова / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2007/11/19/550.html>.
12. Алексеева Н. Аналітична записка щодо Статуту територіальної громади м. Львова [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2007/11/19/544.html>.
13. Кошовий Р. Аналітична записка щодо Статуту територіальної громади м. Львова [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2007/11/19/549.html>.
14. Протокол № 2 засідання робочої групи з підготовки Статуту територіальної громади міста Львова (19.11.2007) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2007/11/19/555.html>.

15. Протокол № 6 засідання робочої групи з підготовки Статуту територіальної громади міста Львова (25.02.2008) [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2008/02/25/638.html>.

16. Нова редакція статуту міста Львова: дискусійні питання (06.03.2008) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2008/03/06/632.html>.

17. Статут територіальної громади м. Львова: Проект розділів 5 – 11 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2008/11/22/786.html>.

18. Новость по уставу [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://ustav-yalta.org/smi/36/>.

19. Мифы и правда об Уставе территориальной громады Ялты [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://ustav-yalta.org/news/1226058120/>.

20. Барвицкий В. Методичні рекомендації...

21. Вопросы по подготовке Устава территориальной громады Ялты [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://ustav-yalta.org/main/faq/>.

22. Обращение мэра (Ялтинский городской голова Сергей Брайко) [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://ustav-yalta.org/main/mer/>.

23. Восемь тысяч идей для устава [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://ustav-yalta.org/news/1241262292/>.

24. В устав Ялты заложат 10 заповедей [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://ustav-yalta.org/smi/11/>.

25. Как будет писаться проект Устава? [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://ustav-yalta.org/main/shema/>.

26. Со своим уставом в чужой монастырь [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://ustav-yalta.org/smi/41/>.

27. Про внесення змін в адміністративне районування Української РСР [Електронний ресурс] : Указ Президії Верховної Ради Української РСР // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2%ED-06> і далі.

28. Масандра пишуть Устав територіальної громади Ялти не буде? // Новости Крыма — крымская он-лайн служба новостей. — 22 декабря 2008 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://news.allcrimea.net/news/2008/12/22/1229954130/>.

29. Массандра проголосовала за отделение от Ялты (06.04.2009) / Новый Регион – Крым [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://www.nr2.ru/227655.html>.

30. Мучник О. Хартія міста Одеси [Текст] : проект / О. Мучник. — Одеса : [б. в.], 1999. — 48 с.

31. Орзих М. П. Проект устава территориальной громады города Одессы / М. П. Орзих // Юрид. вестн. [Текст]. — 2000. — № 1. — С. 67—87.

32. Устав территориальной громады города Одессы. Основные этапы создания [Текст] / под ред. В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. — Одесса : [б. и.], 2007. — С. 29.

33. Трепалюк Г. Одесі — локальну конституцію (повідомлення на порталі Громадський простір) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.civicua.org/news/view.html?q=798994>.

34. Круглий стол “Устав територіальної громади як основа для демократического розвитку міста Одеси”. Рекомендації [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://www.facetoface.com.ua/plan_soc_ekonom_razv4.htm.

35. Про створення робочої групи з розробки проекту Статуту територіальної громади міста Одеси [Електронний ресурс] : Розпорядження міського голови №828-01р від 03.08.2006 р. // Режим доступу: <http://www.odessa.ua/acts/mayor/2697/>.

36. Залыгин В. Общественные слушания проекта Устава города “по-Одесски”? [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.odessamik.org.ua/img/62/problemaOdesu-problemaDonorov.doc>.

37. Про скасування розпорядження міського голови від 03.08.2006 року №828-01р “Про створення робочої групи з розробки проекту Статуту територіальної громади міста Одеси” [Електронний ресурс] : Розпорядження Одеського міського голови №448-01р від 25.05.2007 р. // Режим доступу : <http://www.odessa.ua/acts/mayor/7794/>.

38. Круглий стол “Устав територіальної громади міста Одеси” [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://bezzakoni.net/?acore&st=news&article=1439>.

39. Комісаренко С. Яким бути статуту міста? [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://izvestiya.odessa.gov.ua/index.php?go=Newspaper&in=view&id=11816>.

40. Долучись до створення Статуту міста – заходь на statut.vn.ua [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://www.myvin.com.ua/ua/news_vin/archive/korisno/2104.

41. Запрацював сайт statut.vn.ua, з допомогою якого вінничани можуть долучитись до створення Статуту міста (повідомлення Управління у справах ЗМІ міської ради) [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://www.myvin.com.ua/ua/news_world/archive/2313.

42. Як я можу взяти участь у створенні статуту міста (повідомлення) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://statut.vn.ua/?target=view&event=stat3>.

43. Там само.

44. Розроблено концепцію Статуту територіальної громади Вінниці [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://www.myvin.com.ua/ua/news_vin/archive/korisno/2740.

45. Шановні вінничани! Запрошуємо Вас до обговорення (звернення) / Інформаційно-аналітичне управління Вінницької міської ради [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://statut.vn.ua/?target=view&event=news&news_id=13.

46. Долучись до створення Статуту міста...

47. Місцеве самоврядування та статутне право в Україні [Текст] : зб. мат. — Чернівці : [б. в.], 2003. — 194 с.

48. Неприбуткова громадська організація “Сіверський інститут регіональних досліджень” (інформація про організацію) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.siver.uct.ua/org.php>.

49. Проект Статуту територіальної громади міста Чернівців (повідомлення) [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://community.livejournal.com/idealna_kraina/13658.html.

50. Громадянське суспільство // Україна: рік після виборів. Моніторинг регіонів [Електронний ресурс] / за заг. ред. І. О. Когута ; Лабораторія законодавчих ініціатив. — К. ; Львів : [б. в.], 2007. — 336 с. // Режим доступу : <http://parlament.org.ua/docs/uploads/doc/Chernigiv1.pdf>.

51. Статут територіальної громади Чернігова [Електронний ресурс] : Проект // Режим доступу : http://www.chernigiv-rada.gov.ua/nag_pit/statut/statut.doc.

52. Депутати прийняли кадрові рішення та затвердили Статут міста (повідомлення в архіві новин) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/news.php?news=824&arh=64>.

53. Статут територіальної громади міста Чернігова зареєстровано (повідомлення в архіві новин) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/news.php?news=938>.

54. Рішенням Чернігівської міської ради від 11 жовтня 2007 року (21 сесія 5 скликання) було затверджено Статут територіальної громади міста Чернігова (повідомлення в рубриці “Стратегія розвитку міста”) [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://www.chernigiv-rada.gov.ua/starteg_roz_mista.php.

55. Прядко Д. Як посперечалися Київрада та Мін’юст // Юридична газета [Електронний ресурс]. — №12 (24). — 2004. — 25 черв. // Режим доступу : <http://www.yur-gazeta.com/oarticle/838/>.

56. Печерський райсуд зобов’язав Міністерство юстиції зареєструвати Статут столичної громади // Хрещатик: київська муніципальна газета. [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.kreschatic.kiev.ua/ua/2490/art/19409.html>.

57. Про реєстрацію Статуту територіальної громади міста Києва [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства юстиції України №14/5 від 02.02.2005 р. // Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/fpart53/idx53735.htm>.

58. В Україні зареєстровано перший статут територіальної громади (повідомлення) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/4735>.

59. Події: зустрічі, семінари, конференції [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.auc.rql.net.ua/uk/seminary/index.htm>.

60. Робочий план Виконавчої дирекції АМУ на 2001 рік [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.auc.rql.net.ua/uk/zag-info/rab-plan5.htm>.

61. Павленко В. Асоціація міст України та запровадження статутів територіальних громад / В. Павленко // Місцеве самоврядування та статутне право в Україні [Текст] : зб. мат. — Чернігів : [б. в.], 2003. — С. 40—44.

D. Zayats

PROCESS OF ELABORATION AND ADOPTION OF UKRAINIAN LOCAL COMMUNITIES STATUTES

The process of elaboration and adoption of Ukrainian local communities statutes is analyzed, peculiarities and trends of it are considered. Expedience of using data available on the Internet in the statute process is emphasized. These measures will make the community better informed and promote the development of statute process in Ukraine.

Key words: statute, statute process, statute regulation, statute project, local self-government.