

Group #1. Administrative-Territorial Reform and Decentralization Legal Framework	Робоча група 1: 3 питань адміністративно-територіальної реформи та законодавчого забезпечення децентралізації
Minutes of the meeting from 13/12/2018, 15.00	Протокол зустрічі 13.12.2018, 15.00
<u>List of participants:</u> Serhii Sharshov (Minregionbud Ukraine), Mykola Rubchak (Minregionbud Ukraine), Nataliia Kofanova (Minregionbud Ukraine), Ihor Harbuz (VRU), Ihor Parasyuk (USAID/PULSE), Olga Schevchuk (CoE), Maryna Bryl (DESPRO), Oleksandr Vrublevskiy (DESPRO), Yaroslav Raboshuk (Association of Cities of Ukraine), Yuriy Hanushchak (CRO/ULEAD), S. Shevel (Association of ATCs), Tetiana Matiychuk (CRO/ULEAD), Olena Krylova (Donor Board Secretariat), Iulia Lokshyna (Donor Board Secretariat)	<u>Присутні:</u> Сергій Шаршов (Мінрегіонбуд України), Микола Рубчак (Мінрегіонбуд України), Наталія Кафанова (Мінрегіонбуд України), Юрій Гарбуз (ВРУ), Ігор Парасюк (USAID/ПУЛЬС), Ольга Шевчук (Рада Європи), Марина Брилль (DESPRO), Олександр Врублевській (DESPRO), Ярослав Рабошук (АМУ), Ю. Ганущак (ЦОР/ULEAD), С. Шевель (АОТГ), Тетяна Матійчик (ЦОР/ULEAD), Олена Крилова (Секретаріат Ради Донорів), Юлія Локшина (Секретаріат Ради Донорів)
<u>Agenda:</u> 1. <u>Discussing of the Roadmap and a plan for a new phase of the reform of local self-government and territorial organization of power</u> 2. <u>Required support for their implementation from international technical assistance projects and programs. Follow-up steps</u>	<u>Порядок денний:</u> 1. <u>Обговорення Дорожньої карти і плану нового етапу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади</u> 2. <u>Необхідна допомога від проектів та програм міжнародної технічної допомоги для їх реалізації. Подальші кроки</u>

1

WG Meeting Results	Результати зустрічі робочої групи
<u>1. Discussing of the Roadmap and a plan for a new phase of the reform of local self-government and territorial organization of power</u> I. Parasyuk as a Group coordinator welcomed all members of the working group. Representatives of the Ministry of Regional Development (MinRegion) told about a new Roadmap for the Reform and a plan for its implementation. Members of the working group discussed it and expressed their concern that much depends on the Verkhovna Rada, on whether the necessary laws are adopted. Also, potential risks include	<u>1. Обговорення Дорожньої карти і плану нового етапу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади</u> І. Парасюк як координатор групи привітав усіх членів робочої групи. Представники Мінрегіону розповіли про нову Дорожню карту реформи і план її реалізації. Члени робочої групи її обговорили і висловили занепокоєння тим, що багато залежить від Верховної Ради, чи будуть прийняті необхідні закони. Також, до ризиків належать майбутні президентські та парламентські вибори.

<p>future presidential and parliamentary elections.</p> <p>I. Parasyuk invited the WG members to adopt a resolution on behalf of WG1 on supporting the Roadmap and to address donors with the resolution; to ask the members of the Donor Board to apply to the Verkhovna Rada once again with a request to adopt the necessary laws. All members of the Working Group supported the proposal and worked out its text.</p> <p><u>Resolved:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - To approve the text of the resolution on behalf of the Working Group No. 1, to translate it and send it to the Donor Board members; - To annex the resolution to these minutes. 	<p>I. Парасюк запропонував членам робочої групи прийняти резолюцію від РГ1 про підтримку Дорожньої карти та звернутися із резолюцією до донорів. Попросити членів Ради донорів ще раз звернутися до Верховної Ради із проханням прийняти необхідні закони.</p> <p>Усі члени робочої групи підтримали пропозицію та опрацювали її текст.</p> <p><u>Вирішили:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Схвалити текст резолюції від Робочої групи №1, перекласти її та направити членам Ради донорів - Зробити резолюцію додатком до цього протоколу
<p><u>2. Required support for their implementation from international technical assistance projects and programs. Follow-up steps</u></p> <p>Representatives of the MinRegion informed that the Government's Action Plan for 2019 has not yet been approved, but there are already preliminary action points for 2019. In January, a strategic session is scheduled.</p> <p>In addition, the representatives of the MinRegion informed about the necessary area of assistance - Assistance in forming the models for territorial division in 4 Oblasts. There is a need to work out the last detail in Ternopil, Kharkiv, Luhansk, Donetsk, and Zaporizhia Oblasts.</p> <p><u>Resolved:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - In early 2019, to arrange a meeting with international technical assistance projects and programs and jointly to discuss the Roadmap implementation schedule. 	<p><u>2. Необхідна допомога від проектів та програм міжнародної технічної допомоги для її реалізації. Подальші кроки</u></p> <p>Представники Мінрегіону повідомили, що План дій уряду на 2019 рік ще не затверджений, але вже є попередні пункти на 2019 рік. У січні планується стратегічна сесія.</p> <p>Також, представники Мінрегіону повідомили про необхідний напрямок допомоги – Сприяння у формуванні моделей територіального устрою по 4 областях. Є необхідність відпрацьованих областей у Тернопільській, Харківській, Луганській, Донецькій, Запорізькій областях.</p> <p><u>Вирішили:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - На початку 2019 року організувати зустріч з проектами і програмами міжнародної технічної допомоги і разом обговорювати план реалізації Дорожньої карти

Minutes drafted by Iulia Lokshyna.

Minutes approved by Ihor Parasyuk, Olga Schevchuk (WG Coordinators)

13.12.2018, Kyiv

Додаток до Протоколу засідання РГ 1 від 13.12.2018

Рекомендації робочої групи №1
з питань територіальної організації влади та законодавчого забезпечення децентралізації
Раді донорів

Обговоривши інформацію про Дорожню карту і план нового етапу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади РГ№1:

1. вважає, що факт оприлюднення Урядом Дорожньої карти і плану нового етапу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади «600 днів» на Форумі за участю Президента України, Голови Верховної Ради України та Прем'єр Міністра України є яскравим виразом наміру продовження однієї з найуспішніших українських реформ та відображенням намагання Уряду прискорити хід реформи децентралізації, що безумовно є позитивним сигналом для міжнародної спільноти;
2. незважаючи на цей позитивний сигнал, РГ №1 констатує, що навіть при доволі високих темпах створення ОТГ, сама реформа децентралізації у 2018 році рухалась повільнішими темпами, ніж у попередні 2015-2017 роки. Про це можуть свідчити такі факти:
 - темпи законодавчого забезпечення реформи впали. Верховна Рада України з переліку необхідних для реформи децентралізації актів («Список Мілбранта») та законів, передбачених Концепцією реформування органів місцевого самоврядування прийняла лише один закон: «Про приєднання до міст обласного значення»;
 - далі активно політично блокується законодавчого втілення основоположного принципу ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування - принципу повсюдності місцевого самоврядування. Досі юрисдикція органів місцевого самоврядування (навіть в межах ОТГ) є обмеженою межами населених пунктів, які як правило співпадають з границями їх забудови;
 - графік етапів проведення реформи, відображений у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року №333-р – продовжує суттєво порушуватися;
 - проведено лише один тур виборів (квітень 2018) у результаті яких станом на 13 грудня 2018 року лише 40 громад стали «юридично функціональними», демократично обравши голів міських, сільських та селищних рад своїх ОТГ та відповідні представницькі органи – ради;
 - намагання деяких політиків, державних органів та окремих осіб призвели до фактичного зриву місцевих виборів до ОТГ у жовтні 2018 року. Через ці дії фактично 125 громад не змогли демократично обрати лідерів своїх громад та сформувати ради. Тільки титанічні зусилля прогресивних українських політиків та міжнародної спільноти дозволили все ж призначити вибори на 23 грудня 2018 року. На жаль, найбільш ймовірно, вибори таки не відбудуться в 10 регіонах України, де запроваджено військовий стан. Таким чином, якщо вибори 23 грудня будуть

визнані такими що відбулись, то загалом за 2018 рік утвориться лише 120 (40+80) демократично сформованих органів місцевого самоврядування. На даний час вибори проведені у 705 громадах;

3. Відзначимо, що у 2018 році, завдяки прийнятому ВРУ Закону про приєднання до міст обласного значення на даний час утворено 25 таких громад, крім того до діючих ОТГ доєдналось близько 100 сільських і селищних рад.
4. щиро підтримуємо наміри Уряду, як це викладено у презентації Прем'єра «600 днів», завершити цей етап реформи до старту місцевої виборчої кампанії, що має відбутися 25 жовтня 2020 року вже на новій територіальній основі;
5. висловлюємо вдячність:
 - Міністерству регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України за активні зусилля та намагання підтримки реформи;
 - Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування Верховної Ради України за щирі намагання підтримати реформу і фаховий аналіз законопроектів та оперативний їх розгляд;
 - Асоціаціям органів місцевого самоврядування за активне лобювання інтересів місцевого самоврядування;
6. вважаємо, що терміни (етапи, періоди), зазначені у покроковому алгоритмі «600 днів» мають бути стиснуті, адже усі адміністративні процеси реформування (включно із повним з покриттям території України громадами (ОТГ) та завершенням створення нового субрегіонального рівня) мають завершитись до початку червня 2020 року аби ЦВК змогла провести усі адміністративні процедури. Викликом для реформи можуть стати політичні результати наступних парламентських виборів, тому слід намагатись максимально встигнути до цих виборів;
7. констатуємо, що незважаючи на загалом значимі успіхи реформи децентралізації у середньостроковому періоді (2014-2018 років) та суттєву позитивну зміну суспільних настроїв щодо неї, **реформа не стала незворотною**. Без завершення процесу формування нового адміністративно-територіального устрою та закріплення ряду положень реформи в Конституції України існує реальна небезпека її повної зупинки і повернення «статусу кво» станом на кінець 2014 року. Ця небезпека теоретично може посилитись за результатами виборів Президента України навесні 2019 року та наступних Парламентських виборів. **Тільки Верховна Рада України, оперативно прийнявши відповідні акти, може сприяти успішному завершенню реформи;**
8. висловлюємо занепокоєння фактами активної протидії реформі зі сторони ряду посадових осіб державних адміністрацій і районних, обласних рад, політиків як локального так і державного рівнів, які намагаються не допустити

змін адмінтерустрою, (що очевидно пов'язаний із формуванням виборчих округів усіх рівнів), вбачаючи в наступних змінах загрозу своїм інтересам. Цю протидію слід враховувати і намагатись локалізувати спільними зусиллями. Сподіваємось також на проактивну позицію щодо цього зі сторони відповідних посадових осіб та органів влади;

9. ситуація вимагає (вже до початку наступної X сесії ВРУ у лютому 2019 року) звернення представників дипломатичного корпусу та Ради Донорів до Верховної Ради України з повторною пропозицією дієво підтримати одну з найуспішніших і найважливіших для економічного зростання України реформи децентралізації та сприяти плану Уряду завершити реформу до наступних виборів до місцевих рад на новій адміністративно-територіальній основі. **Прийняття ключового законопроекту «Про засади адміністративно-територіально устрою» (№8051) до початку березня 2019 року забезпечить проведення реформи;**
10. пропонуємо Раді донорів звернутись до донорських організацій та дипломатичних місій рекомендувати імплементам та керівникам проектів МТД, що працюють у сфері децентралізації активно підтримати ініціативу Уряду України «600 днів».

**Proposals of Working Group No.1
on territorial organization of power and legislative provision of decentralization to the Donor Board
resulting from the WG meeting discussion of Dec 13, 2018**

Having discussed the Road Map and the plan of the new phase of the reform of local self-governance and territorial organization of authorities in the framework of the WG 1, the group:

1. Believes that the announcement by the Government of the Roadmap and the plan for new “600 days” phase of the reform of local self-government and the territorial organization of authorities at the recent Decentralization Forum (in the presence of the President of Ukraine, the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine and the Prime Minister of Ukraine) is a clear expression of its intention to continue one of the most successful reforms in Ukraine and accelerate the pace of the decentralization reform. This is certainly a positive signal to the international community.

2. However, our group refers to the fact that, despite a rather high communities amalgamation rate, the overall decentralization reform in 2018 was implemented at a lower speed than in previous years of 2015-2017, including due to:

- ✓ Decreased degree of legislative support provided to the reform. The Verkhovna Rada of Ukraine has adopted only one law ("On Accession to Cities of Oblast Significance") from the list of regulations and laws recommended for reform implementation (the "Milbrant's List") and envisaged by the Concept of Local Self-Governance Reform;
- ✓ Legislative implementation of the fundamental principle of the European Charter of Local Self-Government, ratified by Ukraine - the principle of the ubiquity of local self-governance – is being further blocked, as the jurisdiction of local self-government bodies (even within the amalgamated communities) is still limited to the boundaries of settlements, which usually coincide with the boundaries of areas under buildings;
- ✓ The reform implementation schedule, outlined in the decision of the Cabinet of Ministers of Ukraine from April 1, 2014, No. 333-p, continues to be substantially delayed;
- ✓ Only one round of local elections was held (in April 2018), as a result of which, as of December 13, 2018, only 40 communities became "judiciary functional", following democratic election of the heads of city, village and settlement councils of their amalgamated communities and relevant representative bodies (councils);
- ✓ The efforts of some politicians, government agencies and individuals led to the actual jeopardation of local elections in amalgamated communities in October 2018, resulting in inability of 125 communities to democratically elect their community leaders and form councils. It was only thanks to the outstanding efforts of progressive Ukrainian politicians and the international community that the elections were scheduled for December 23, 2018. Regretably, most likely the elections will not take place in the 10 regions of Ukraine, where a military state was introduced. Thus, even if the December 23 elections will be recognized legitimate, then in total only 120 (40 + 80) democratically formed local governments will be created. To the date, elections were held in 705 communities;

3. It should be noted that in 2018, thanks to the Law "On Accession to Cities of Oblast Significance" adopted by the Verkhovna Rada 25 communities were formed, and additionally some 100 village and settlement councils joined to the existing amalgamated communities.
4. We strongly support the Government's intentions, as set out in the Prime Minister's "600 Days" presentation, to complete this reform phase before the start of the campaign for local election scheduled for October 25, 2020, relying on a new territorial base.
5. We express our gratitude to:
- ✓ the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine for active efforts in support of the reform;
 - ✓ the Committee on State Building, Regional Policy and Local Self-Government of the Verkhovna Rada of Ukraine for active efforts in support of the reform and for professional and efficient analysis of legislative bills;
 - ✓ the Associations of local self-government bodies for active lobbying of local self-government interests.
6. We believe that the time terms indicated in the "600 days" step-by-step algorithm should be made tighter, since all administrative reform processes (including full coverage of the territory of Ukraine by amalgamated communities and the completion of the creation of a new sub-regional level) should be finalized in early June 2020, so that the Central Election Committee could have an opportunity to conduct all pre-electoral administrative procedures. Since, as a result of the upcoming parliamentary elections the reform can be politically challenged, efforts should be made to achieve most before these elections;
7. We note that despite the generally significant progress in decentralization in the medium-term (2014-2018) and a significant positive change in public opinion about the reform, the reform has not yet become irreversible. Without the completion of the process of formation of a new administrative-territorial system and reflection on some reform provisions in the Constitution of Ukraine, there is a real danger that the reform is jeopardized and return is made to the status quo of the end of 2014. Theoretically, this danger may increase after the Presidential elections of spring 2019 and the subsequent parliamentary elections. Only the Verkhovna Rada of Ukraine, by promptly adopting relevant legal acts, can enhance the successful completion of the reform;
8. We express our concern about active opposition to the reform by a number of officials of state administrations, rayon and oblast councils, local and state level politicians, who attempt preventing administrative changes (which is obviously related to the formation of electoral districts of all levels) and view future changes as a threat to their vested interests. Their counteractions should be considered and neutralized by joint efforts. We also hope for a proactive stance on this from the side of relevant officials and authorities;
9. In this situation we encourage representatives of the diplomatic corps and the Donor Board to repeatedly appeal to the Verkhovna Rada of Ukraine (before the beginning of the upcoming X session of the Verkhovna Rada in February 2019) with a proposal to effectively support one of the most successful and most important decentralization reforms (also for the country's economic prosperity) and to implement the Government's reform completion plan before the next local council elections that should be conducted on new administrative-territorial basis. Adoption of the key bill "On the Principles of the Administrative-Territorial Arrangement" (No. 8051) by March 2019 will be critical for the reform implementation.