

DOI: 10.32347/2786-7269.2022.2.204-215

УДК 321.01

д.політ.н., професор **Перегуда Є.В.**,
pereguda.iev@knuba.edu.ua, ORCID 0000-0001-7561-7193,
к.політ.н., доцент **Згурська В.Л.**,
zgurska.vl@knuba.edu.ua, ORCID 0000-0001-7490-1942,
Київський національний університет будівництва і архітектури

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛЬЩІ ЯК УРОК ДЛЯ УКРАЇНИ НА ПІСЛЯВОЄННИЙ ПЕРІОД

Війна знизилася інтенсивність дискурсу щодо децентралізаційної реформи в Україні, однак події та заяви останнього часу свідчать, що ця реформа буде продовжена, зокрема в політичному контексті.

Метою дослідження є аналіз реформи місцевого самоврядування в Польщі задля виокремлення тих її аспектів, які не були свого часу вирішені в Україні та відповідно постануть на порядку денному у післявоєнний період.

Аналіз децентралізації у Польщі свідчить, що реформа не обмежується зміною адміністративно-територіального устрою, а має комплексний характер. Крім того, вона є тривалим процесом і передбачає здійснення певних заходів в інших сферах суспільного управління, зокрема з метою подолання недоліків, які були властиві або не були враховані під час адміністративно-територіальної реформи. В першу чергу це стосується фінансово-бюджетної сфери, демократизації місцевого управління, сфери освіти тощо.

Екстракуючи уроки польської реформи для України, можна висунути гіпотезу, що у післявоєнний час в ході реанімування децентралізаційної політики актуальними будуть такі сфери реформування: фінансово-бюджетна сфера, запровадження системи місцевих податків за принципом «один податок – один рівень управління»; адміністративно-територіальний устрій, а саме наявність органів державної адміністрації на районному рівні та укрупнення обласного поділу країни; політичне управління на локальному, районному та обласному рівні, а саме активізація громадянського суспільства, запровадження нових демократичних інститутів, посилення прозорості та підзвітності місцевої влади; освіта тощо.

Водночас реалізація цих та інших напрямів неможливе без створення політичної передумови – створення «єдиного політичного штабу» реформи, а саме досягнення консенсусу найбільш впливових політичних сил щодо принципів та напрямів реформування. Це також впливає із досвіду проведення децентралізації у Польщі.

Ключові слова: децентралізація; Польща; місцеве самоврядування; адміністративно-територіальна реформа; гміна; повіт; воєводство; фінансова децентралізація; освіта; політична децентралізація.

Актуальність та постановка проблеми. Тривалий час у науковому дискурсі процеси децентралізації ледь не автоматично характеризувались як такі, що сприяють прогресивному розвитку країни, зокрема зміцненню політичної демократії, розвитку громадянського активізму, економічному розвитку тощо. При цьому досить часто на наукові праці екстраполювалась риторика того політичного курсу, який реалізовували органи державної влади. Більше того, вчені зазнавали, що політика децентралізації сприяє стабільності конституційного устрою Української держави [11]. Лише незначна частка дослідників критично дивилась на ті процеси, які відбуваються у цій сфері в Україні, серед іншого відмовляли багатьом з них у самій характеристиці як децентралізаційній.

Вторгнення у лютому 2022 р. військ сусідньої держави та необхідність мобілізації для відсічі агресору змінило акценти дискурсу. Країна потребувала посилення єдності, централізації ресурсів. У цих умовах тема децентралізації не виглядала як пріоритетна.

Але зростання останнім часом дискурсу післявоєнного відновлення дає змогу повернутись до цієї теми. Характерними ознаками є внесення змін до законодавства про співробітництво територіальних громад, які відбулось в ході війни, недавня заява нового Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України про продовження в тісній співпраці з парламентом, органами місцевого самоврядування та громадськістю реформи децентралізації [16]. Ще раніше енергетична криза, яка стала наслідком ударів агресора по об'єктах критичної інфраструктури, зумовила поставити тематику децентралізації в контекст розвитку енергетики, зокрема розвитку нетрадиційних відновлювальних джерел енергії [4].

Отже, дискурс децентралізації повертається. Проте тут є проблема. Як відомо, у 2020 р. було завершено етап добровільного об'єднання територіальних громад та здійснено адміністративно-територіальну реформу на районному рівні. Як свідчать спостереження, це змушує окремих експертів заявляти про те, що політичний етап децентралізаційної реформи завершено й віднині її акцент переноситься на економічну, технічну та інші сфери.

Зміст вищезазначеної заяви Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури свідчить, що ця думка не відповідає дійсності, У заяві акцентовано саме на політичних аспектах децентралізації. Більше того, характер вирішення економічних, фінансових, просторово-планувальних та інших

проблем, незважаючи на консолідацію суспільства в умовах війни, залежить від діалогу/протистояння різних соціальних груп, а це політичні аспекти.

Одним з інструментів визначення подальших перспектив децентралізаційної реформи ми обрали звернення до досвіду зарубіжних країн, які також здійснювали цю реформу. При цьому головний акцент ми вирішили зробити на сусідній Польщі, досвід якої, за висловом О. Батанова, «визнаний та обраний за зразок у процесі сучасних конституційно-проектних робіт у частині щодо децентралізації в Україні» [1, с. 8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розвиток місцевого самоврядування та децентралізація як в Україні, так й в Польщі, належить до однієї з найпопулярніших тем наукових досліджень. Серед авторів, які досліджували ці проблеми, слід виділити вже згаданого О. Батанова, який тривалий час вивчав конституційно-правові та інші засади муніципального управління, зокрема й у контексті іноземного досвіду, а також В. Кравченка, А. Ткачука, М. Пухтинського, В. Малиновського, М. Лендъєл, А. Некряч та ін. Звичайно, цікавими були праці польських вчених, серед інших – одного з архітекторів польської реформи Є. Регульськи. Неможливо пройти повз дослідження 2015 р. колективу авторів під керівництвом відомого конституціоналіста М. Савчина. Надзвичайно важливими є роботи Ю. Узун та С. Саханенка, яких відзначає критичний погляд на децентралізаційну реформу другої половини 2010-тих років. Також до цієї тематики звертався один з авторів даної статті. Для нас також важливими були ідеї О. Бориславської, зокрема, щодо регіонального самоврядування. В останні роки з'явилося багато праць з порівняльним аналізом польської та української моделей децентралізації, причому не лише професійних наукових та науково-педагогічних працівників (зокрема, Л. Гудзь), а й представників недержавних аналітичних центрів. Одне з таких досліджень вийшло під егідою Фонду «Відродження», в якому акцентується, зокрема, на схожості та окремих елементах відмінностей умов та чинників реалізації політики децентралізації в Україні та Польщі [5, с. 11].

Мета дослідження полягає у дослідженні досвіду розвитку місцевого самоврядування, децентралізації, адміністративно-територіальної реформи в Республіці Польській, причому як позитивного, так й негативного, та відповідному виокремленні, виходячи з цього досвіду, тих напрямів, які ще потребують реалізації в Україні, зокрема у післявоєнний період.

Методи і методологія. В ході дослідження вагоме місце посіли такі загальнонаукові методи як системний та метод історичного інституціоналізму. При оцінці ходу адміністративно-територіальної реформи в Польщі також застосовувався підхід інституціоналізму раціонального вибору Виокремлення уроків для України на підставі вивчення зарубіжного досвіду передбачало,

звичайно, задіяння порівняльного методу. Також використовувались методи аналізу та синтезу тощо.

Виклад основного матеріалу. Аналіз процесів децентралізації неможливий без їх класифікації. При цьому визначають, по-перше, форми децентралізації – деволюцію, деконцентрацію, дерегуляцію, дівестицію. По-друге, виділяють процеси децентралізації залежно від сфери – адміністративну, бюджетну та політичну [14, с. 171]. Деякі автори окремо називають фінансову децентралізацію. Автори статті вважають за доцільне виокремлювати також культурну децентралізацію, проте в даному дослідженні ми не використовуємо її.

Після антикомуністичної революції Польща чітко задекларувала слідування загальносвітовим неоліберальним цінностям, а також намір інтегруватись до Євросоюзу. З 1969 р. Європейське Співтовариство ставило за мету створення «Європи регіонів», підтримку «політичної активності регіонів», «децентралізації євронацій», запровадження «субсидіарності» [14, с. 166]. До 1990-тих років у Польщі, як й у інших соціалістичних країнах була відсутня організаційно відокремлена від держави система місцевого самоврядування, хоча специфікою Польщі й була наявність приватної власності на землю. Тому у процесі створення системи місцевого самоврядування орієнтирами виступали такі принципи ЄС як субсидіарність, ефективність, відкритість, підзвітність, розвиток громадянського суспільства [17]. А. Ткачук зазначав, що в цьому процесі передбачалось створення системи державних асигнувань місцевим бюджетам, обмеження втручання держави до місцевих справ, встановлення права на міжмуніципальні об'єднання [12, с. 18].

Історично система адміністративно-територіального устрою Польщі була триланковою – гміни, повіти, воєводства. Але у 1975 р. комуністичне керівництво здійснило реформу, в ході якого було прибрано повітовий рівень, натомість кількість воєводств було збільшено до 49. Сама реформа, на наш погляд, була спрямована на витіснення попереднього покоління правлячих еліт. Проте управління новоствореною системою було ускладнене. Тому ідеологи реформи 1990-тих років з метою підвищення ефективності системи орієнтувались на зменшення кількості воєводств та відновлення повітового рівня. Якщо на рівні гміни серйозного протистояння реформі не було, то воно фіксувалось на вищих ланках управління. Проте, завдяки низці чинників, зокрема консенсусу в цілому політичних сил навколо принципів реформи та позбавленню її провайдерів можливості посісти у перспективі місце в місцевому управлінні, Польщі вдалось з розривом у кілька років ухвалити закони про самоврядування на усіх рівнях адміністративно-територіального устрою.

На гмінному рівні до компетенції місцевого самоврядування були віднесені розпорядження землею, охорона навколишнього середовища, місцеві дороги, місцевий транспорт охорону здоров'я, дошкільну та початкову шкільну освіту тощо. На рівні повіту органами управління були визначені ради, що обиралися, та створювані ними виконкоми на чолі зі старостами. Таким чином, на відміну від України, на середньому рівні не створювались органи державної влади. Проте, як й в Україні, було створено систему делегування повноважень. Старостам та виконкомам делегувалися завдання державної адміністрації. Старости керують службами поліції, , пожежної охорони, ветеринарною, санітарно-епідеміологічною інспекціями, інспекціями будівельного нагляду тощо.

На воєводському рівні співіснували як органи державної виконавчої влади (воєводи на чолі з так званими об'єднаними адміністраціями, а також так звані необ'єднані адміністрації, які не підпорядковувались воєводам, хоча й координували з ними своє функціонування – аналог українських територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади), так й органи місцевого самоврядування (сеймик та правління на чолі з маршалком). Компетенція місцевого самоврядування на цьому рівні включає питання економічного розвитку, освіти, культури, охорони здоров'я (спецзаклади, швидка допомога), природокористування тощо [9, с. 75-76].

На думку дослідників самостійність і власна юрисдикцію воєводства як одиниці самоврядування, з одного боку, та дуалістична модель управління воєводством органами виконавчої влади та органами регіонального самоврядування – з іншого, забезпечує унітарність польської держави, взаємозв'язок регіональної політики зі стратегією державної політики [17]. На нашу думку, цьому також сприяло скорочення кількості воєводств до 16.

Крім того, на території Польщі було утворено 2479 гмін та 379 повітів (у тому числі 65 міст зі статусом повітів).

Слід зазначити, що, по-перше, децентралізаційна реформа в Польщі не обмежувалась лише зміною адміністративно-територіального устрою. Вона носила комплексний характер, включно реформи у різних галузях суспільного життя [7].

По-друге, реформа не завершилась у 1998 р. із прийняттям законів про місцеве самоврядування на повітовому та воєводському рівні. Й надалі здійснювались реформи у різних сферах, формувалися інститути демократичного контролю за адміністрацією на всіх рівнях територіального поділу країни, підвищувалась ефективність управління шляхом розподілу завдань за різними рівнями, упорядковувалась територіальний поділ країни,

створювались інструменти проведення регіональної політики, децентралізували систему фінансів [3].

Проведення подальших реформ було пов'язано, зокрема, зі складнощами реформи та недоліками на першому її етапі. На суттєві проблеми в ході децентралізації в Польщі, як й в інших країнах й постсоціалістичних, й традиційних розвинених демократіях – говорить М. Савчин [15, с. 27]. Особливо складною залишалась ситуація у фінансовій сфері. Л. Гудзь пише, що реформа місцевого самоврядування не вирішила основну проблему регіонів – брак фінансових ресурсів [2, с. 91], внаслідок чого, зокрема, не вдалося подолати соціально-економічне відставання певних воєводств країни [2, с. 94].

Проблеми у фінансовій сфері були пов'язані, зокрема, з тим, що у 1990 р. при створенні системи місцевого самоврядування на гмінному рівні разом із делегуванням гмінам управлінських повноважень було створено чітку систему місцевих податків, які поповнювали гмінні бюджети. Натомість при інституціоналізації місцевого самоврядування на повітовому та воєводському рівні такої системи створено не було, а їх бюджети поповнювались за рахунок відрахувань частки надходжень від інших податків. В результаті частка держасигнувань у місцевих бюджетах на цих рівнях сягала 50-85% [9, с. 76]. Про низьку – близько 14% – частку надходжень від майнових податків у місцевих бюджетах Польщі писав й М. Савчин [15, с. 133].

Відтак останні два десятиліття у Польщі постійно приймали закони, щоб виправити ці недоліки. Зокрема, у 2004 р. прийняли закон про фінансування воєводських структур. У 2016 р. до цього питання повернулися знову. Наразі власні доходи органів місцевого самоврядування зростають досить динамічно. У 2018 р. вони зросли на 9,5%.

Ще одним недоліком реформи називають недостатньо високий рівень послуг, які надавались публічною адміністрацією. Д. Марчук виокремлював такі недоліки як недбалість, повільність, неефективність адміністрації, низька якість послуг, неналежне ставлення до клієнтів, брак інформаційної політики. Внаслідок цього влада вдалася до впровадження системи управління якістю. Уряд почав співпрацювати з консалтинговою організацією Umbrella, яка займалася сертифікацією систем управління якістю. При цій організації було створено групу консультантів для взаємодії з органами влади, підготовлено методичні матеріали й презентації, проведено значну роботу з поширення інформації про системи управління якістю й організації, що сприяють їх запровадженню [6].

Ще низка недоліків була пов'язана з політичною децентралізацією. Причинами незадоволення громадської думки була, серед іншого, система виборів до органів місцевого самоврядування, а саме «партизація» виборів,

засилля політичних партій щодо пересічних громадян, відрив від них органів управління.

До речі, серед джерел цих недоліків у політичній сфері, непрозорості управління була й ситуація у фінансовій сфері. Дослідники пишуть, що «тягар місцевих податків повинні нести місцеві мешканці». Це дуже важливе правило фінансової децентралізації, оскільки, якщо витрати, які здійснюються для гарантування відповідного рівня життя резидентів відповідної території, частково сплачуватимуться нерезидентами, місцева влада перетвориться на менш підзвітну місцевим мешканцям структуру щодо своїх витрат. Так, податок на прибуток підприємств та акцизи не можуть бути кандидатами на роль місцевих податків, оскільки їх тягар експортується до нерезидентів» [10, с. 69].

Ще однією сферою, яка викликала на зауваження та потребувала вдосконалення, була сфера освіти. Це призвело до прийняття органами місцевого самоврядування у 2017 р. абсолютною більшістю гмін та повітів резолюцій про адаптацію шкільної мережі до нової шкільної системи. Ці рішення були оскаржені у воєводських адміністративних судах, але врешті зміни відбулись. Проте на воєводському рівні місць у школах не вистачає, а навчання проводиться у приміщеннях, не призначених для навчального процесу приміщеннях [8]. Міністерство національної освіти пообіцяло фінансову підтримку органам місцевого самоврядування у здійсненні освітньої реформи. Результат – видатки на освіту становлять все меншу і меншу частину видатків місцевого самоврядування [8].

Відтепер, спираючись на польський досвід, ми можемо зробити деякі висновки щодо перспективних напрямів подальшої децентралізації в Україні.

Ми вже зазначали, що, незважаючи на соціальні суперечності, в середовищі польських партій в цілому існував консенсус щодо реформи. Багато дослідників вживають щодо польської ситуації термін «єдиний штаб» [5, с. 19], що радикально відрізняється від ситуації в Україні. Відсутність такого в останній негативно віддзеркалюється на комплексності реформи. Ю. Гаврилечко наголошує, що «наразі немає потрібного комплексного підходу, який колись був у Польщі» [13].

Усунення державних органів влади на повітовому рівні в Польщі нашоухує на думку, що, незважаючи на адміністративно-територіальну реформу 2020 р. в Україні, питання з районними держадміністраціями не розв'язано до кінця. М. Лациба вважає, що з боку президентських структур «йде саботаж децентралізації. Тому що там зацікавлені, щоб залишались районні державні адміністрації і голови РДА, яких призначає президент особисто і ставить перед ними завдання із забезпечення його політики...» [13].

Очевидно, суттєвих змін потребує й обласний рівень адміністративно-територіального устрою. Це дуже складне завдання, але польський досвід свідчить, що за певних умов це можливе. В Україні прогрес у цій сфері поки що нульовий.

Як й у Польщі, серйозну перешкоду для руху далі в Україні представлятиме ситуація у бюджетно-фінансовій сфері. Вітчизняні експерти стверджують, що децентралізація в Україні є насправді «віртуальним обманом, під яким влада створює ілюзію активної реформаторської діяльності. Насправді ж на місцях відбулася лише зміна адміністративно-територіального устрою, а централізація фінансів навіть посилилася» [14, с. 170]. На думку Ю. Узун, отримання об'єднаними територіальними громадами базової дотації та субвенцій є «дофінансуванням для реалізації делегованих державою повноважень з бюджету, а правила фінансування повноважень змінюють щороку, тобто якою буде субвенція в наступному році і чи зможе вона покрити потреби, – невідомо» [14, с. 170].

Нарешті звернемо увагу на вищевказану заяву Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури щодо напрямів децентралізаційної реформи. У заяві йдеться саме про політичну децентралізацію. Як зауважує Ю. Узун, з її форм найкраще регламентовані хіба що вибори органів місцевого самоврядування [14, с. 172].

Висновки.

Отже, вивчення польського досвіду у сфері децентралізації свідчить, що вона не обмежується реформуванням лише адміністративно-територіального устрою, а повинна мати комплексний характер. Відповідні політичні передумови у Польщі були. Проте складність завдань зумовлює те, що децентралізаційна реформа є довготривалим процесом, пов'язаним, зокрема, й з усуненням недоліків реформи.

Виходячи з польського досвіду, ми можемо зробити висновки, що думка про те, що політичні завдання децентралізації в Україні вже вирішені, далека від істини. Вирішення завдань реформування на обласному та районному рівнях, проведення бюджетної реформи тощо вимагає саме відповідних політичних передумов. Крім того, дуже складним завданням є демократизація управління на місцях, активізація громадянського суспільства, досягнення місцевим самоврядуванням стану більшої прозорості та підзвітності.

Перспективи подальших досліджень пов'язані з конкретизацією заходів для вирішення завдань, зазначених у попередньому абзаці.

Список використаних джерел:

1. Батанов О.В., Кравченко В.В. Актуальні проблеми конституційної регламентації статусу територіальних громад в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Теорія та історія публічного управління*. 2016. №1-2(27-28). С. 5-16.
2. Гудзь Л.В. Польська та українська моделі децентралізації: порівняльний аналіз. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*. Випуск 29, 2020. С. 91-96.
3. Гураль П. Реформи місцевого самоврядування в Україні та Республіці Польща. URL: <http://surl.li/eufko> (дата звернення 21.08.2022).
4. Енергетична децентралізація сприятиме підвищенню економічного рівня регіонів та якості життя громад: повідомлення прес-служби Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України від 06.12.2018 р. URL: <http://surl.li/eufkq> (дата звернення 21.08.2022).
5. Крат М., Софій О. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі: аналітична записка Аналітична записка Фонду «Відродження» від 2019 р. URL: <http://surl.li/eufkh> (дата звернення 21.08.2022).
6. Марчук Д. Адмінреформа в Україні через призму досвіду Польщі. *Главком*. 2011. 24 січня. URL: <http://surl.li/euoxd> (дата звернення: 21.08.2022).
7. Мороз О. Досвід Польщі в рамках реформи децентралізації. *Місьцеве самоврядування*. 2017. №11. URL: <http://surl.li/eufkj> (дата звернення: 21.12.2022).
8. Наслідки змін для місцевих громад. Реформа середньої освіти у Польщі: позитивні та негативні зміни 2021 р. URL: <http://surl.li/eufke> (дата звернення: 21.08.2022).
9. Перегуда Є.В. Виконавча влада України: Політико-правові аспекти модернізації: монографія. К.: Логос, 2013. 408 с.
10. Росоляк О., Марціясь І. Фінансова децентралізація: досвід Польщі та реалії України. *Актуальні проблеми правознавства*. Випуск 2. 2016 р. С. 66-70.
11. Скрипнюк О.В. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики. 2014. URL: <http://surl.li/eufkt> (дата звернення 17.02.2023).
12. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід. К.: Заповіт, 1997. 188 с.
13. Тяхтенко Є. Децентралізація: досвід Польщі та втілення реформи в Україні. 18.09.2017. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/28742629.html> (дата звернення 21.08.2022).
14. Узун Ю. Чинник концепції «Європа регіонів» в процесах децентралізації в Україні. *Вісник ОНУ ім. І. І. Мечникова. Соціологія і політичні науки*. 2018. Т. 23. Вип. 2 (31) С. 162-179.
15. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти. За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. Ужгород: ТІМΠΑНИ, 2015. 216 с.

16. Фокус реформи децентралізації в Україні — підвищення стандартів прозорості, захищеності та підзвітності місцевого самоврядування. 17.02.2023. URL: <https://mtu.gov.ua/news/34047.html> (дата звернення 17.02.2023).

17. Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати. *Діалог*. 2005. 15 липня. URL: <http://surl.li/eufkl> (дата звернення 21.08.2015).

Doctor of Political Sciences, Professor **Yevgen PEREGUDA**,
Kandidat of Political Sciences, associate professor **Valentina ZGURSKA**,
Kyiv National University of Construction and Architecture

LOCAL GOVERNMENT REFORM IN POLAND AS A LESSON FOR UKRAINE FOR THE POST-WAR PERIOD

The war has reduced the intensity of the discourse on decentralization reform in Ukraine, but recent events and statements suggest that this reform will continue, particularly in the political context.

The purpose of the article is to analyze the local self-government reform in Poland in order to highlight those aspects that were not resolved in Ukraine at the time and will accordingly appear on the agenda in the post-war period.

The analysis of decentralization in Poland shows that the reform is not limited to a change in the administrative and territorial structure, but is a complex process. In addition, it is a long-term process and involves the implementation of certain measures in other spheres of public administration, in particular with the aim of overcoming shortcomings that were inherent or were not taken into account during the administrative-territorial reform. First of all, this concerns the financial and budgetary sphere, the democratization of local government, the sphere of education, etc.

Extracting the lessons of the Polish reform for Ukraine, it is possible to hypothesize that in the post-war period, during the resuscitation of the decentralization policy, the following areas of reform will be relevant: the financial and budgetary sphere, the introduction of a system of local taxes based on the principle of "one tax – one level of management"; the administrative-territorial system, namely the presence of state administration bodies at the district level and consolidation of the regional division of the country; political governance at the local, district, and regional levels, namely, the activation of civil society, the introduction of new democratic institutions, and the strengthening of transparency and accountability of local authorities; education etc.

At the same time, the implementation of these and other directions is impossible without the creation of a political prerequisite – a "unified political headquarter" of the reform, namely the achievement of a consensus of the most influential political forces

regarding the principles and directions of the reform. This also follows from the experience of decentralization in Poland.

Keywords: decentralization; Poland; local self-government; administrative-territorial reform; commune; county; voivodeship; financial decentralization; education; political decentralization.

REFERENCES:

1. Batanov O.V., Kravchenko V.V. (2016). Aktualni problemy konstytutsiinoi rehlementatsii statusu terytorialnykh hromad v Ukraini u konteksti zarubizhnoho dosvidu. [Actual problems of the constitutional regulation of the status of territorial communities in Ukraine in the context of foreign experience]. *Teoriia ta istoriia publichnoho upravlinnia*. №1-2(27-28). P. 5-16. {in Ukrainian}.

2. Hudz L.V. (2020). Polska ta ukrainska modeli detsentralizatsii: porivnialnyi analiz. [Polish and Ukrainian models of decentralization: a comparative analysis]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V. N. Karazina. Seriia «PRAVO»*. Vypusk 29, P. 91-96. {in Ukrainian}.

3. Hural P. Reformy mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini ta Respublitsi Polshcha. [Local self-government reforms in Ukraine and the Republic of Poland]. Retrieved August 21, 2022, from <http://surl.li/eyfko> {in Ukrainian}.

4. Enerhetychna detsentralizatsiia spriyatyme pidvyshchenniu ekonomichnoho rivnia rehioniv ta yakosti zhyttia hromad: povidomlennia pres-sluzhby Derzhavnoho ahentstva z enerhoefektyvnosti ta enerhozberezhennia Ukrainy vid 06.12.2018 r. [Energy decentralization will help increase the economic level of regions and the quality of life of communities: press service of the State Agency for Energy Efficiency and Energy Saving of Ukraine dated December 6, 2018]. Retrieved August 21, 2022, from <http://surl.li/eyfkq> {in Ukrainian}.

5. Krat M., Sofii O. (2019). Porivnialnyi analiz protsesu detsentralizatsii Ukrainy ta Polshchi: analitychna zapyska Analitychna zapyska Fondu «Vidrodzhennia». [Comparative analysis of the decentralization process of Ukraine and Poland: analytical note Analytical note of the «Renaissance» Foundation]. Retrieved August 21, 2022, from <http://surl.li/eyfkh> {in Ukrainian}.

6. Marchuk D. (2011). Adminreforma v Ukraini cherez pryzmu dosvidu Polshchi [Administrative reform in Ukraine through the prism of Poland's experience] «Hlavkom». Retrieved August 21, 2022, from <http://surl.li/eyoxd> {in Ukrainian}.

7. Moroz O. (2017). Dosvid Polshchi v ramkakh reformy detsentralizatsii. *Mistseve samovriaduvannia*. [Experience of Poland within the framework of decentralization reform.] №11. Retrieved August 21, 2022, from <http://surl.li/eyfkj>. {in Ukrainian}.

8. Naslidky zmin dlia mistsevykh hromad. Reforma serednoi osvity u Polshchi: pozytyvni ta nehatyvni zminy 2021 r. [Consequences of changes for local communities. Secondary education reform in Poland: positive and negative changes in 2021]. Retrieved August 21, 2022, from <http://surl.li/eyfke> {in Ukrainian}.

9. Perehuda Ye. V. (2013). Vykonavcha vlada Ukrainy: Polityko-pravovi aspekty modernizatsii: monohrafiia. [Executive power of Ukraine: Political and legal aspects of modernization: monograph]. K.: Lohos, 408 p. {in Ukrainian}.

10. Rosoliak O., Martsiias I. (2016). Finansova detsentralizatsiia: dosvid Polshchi ta realii Ukrainy. [Financial decentralization: the experience of Poland and the realities of Ukraine]. *Aktualni problemy pravoznavstva*. Vypusk 2. P. 66-70. {in Ukrainian}.

11. Skrypniuk O.V. (2014). Detsentralizatsiia vlady yak faktor zabezpechennia stabilnosti konstytutsiinoho ladu: pytannia teorii i praktyky. [Decentralization of power as a factor ensuring the stability of the constitutional system: issues of theory and practice.]. Retrieved February 17, 2023, from <http://surl.li/eyfkt> {in Ukrainian}.

12. Tkachuk A., Ahranoff R., Braun T. (1997). Mistseve samovriaduvannia: svitovyi ta ukraïnskyi dosvid. [Local self-government: world and Ukrainian experience]. K.: Zapovit, 188 p. {in Ukrainian}.

13. Tiukhtenko Ye. (2017). Detsentralizatsiia: dosvid Polshchi ta vtilennia reformy v Ukraini. [Decentralization: the experience of Poland and the implementation of the reform in Ukraine]. Retrieved August 21, 2023, from <https://www.radiosvoboda.org/a/28742629.html> {in Ukrainian}.

14. Uzun Yu. (2018). Chynnyk kontseptsii «Ievropa rehioniv» v protsesakh detsentralizatsii v Ukraini. [The factor of the concept of «Europe of regions» in the processes of decentralization in Ukraine]. *Visnyk ONU im. I. I. Mechnykova. Sotsiologiia i politychni nauky*. T. 23. Vyp. 2 (31) P. 162-179. {in Ukrainian}.

15. Uprovadzhennia detsentralizatsii publichnoi vlady v Ukraini: natsionalnyi i mizhnarodnyi aspekty. [Implementation of decentralization of public power in Ukraine: national and international aspects]. Za zah. red. d-ra yuryd. nauk, prof. M.V. Savchyna. Uzhhorod: TIMPANI, 2015. 216 p. {in Ukrainian}.

16. Fokus reformy detsentralizatsii v Ukraini – pidvyshchennia standartiv prozorosti, zakhyshchenosti ta pidzvitnosti mistsevoho samovriaduvannia. [The focus of the decentralization reform in Ukraine is to increase the standards of transparency, security and accountability of local self-government]. Retrieved February 17, 2023, from <https://mtu.gov.ua/news/34047.html> {in Ukrainian}.

17. Shapovalova N., Presniakov I. (2005). Administratyvna reforma u Polshchi: napriamky zmin ta realni rezultaty. [Administrative reform in Poland: direction of changes and real results]. *Dialoh*. 15 lypnia. Retrieved August 21, 2015, from <http://surl.li/eyfkl> {in Ukrainian}.