

УДК 332.14:005.3

DOI: 10.31651/2076-5843-2025-3-217-225

**ЗАБАЖАН Ігор Валерійович**

здобувач третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти – доктора філософії,

Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького,

м. Черкаси, Україна

Orchid ID: <https://orcid.org/0009-0005-8844-8452>

zabazhan.igor423@vu.cdu.edu.ua

## **ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

*Необхідність удосконалення організаційно-економічного механізму розвитку спроможних територіальних громад є ключовою тезою цієї статті. Уточнено його сутнісну характеристику та підкреслено, що потреба в організаційно-економічному регулюванні процесу формування таких громад впливає з низки специфічних особливостей системи місцевого самоврядування. Також здійснено аналіз проблем, які негативно впливають на недосконалість організаційно-економічного забезпечення розвитку цих громад в Україні. Для досягнення більш ефективного розвитку громад та підвищення конкурентоспроможності їхніх територій, доходимо висновку про необхідність визначення відповідного інструментарію та налагодження організаційно-економічного забезпечення державної підтримки процесу формування територіальних громад, а також консолідації їхніх власних надходжень.*

*Стаття присвячена організаційно-економічному механізму як комплексу нормативних, фінансових та організаційних заходів публічної влади, спрямованих на вдосконалення адміністративно-територіальної реформи та зміцнення місцевих бюджетів. Обґрунтовано пріоритетні напрями організаційно-економічного забезпечення, необхідні для досягнення стратегічних цілей територіальних громад (ТГ). Визначено основні принципи та інструменти цього механізму. Підкреслюється, що соціально-економічний розвиток територій стимулюється завдяки ефективному формуванню місцевих бюджетів (включно з бюджетами розвитку спроможних громад), розширенню їхньої податкової бази, раціональному використанню наявних місцевих ресурсів та заохоченню підприємницької ініціативи в контексті переходу ТГ до економічного саморозвитку.*

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, спроможні територіальні громади, територіальна громада, децентралізація, організаційно-економічний механізм.

**Постановка проблеми.** В умовах реформи місцевого самоврядування в Україні, спроможність територіальних громад та успішність їхнього об'єднання перетворюються на потужний фактор, що визначає конкурентоспроможність адміністративно-територіальних одиниць. Забезпечення цієї конкурентоспроможності для територіальних громад (ТГ) безпосередньо залежить від необхідності реалізації ключових завдань: ефективного функціонування та гарантування їхньої економічної стабільності. Це, своєю чергою, вимагає планування, організації та реалізації виваженої як державної, так і місцевої політики.

Сьогодні формування спроможних територіальних громад є невід'ємним елементом комплексної стратегії розвитку системи місцевого самоврядування. Цей процес перебуває в центрі уваги як науковців, так і практиків, що й зумовлює актуальність глибокого дослідження цієї важливої сфери.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Тематика реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також теоретико-методичні аспекти розвитку спроможних територіальних громад як ключового напрямку децентралізаційної реформи, активно досліджується науковцями. Серед вчених, які присвятили свої праці цій проблематиці, можна назвати О. Гордєєва, Г. Гичку, А. Ібрагімову,

Н. Ільченко, Я. Казюк, В. Куйбиду, С. Малаш, Я. Малик, В. Мамонову, Г. Маркович, О. Осипенко, А. Ткачука, О. Шевченко та багатьох інших. Незважаючи на значний внесок, залишається потреба у подальшому вдосконаленні теоретико-методичних та науково-практичних засад для ефективного формування організаційно-економічного механізму розвитку спроможних територіальних громад.

**Мета наукової статті** – ця робота має на меті дослідити проблеми та виявити основні чинники (детермінанти), що сприятимуть активізації формування ефективного організаційно-економічного механізму розвитку спроможних територіальних громад. Для досягнення цієї мети були поставлені такі завдання: проаналізувати критерії оцінки рівня спроможності громади та визначити інструментарій для формування згаданого ефективного організаційно-економічного механізму.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [9], а також Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [7] виступили основоположними документами для вдосконалення адміністративно-територіального устрою. Ці рамкові норми стали рушійною силою для формування економічно та фінансово спроможних громад, які здатні надавати якісні публічні послуги своїм мешканцям.

Для успішної реалізації цієї концепції необхідно розробити та обґрунтувати організаційно-економічний механізм і відповідний інструментарій його регулювання. Система стимулюючих інструментів цього механізму має виконувати подвійну функцію. З одного боку, вона повинна сприяти проведенню секторальних реформ (освітньої, медичної, житлово-комунальної тощо), а з іншого — створювати та підтримувати сприятливі умови для жителів громад. Кінцева мета такого механізму — забезпечення всебічного розвитку людини та надання доступних і якісних публічних послуг на основі сталого розвитку самодостатньої громади.

Адміністративно-правові інструменти тісно пов'язані з організаційними та економічними інструментами в рамках організаційно-економічного механізму. На державному рівні реалізацію цього механізму забезпечують такі органи: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерства і відомства, регіональна влада, органи місцевого самоврядування (ОМС). Використовуючи організаційні, адміністративні та правові інструменти, ці органи застосовують і економічні інструменти. Такий комплексний підхід дозволяє упорядкувати адміністративно-територіальний устрій, чітко розмежувати повноваження органів влади та наповнити їх необхідними ресурсами: фінансовими, кадровими та інфраструктурними. Додатково встановлюється система контролю, яка є ключовим елементом для забезпечення відповідальності цих органів.

Саме тому варто зосередитися на розробці інструментів, які стимулюватимуть якість взаємовідносин. Особливо важливим є економічне стимулювання, суть якого полягає у створенні прямої матеріальної (грошової) зацікавленості в забезпеченні спроможності та сталого розвитку територіальних громад.

Замість того щоб покладатися виключно на адміністративні санкції, які виявилися недостатньо ефективними, останнім часом дедалі більше уваги приділяється стимулюванню. Це пов'язано з тим, що адміністративними методами неможливо змусити місцеві органи влади впроваджувати необхідні заходи. Основні інструменти адміністративного впливу для формування спроможних громад включають закони, постанови, стандарти та нормативи. Проте, ключовим інструментом серед них, на думку експертів, є Методика формування спроможних територіальних громад [8]. Ця Методика, розроблена в рамках Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [7]. Вона дозволяла враховувати історичні, географічні, соціально-економічні та культурні особливості відповідних територій.

Головною метою реформи є не просто укрупнення громад, а саме формування спроможних територій. Йдеться про створення ресурсів через взаємодію на місцях, а не про розподіл вже існуючих [10]. Формування громад мало відповідати кільком важливим критеріям:

- принцип повсюдності: території повинні бути суцільними та нерозривними;
- територіальні межі: вони мають розташовуватися в межах однієї області, а за можливості – в межах одного району [8].

Крім того, необхідно було правильно визначити адміністративні центри об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Ці центри повинні були мати розвинену інфраструктуру та належне кадрове і фінансове забезпечення. Відстань від адміністративного центру до інших населених пунктів громади не повинна перевищувати 20 км, або, в окремих випадках, 25 км.

Реалізація адміністративно-територіальної реформи в Україні, спрямованої на підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування (ОМС), має як позитивні результати, так і суттєві системні недоліки. Одним із найбільших є уніфікований підхід до формування спроможних територіальних громад. Існуюча Методика [8] не враховувала регіональні особливості, а її критерії для визначення адміністративних центрів були надто обмеженими та стандартизованими. Це унеможливило точну оцінку реального фінансового потенціалу та рівня соціально-економічного розвитку території. Крім того, така стандартизація умов сприяла посиленню процесів урбанізації. Аналіз Перспективних планів розвитку громад підтверджував ці недоліки [6, с. 133].

Створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та визначення їх центрів, що ґрунтувалося лише на критеріях доступності й обмеженому наборі показників, призвело до формального укрупнення. Це не сприяло зростанню фінансової самостійності та спроможності громад, і ось чому:

розширення повноважень без відповідного потенціалу. ОТГ отримали такі ж повноваження, як і міста обласного значення, хоча останні мають значно більший фінансовий потенціал. Це було зумовлено тим, що міста обласного значення концентрували більшість виробничих та невиробничих підприємств;

надмірне укрупнення. Методика [8] спонукала до занадто великих об'єднань, що суперечило одній із головних цілей реформи — максимальному наближенню послуг до мешканців. Це призвело до формального наближення, водночас посилювало соціально-економічну диференціацію між громадами.

З огляду на зазначені недоліки, Кабінет Міністрів України 24 січня 2020 року ухвалив Постанову «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад». У новій редакції акцент було зроблено на порядку розроблення перспективних планів та власне формуванні спроможних громад. Було встановлено такі ключові критерії для оцінки рівня їх спроможності:

1. Чисельність населення, яке постійно проживає на території громади.
2. Чисельність дітей шкільного віку, які навчаються в місцевих закладах освіти.
3. Площа території громади.
4. Індекс податкоспроможності бюджету.
5. Частка місцевих податків і зборів у доходах бюджету громади.

Відповідно до цієї Методики, рівень спроможності громади визначався за сукупністю встановлених критеріїв і міг бути низьким, середнім або високим. Цей показник обов'язково враховувався при розробці або зміні перспективних планів. Важливо, що кількість громад з низьким рівнем спроможності в області не повинна була перевищувати 10% від їх загальної кількості. Крім того, при формуванні спроможних громад необхідно було враховувати оптимальні мережі соціальної інфраструктури та доступність публічних послуг.

Згідно з новою урядовою постановою, обласні державні адміністрації зобов'язані були протягом двох тижнів подати Кабінету Міністрів України пропозиції щодо узгодження перспективних планів формування територій громад. Ці зміни враховано в Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який набув чинності 20 грудня 2019 року. Цей закон спростив процедуру затвердження планів, дозволивши об'єднувати громади виключно за перспективним планом і без обов'язкової участі обласних рад. Таким чином, хоча затвердження плану саме по собі не було об'єднанням, громади могли об'єднуватися лише на його основі.

3 грудня 2019 року Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон) проводило консультації для розробки остаточних проектів перспективних планів областей. У цих обговореннях брали участь народні депутати, представники обласних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, профільних асоціацій та експерти. Ці плани стали основою для майбутнього закону про адміністративно-територіальний устрій України.

Для розвитку спроможних територіальних громад можна виділити кілька груп інструментів: організаційні, адміністративно-правові, законодавчі, економічні та організаційно-економічні. Ці інструменти формують основу для організаційно-економічного механізму, який забезпечує ефективне управління територіями (рис. 1). Базою для цього механізму та його інструментів є принципи, визначені Законом України [7], а саме: конституційність і законність; добровільність; економічна ефективність; державна підтримка; повсюдність місцевого самоврядування; прозорість і відкритість; відповідальність.

Наукова частина у формуванні спроможної територіальної громади полягає у стимулюванні, яке реалізується через законодавчо-нормативне забезпечення цього процесу.

Організаційно-економічний механізм – це набір організаційних та економічних інструментів, які використовують органи державної влади й місцевого самоврядування. За допомогою цього механізму вони регулюють процеси та фінансують заходи, спрямовані на формування спроможних громад. Застосування цих важелів і стимулів, передбачених законодавством, виявилось успішним, що підтверджено позитивною динамікою: кількість об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в Україні зросла зі 159 у 2015 році до 1029 у 2020 році (станом на 10.01.2020) [5]. Основною рушійною силою цього процесу стало зміцнення організаційного та фінансово-економічного забезпечення органів місцевого самоврядування (ОМС). В умовах ринкової економіки система місцевих фінансів є запорукою збалансованого розвитку територій. Вона не лише сприяє соціально-економічному прогресу адміністративно-територіальних одиниць, але й підвищує добробут мешканців громад.

Відповідно до Бюджетного кодексу України (статті 97, 99, 100, 102, 103-2, 103-4 та 108), бюджети об'єднаних територіальних громад (ОТГ) мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Ці відносини реалізуються у формі таких трансфертів [2]: базова та реверсна дотації; освітня та медична субвенції; субвенція на формування інфраструктури ТГ; субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій; інші субвенції та дотації; кошти з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Найбільший вплив на сталий розвиток ТГ мають субвенції на соціально-економічний розвиток, кошти ДФРР та інфраструктурна субвенція. Динаміка цих трансфертів представлена в Таблиці 1.

**Таблиця 1 - Основні фінансові інструменти державної підтримки сталого розвитку ОТГ/ТГ у 2016–2022 рр. та їх розмір (млн. грн.)**

	Фінансові інструменти	Роки						Всього (орієнтовно)	
		2016	2017	2018	2019	2020	2021		2022
1	Субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (ОТГ) (з 2021 року – субвенція на реалізацію інфраструктурних проєктів та розвиток об'єктів соціально-культурної сфери)	1000,0	1500,0	1900,0 Надано 665 ОТГ	2100,0	2300,0	7042,4 Обсяг значно збільшено	Фінансування значно змінене/скорочене через повномасштабне вторгнення	Понад 15842,4
2	Державний Фонд Регіонального Розвитку (ДФРР)	3000,0	3500,0	6100,0	7700,0	4900,0	5100,0	(Скорочено/перенаправлено)	Понад 30300,0

*Джерело: Дані Міністерства розвитку громад та територій України (Мінрегіон) та Рахункової палати, Міністерства фінансів та закони про Державний бюджет України.*

Також ключовим і найбільшим джерелом фінансової підтримки територіальних громад (ТГ) є Міжбюджетні трансферти (дотації та субвенції), щорічний обсяг яких вимірюється сотнями мільярдів гривень. Ці кошти критично важливі для забезпечення життєдіяльності громад, а не лише для інвестиційних проєктів чи "сталого розвитку." Основна маса цих коштів спрямовується на фінансування делегованих повноважень, зокрема у сферах освіти та медицини, а також на вирівнювання фінансової спроможності місцевих бюджетів. Наприклад, Освітня субвенція, яка є найбільшою і складає приблизно 80-100 мільярдів гривень на рік, призначена для фінансування закладів освіти (переважно на зарплати вчителів). Для забезпечення фінансового вирівнювання між громадами використовується Базова дотація, обсяг якої становить близько 10-15 мільярдів гривень щорічно.

Тобто, для інвестиційних проєктів, які безпосередньо спрямовані на сталий розвиток та модернізацію, ключовими були Субвенція на інфраструктуру ОТГ/ТГ (понад 15,8 млрд грн за 2016-2021 рр.) та фінансування з ДФРР (понад 30,3 млрд грн за 2016-2021 рр., частина з яких йшла на проєкти ТГ).

Повномасштабна війна (з 2022 року) кардинально змінила пріоритети державного фінансування. У 2023–2024 роках акцент змістився з інвестицій у сталий розвиток на відновлення, безпеку та оборону. Основні фінансові інструменти підтримки територіальних громад (ТГ) у 2023 та 2024 роках були переформатовані. Традиційні інструменти інвестиційного розвитку (як-от Субвенція на інфраструктуру ОТГ та ДФРР) були призупинені або перенаправлені. Натомість з'явилися нові джерела фінансування, зосереджені на відбудові та життєзабезпеченні.

**Таблиця 2 - Основні Фінансові Інструменти у 2023–2024 рр. (млн. грн.)**

Інструмент	2023 рік (млн грн)	2024 рік (млн грн)	Призначення
Фонд ліквідації наслідків збройної агресії (ФЛНА)	~35 900,0	Незмінний/наповнення від спецнадходжень	Фінансування проєктів відновлення соціальної, транспортної, житлової та критичної інфраструктури, що постраждала внаслідок бойових дій.
Субвенція на відновлення соціальної та критичної інфраструктури	3 078,7	2 858,5	Цільові кошти на відновлення об'єктів критичної інфраструктури та соціальної сфери (школи, лікарні) у громадах.
Державний Фонд Регіонального Розвитку (ДФРР)	0 (кошти перенаправлено на оборону)	0 (витрати не закладалися)	Призупинений як інструмент сталого розвитку. Передбачалися певні залишки, але основне фінансування не здійснювалося.
Програма з відновлення України (ЄІБ/Світовий банк)	(Частина в ФЛНА)	4 500,0	Субвенція місцевим бюджетам на проєкти швидкого відновлення, фінансовані міжнародними партнерами.

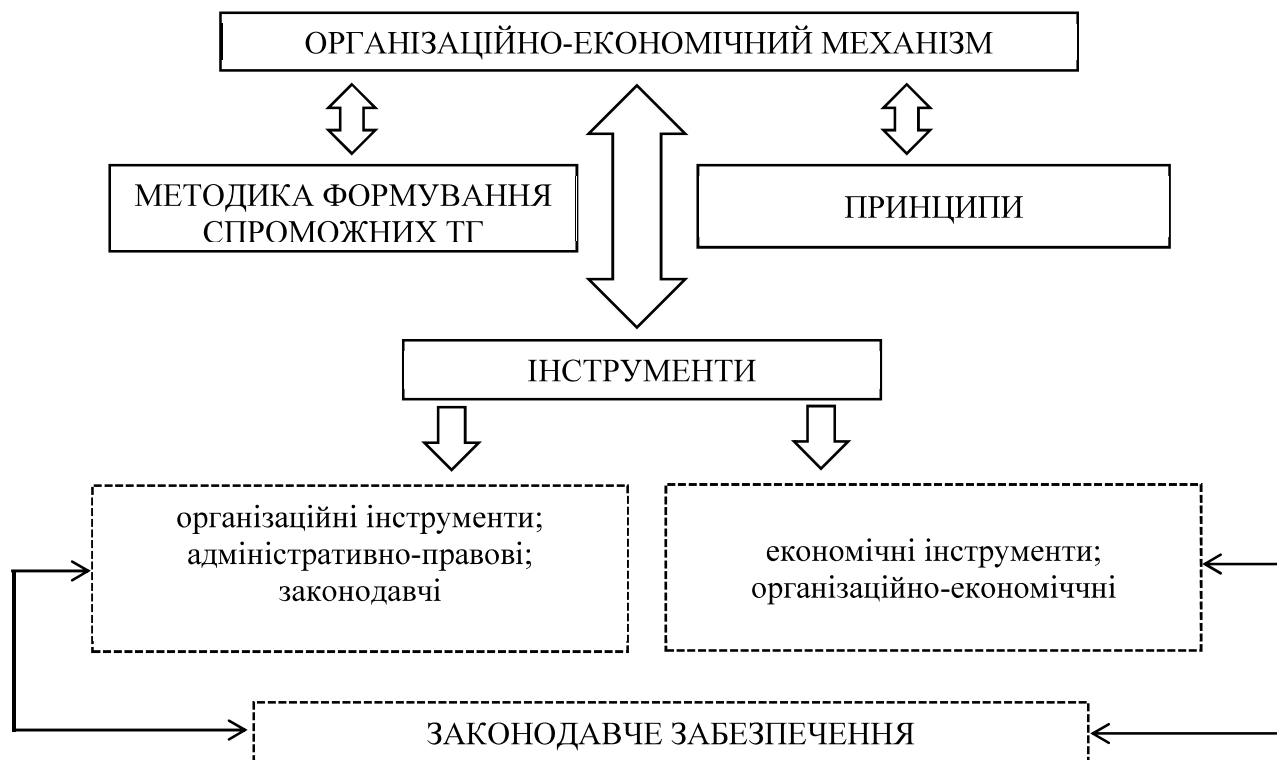
*Джерела:* Закони про Державний бюджет України, звітність Рахункової палати, дані Мінвідновлення (Мінрегіону).

**Таблиця 3 - Зведена таблиця основних інструментів фінансової підтримки ТГ, які стосувалися інвестицій та розвитку (2016–2024 рр.)**

Інструмент	2016–2021 рр. (Інвестиції)	2023–2024 рр. (Відбудова)	Основний фокус
Субвенція на Інфраструктуру ОТГ/ТГ	~15 842,4	3 078,7 (2023) + 2 858,5 (2024)	Будівництво, модернізація / Відновлення, Ремонт
ДФРР	~30 300,0	0 (кошти перенаправлено)	Регіональні інвестиційні проєкти / Фінансування призупинено
Фонд ліквідації наслідків агресії (ФЛНА)	0	~35 900,0 (2023)	Ліквідація наслідків війни

*Джерела:* Закони про Державний бюджет України, звітність Рахункової палати, дані Мінвідновлення (Мінрегіону).

У 2023–2024 роках фінансова підтримка територіальних громад (ТГ) кардинально змінила пріоритети через повномасштабну війну. Ключові державні інструменти, спрямовані на сталий розвиток та інвестиції (ДФРР та інфраструктурна субвенція), були призупинені, оскільки їхнє фінансування було перенаправлено на оборонні потреби. Натомість, головним джерелом цільової підтримки громад стала програма відновлення та ліквідації наслідків агресії, зокрема через Фонд ліквідації наслідків збройної агресії, а також спеціальні субвенції на відбудову соціальної та критичної інфраструктури. При цьому міжбюджетні трансферти (освітня субвенція, дотації) продовжували надходити у великих обсягах (сотні мільярдів гривень), забезпечуючи базове функціонування громад (зарплати та комунальні послуги), але не інвестиційну діяльність.



**Рис. 1 - Базові елементи формування організаційно-економічного механізму розвитку спроможних територіальних громад**

Для аналізу фінансових інструментів реформи місцевого самоврядування було обрано період з 2016 по 2018 роки, оскільки саме у 2016 році вперше запровадили субвенцію на формування інфраструктури ОТГ. У Таблиці 1 представлено динаміку двох ключових фінансових інструментів. При цьому важливо розрізняти їхнє призначення: субвенція на формування інфраструктури ОТГ надається виключно об'єднаним територіальним громадам; субвенція на соціально-економічний розвиток та кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) розподіляються не тільки між ОТГ, а й між районами, містами обласного значення та обласними бюджетами.

Ефективність соціально-економічного розвитку територій прямо залежить від обсягу бюджетних ресурсів, що надходять у розпорядження місцевої влади, та від ефективності фінансових механізмів їх розподілу. Власні доходи мають стати стабільною основою фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Ці доходи повинні бути територіально локалізовані, залежати від діяльності органів місцевого самоврядування (ОМС) та спрямовуватися на фінансування їхніх власних повноважень. Крім того, місцеві податки і збори мають стати основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів [3]. Запроваджені в грудні 2014 року зміни до Бюджетного кодексу України поклали початок реальним крокам із

перерозподілу фінансових ресурсів на користь місцевих органів влади та децентралізації системи міжбюджетних відносин [4].

Водночас, зміни до Податкового кодексу України підвищили фіскальну незалежність органів місцевого самоврядування (ОМС). Вони отримали право самостійно встановлювати ставки та пільги для місцевих податків і зборів. Однак важливо розуміти, що громади не можуть використовувати ці додаткові фінансові ресурси на власний розсуд, оскільки до їхніх місцевих бюджетів були передані додаткові витрати, які раніше фінансувалися з центрального рівня. До таких видатків, що не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів, належать: утримання деяких соціальних закладів; державні програми соціального захисту; компенсації за надання соціальних послуг; відшкодування надмірних витрат на житлово-комунальні послуги; заходи з цивільного захисту; проведення місцевих виборів та підвищення кваліфікації депутатів [1].

Програми капіталовкладень є ключовим елементом, що слугує двом основним цілям: вони не тільки закладають фундамент економічного розвитку території, але й створюють основу для подальшого покращення життєвого рівня населення.

**Висновки.** Отже, одним із ключових напрямів роботи організаційно-економічного механізму є підтримка розвитку спроможних громад. Це передбачає реалізацію принципу повсюдності місцевого самоврядування та забезпечення громад розвиненою інфраструктурою, кадровими та фінансовими ресурсами, а також підвищення дохідності їхніх бюджетів. Коли місцева влада отримує значні фінансові ресурси, її головним завданням стає їхнє максимально ефективне використання. Важливо, щоб існував прямий зв'язок між розподілом коштів та реальними результатами їхнього застосування, відповідно до пріоритетів розвитку громади. Це вимагає створення інституційних умов для сталого розвитку територій, що є однією з найважливіших стратегічних цілей публічної політики. Такий підхід забезпечить ефективне використання всього економічного потенціалу країни.

Реалізація публічної політики, спрямованої на сталий розвиток спроможних територіальних громад, в майбутньому сприятиме зростанню добробуту громадян, зміцненню національної безпеки та забезпеченню динамічного розвитку всієї економіки в довгостроковій перспективі.

#### Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 06.03.2025).
2. Державна підтримка сталого розвитку об'єднаних територіальних громад: умови надання та напрями використання. Офіційний вебсайт ГО "Інститут податкових реформ". URL: <http://ngoipr.org.ua/news/derzhavna-pidtrymka-stalogo-rozvytku-ob-yednanyh-terytorialnyh-gromad-umovu-nadannya-ta-napryamyvykorystannya/> (дата звернення: 06.03.2025).
3. Казюк Я.М. Організаційно-управлінські підходи до оподаткування суб'єктів господарювання на місцевому рівні. Публічне адміністрування: теорія та практика. ДРІДУ НАДУ, 2012 р. Вип. 2 (8). URL: <http://www.nbuu.ua>. (дата звернення : 06.03.2025).
4. Маркович Г. Все про програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: важливо для об'єднаних громад. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/3906> (дата звернення : 06.03.2025).
5. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.01.2020. Офіційний вебсайт Міністерства розвитку громад та територій України. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf> (дата звернення : 06.03.2025).
6. Осипенко С.О. Місцеві бюджети в умовах децентралізації фінансових ресурсів : дис. ... к.е.н. : 08.00.08. Краматорськ, 2016. 233 с.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 06.03.2025).
8. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p> (дата звернення: 06.03.2025).
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>. (дата звернення : 06.03.2025).

10. Ткачук А.Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит). Інститут громадянського суспільства; ТЗОВ інформаційно-консультаційний центр «Легальний статус». Київ, 2013. 116 с.

#### References:

1. Biudzhetni kodeks Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 08 lyp. 2010 r. № 2456-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (data zvernennia: 06.03.2025).
2. Derzhavna pidtrymka staloho rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad: umovy nadannia ta napriamy vykorystannia. Ofitsiinyi vebсайт HO "Instytut podatkovykh reform". URL: <http://ngoipr.org.ua/news/derzhavna-pidtrymka-stalogo-rozvytku-ob-yednanyh-terytorialnyh-gromad-umovy-nadannia-ta-napriamyvykorystannia/> (data zvernennia: 06.03.2025).
3. Kaziuk Ya.M. Orhanizatsiino-upravlinski pidkhody do opodatkovannia subiektiv hospodariuvannia na mistsevomu rivni. Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka. DRIDU NADU, 2012 r. Vyp. 2 (8). URL: <http://www.nbuu.ua>. (data zvernennia : 06.03.2025).
4. Markovych H. Vse pro prohramno-tsilovi metod u biudzhetnomu protsesi: vazhlyvo dlia obiednanykh hromad. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/3906> (data zvernennia : 06.03.2025).
5. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia stanom na 10.01.2020. Ofitsiinyi vebсайт Ministerstva rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf> (data zvernennia : 06.03.2025).
6. Osypenko S.O. Mistsevi biudzhety v umovakh detsentralizatsii finansovykh resursiv : dys. ... k.e.n. : 08.00.08. Kramatorsk, 2016. 233 s.
7. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad : Zakon Ukrainy vid 5 liut. 2015 r. № 157-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (data zvernennia: 06.03.2025).
8. Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 kvit. 2015 r. № 214. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p> (data zvernennia: 06.03.2025).
9. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvit. 2014 r. № 333-r. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r>. (data zvernennia : 06.03.2025).
10. Tkachuk A.F. Detsentralizatsiia vlady: vid potreby do realizatsii (robochy zoshyt). Instytut hromadianskoho suspilstva; TzOV informatsiino-konsultatsiinyi tsentr «Lehalnyi status». Kyiv, 2013. 116 s.

#### ZABAZHAN Igor

recipient of the third (educational and scientific) level of higher education - Doctor of Philosophy, Cherkasy National University named after Bohdan Khmelnytsky, Cherkasy, Ukraine

### FORMATION OF THE ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC MECHANISM FOR THE DEVELOPMENT OF CAPABLE TERRITORIAL COMMUNITIES

**Introduction.** *The organizational and economic mechanism is viewed as a complex of normative, financial, and organizational measures undertaken by public authorities, aimed at improving the administrative-territorial reform and strengthening local budgets. The priority directions for ensuring the strategic goals of the Territorial Communities (TCs) have been substantiated, and the mechanism's main principles and instruments have been defined. It is emphasized that the socio-economic development of territories is stimulated by the effective formation of local budgets (including development budgets), the expansion of their tax base, the rational use of local resources, and the encouragement of entrepreneurial initiative in the context of TCs transitioning towards economic self-development.*

**The purpose.** *The purpose of this work is to investigate the problems and identify the main factors (determinants) that will facilitate the activation of an effective organizational and economic mechanism for the development of capable territorial communities. To achieve this goal, the following objectives were set: to analyze the criteria for assessing the level of community capability and to determine the tools for forming the aforementioned effective organizational and economic mechanism.*

**Results.** *It was researched that the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine [9] and the Law "On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities" [7]*

became the fundamental documents for improving the administrative-territorial structure and forming financially capable communities. For the successful implementation of the reform, the organizational and economic mechanism and its incentivizing instruments are critically important, as they must promote sectoral reforms (education, medicine, etc.) and ensure the comprehensive development of the individual and the availability of quality public services. The implementation of this mechanism at the state level is ensured by the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, Ministries and agencies, and Local Self-Government Bodies (LSGBs), utilizing organizational, administrative-legal, and economic instruments. Particular attention is paid to economic stimulation as a more effective approach than administrative sanctions for creating a material interest in the sustainable development of communities. Administrative instruments, particularly the *Methodology for the Formation of Capable Territorial Communities* [8], are aimed at creating capable territories, not just amalgamation, with an emphasis on the principle of ubiquity and appropriate territorial boundaries and personnel support for administrative centers.

Despite the positive dynamics (the growth of Amalgamated Territorial Communities (ATCs) to 1029 in 2020 [5]), the reform faced systemic shortcomings, the main one being the uniform approach to community formation and the limited criteria of the previous Methodology [8]. This led to formal enlargement, failed to account for regional peculiarities, and intensified urbanization and socio-economic differentiation, as ATCs received powers comparable to cities of regional significance but lacked the corresponding financial potential. In response to these shortcomings, the Cabinet of Ministers updated the Methodology in 2020, introducing comprehensive capability assessment criteria (population size, tax capacity index, share of local taxes, etc.) and obliging the consideration of optimal social infrastructure networks. These changes, enshrined in the Law of December 2019, simplified the plan approval procedure and made them a mandatory basis for community amalgamation, forming the foundation for the future law on the administrative-territorial structure.

The organizational and economic mechanism for the development of Territorial Communities (TCs) is based on principles such as legality, voluntariness, economic efficiency, state support, and accountability [7]. Its success is confirmed by the strengthening of the financial and economic provision of LSGBs, a key element of which is the direct inter-budgetary relations of ATCs with the state budget, realized through inter-budgetary transfers. Before 2022, investment development was supported by the Subvention for ATC/TC Infrastructure (over UAH 15.8 billion for 2016-2021) and funds from the State Fund for Regional Development (SFRD) (over UAH 30.3 billion) (Table 1). Meanwhile, the basic functioning of communities (education, medicine) is ensured by the Education Subvention and the Basic Dotation (hundreds of billions of hryvnias annually). The full-scale war fundamentally shifted priorities: investment instruments were suspended, and the focus of financial support shifted to recovery and the elimination of aggression consequences through the Fund for the Liquidation of the Consequences of Armed Aggression and special subventions (Table 2). However, own revenues and the fiscal independence of LSGBs (due to changes in the Tax Code) remain critically important for financing their own powers and the socio-economic development of territories.

**Conclusion.** The key direction of the organizational and economic mechanism is the support for the development of capable communities, which entails the implementation of the principle of the ubiquity of local self-government and the provision of communities with the necessary infrastructure, human, and financial resources, as well as increasing the revenue capacity of their budgets. Having received significant financial resources, local authorities must ensure their maximum effective use, where a direct link exists between the allocation of funds and the actual results in accordance with the community's priorities. This requires the creation of institutional conditions for the sustainable development of territories, which is a strategic goal of public policy for the efficient utilization of the country's entire economic potential. In the long term, the implementation of such a policy, aimed at the sustainable development of capable territorial communities, will contribute to improving citizens' well-being, strengthening national security, and the dynamic development of the entire economy.

**Keywords:** Local self-government bodies, capable territorial communities, territorial community, decentralization, organizational and economic mechanism.

Одержано редакцією: 15.06.2025  
Прийнято до публікації: 17.08.2025