

УДК 346.1:[347.218.2:346.24]

DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.94.2.9>

АРХІТЕКТУРА РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ПУБЛІЧНОЇ ВЛАСНОСТІ: ВИКЛИКИ РЕКОДИФІКАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Остапенко Ю.І.,
*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри господарського права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0002-4033-5927
e-mail: uliaostapenko24@gmail.com*

Панчук К.В.,
*студент 4 курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0009-0002-0092-0328
e-mail: k.v.panchuk@nlu.edu.ua*

Новіков Д.С.,
*студент 4 курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0009-0001-1424-9742
e-mail: d.s.novikov@nlu.edu.ua*

Остапенко Ю.І., Панчук К.В., Новіков Д.С. Архітектура регулювання відносин публічної власності: виклики рекодифікаційного процесу.

Статтю присвячено дослідженню трансформації речових прав публічної власності в Україні в умовах рекодифікації приватного законодавства. У роботі проаналізовано сучасні законодавчі ініціативи, спрямовані на реформування правового режиму державного майна, включаючи положення законопроекту № 6013, який передбачає скасування Господарського кодексу України та відмову від інститутів права господарського відання і права оперативного управління. Однак 9 січня 2025 року Верховна Рада вже проголосувала за нього в цілому, і він став Законом України № 4196-ІХ. Розглянуто аргументи щодо доцільності такої реформи та її можливі правові й економічні наслідки для функціонування державного сектору економіки.

Додаткову увагу приділено ризикам, пов'язаним із трансформацією державних унітарних підприємств у господарські товариства. Зазначено, що така модель змінює правовий режим майна державних підприємств, оскільки активи можуть перейти у приватну власність юридичних осіб та підпадати під загальні правила майнової відповідальності. В свою чергу, у контексті воєнного стану це може створювати загрозу втрати державного контролю над стратегічними активами, зокрема об'єктами оборонно-промислового комплексу та критичної інфраструктури.

У статті також здійснено порівняльно-правовий аналіз із законодавством Франції, де публічне майно має спеціальний правовий режим, що передбачає принципи невідчужуваності та імунітету від примусового стягнення, а також свідчить про збереження у європейських правопорядках спеціальних механізмів управління публічною власністю, спрямованих на гарантування стабільності функціонування державних інституцій.

Крім того, розглянуто питання корпоративного управління державними підприємствами та відповідальності їх керівників. Наголошено на відсутності єдиного підходу у законодавстві та судовій практиці щодо визначення підстав майнової відповідальності посадових осіб за збитки, завдані юридичній особі. У результаті зроблено висновок, що реформування системи управління державним майном має здійснюватися шляхом модернізації існуючих правових інститутів із урахуванням європейського досвіду та потреб забезпечення економічної і національної безпеки держави.

Ключові слова: господарське право, економічне право, публічна власність, речові права, право господарського відання, право оперативного управління, рекодифікація цивільного законодавства, державні підприємства, управління публічним майном, оборонно-промисловий комплекс.

Ostapenko I.I., Panchuk K.V., Novikov D.S. Architecture of regulation of public property relations: challenges of the recodification process.

The article is devoted to the study of the transformation of property rights of public property in Ukraine in the context of the recodification of private legislation. The paper analyses modern legislative initiatives aimed at reforming the legal regime of state property, including the provisions of the draft law No. 6013, which provides for the abolition of the Commercial Code of Ukraine and the abandonment of the institutions of the right of economic management and the right of operational management. However, on January 9, 2025, the Verkhovna Rada has already voted for it as a whole, and it became the Law of Ukraine No. 4196-IX. The arguments on the expediency of such a reform and its possible legal and economic consequences for the functioning of the public sector of the economy are considered. Additional attention is paid to the risks associated with the transformation of state unitary enterprises into business entities. It is noted that such a model changes the legal regime of the property of state-owned enterprises, since assets can become privately owned by legal entities and fall under the general rules of property liability. In turn, in the context of martial law, this may pose a threat of loss of state control over strategic assets, in particular objects of the military-industrial complex and critical infrastructure. The article also carries out a comparative legal analysis with the legislation of France, where public property has a special legal regime, which provides for the principles of inalienability and immunity from compulsory collection, and also indicates the preservation of special mechanisms of public property management in European legal orders, aimed at guaranteeing the stability of the functioning of state institutions. In addition, the issues of corporate governance of state-owned enterprises and the responsibility of their managers are considered. It was emphasized that there is no unified approach in legislation and judicial practice to determine the grounds for property liability of officials for losses caused to a legal entity. As a result, it is concluded that the reform of the state property management system should be carried out by modernizing the existing legal institutions, taking into account the European experience and the needs of ensuring the economic and national security of the state.

Key words: economic law, economic law, public property, property rights, the right of economic management, the right of operational management, recodification of civil legislation, state-owned enterprises, management of public property, military-industrial complex.

Постановка проблеми. Рекодифікація приватного законодавства України супроводжується переглядом співвідношення цивільного та господарського правового регулювання, а також переоцінкою правового режиму державного майна. Так, ухвалений Закон України «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період», передбачає припинення дії Господарського кодексу та відмову від інститутів права господарського відання і права оперативного управління. Як наслідок, модель встановлює перехідний період до 28 серпня 2028 року для обов'язкового перетворення державних та комунальних унітарних підприємств на господарські товариства та поширення на їхню діяльність загальних норм цивільного законодавства.

Варто зауважити, що зазначені зміни впливають на правовий режим публічної власності та порядок управління стратегічними активами держави. До прикладу, майно державних підприємств, яке раніше перебувало у державній власності та передавалося підприємствам на праві господарського відання або оперативного управління, у разі корпоративної реорганізації може перейти у приватну власність юридичних осіб. Відповідно, дана модель змінює характер майнової відповідальності підприємств і створює ризики звернення стягнення на об'єкти, що мають надзвичайно важливе значення для економіки та обороноздатності держави.

Крім того, проблематика правового режиму державного майна набуває підвищеної актуальності під час воєнного стану, коли діяльність державних підприємств пов'язана з виконанням оборонних, мобілізаційних і виробничих завдань. В свою чергу, потребує наукового обґрунтування питання збереження спеціальних правових механізмів управління публічною власністю, здатних забезпечити стабільність функціонування державного сектору економіки та належний рівень контролю за стратегічними активами.

Мета статті полягає у дослідженні правового режиму речових прав публічної власності в Україні та оцінці можливих наслідків відмови від інститутів господарського відання і оперативного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми правового режиму державного майна та функціонування державних підприємств досліджувалися у працях українських учених-господарників і цивілістів. Теоретичні засади господарсько-правового регулювання діяльності державних підприємств були досліджені через аналіз наукових робіт В. Устименко, Р. Джабраїлов, В. Щербина, О. Подцерковний, О. Вінник. У зазначених працях розглядаються питання співвідношення цивільного і господарського права, правового статусу державних підприємств та механізмів державного регулювання економіки.

Проблематика відповідальності посадових осіб юридичних осіб та корпоративного управління аналізується у дослідженнях В. Щербини та Т. Боднар. Науковці звертають увагу на неоднорідність судової практики щодо відшкодування збитків, завданих юридичній особі діями керівників, а також на відсутність узгоджених критеріїв оцінки управлінських рішень. В свою чергу, аспекти державної економічної політики під час воєнного стану розкриваються у роботах Т. Канєвої та А. Галабурди.

Слід зауважити, що наукові публікації, присвячені рекодифікації приватного законодавства, зосереджуються переважно на співвідношенні цивільного та господарського права. Питання правового режиму публічної власності та долі інститутів господарського відання, а також оперативного управління досліджені фрагментарно. Отже, недостатній рівень наукового опрацювання зазначеної проблематики зумовлює потребу подальшого дослідження правових наслідків запропонованих законодавчих змін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасний етап розвитку правової системи України характеризується колізією двох масштабних процесів: необхідністю мобілізації економіки в умовах воєнного стану та курсом на уніфікацію приватного законодавства, остаточно втіленим в ухваленому Законі № 4196-ІХ. Цей документ, який передбачає скасування Господарського кодексу та ліквідацію інститутів права господарського відання і оперативного управління, продовжує викликати гостру дискусію в наукових колах. Ключова проблема полягає у ризику втрати державного контролю над стратегічними активами під час війни через механічну заміну публічно-правових інструментів приватноправовими конструкціями, а також у виникненні конституційних колізій та загрозі втрати територіальними громадами доходів від ліквідованих комунальних підприємств.

Розглядаючи питання рекодифікації через призму Конституції, варто наголосити на наявності суттєвих конституційних колізій у Законі № 4196-ІХ. Експерти обґрунтовано застерігають, що його норми можуть порушувати статті 15, 37 та 142 Конституції, які гарантують економічну багатоманітність та права місцевого самоврядування на управління власністю.

По-перше, встановлена законом заборона на створення нових державних і комунальних підприємств та вимога щодо їх обов'язкового перетворення виключно на господарські товариства (ТОВ або АТ) штучно обмежує перелік організаційно-правових форм діяльності. Більше того, намір законодавця повністю вилучити з цивільного обороту сам термін «підприємство» вступає у пряму суперечність із текстом Конституції, де це поняття безпосередньо і неодноразово використовується, зокрема у статтях 37, 46, 142 та 143. Знищення цієї організаційно-правової форми може трактуватися як порушення конституційного принципу рівності усіх суб'єктів права власності та господарювання.

По-друге, критичного удару завдається по правах територіальних громад. За оцінками Асоціації міст України, заборона на утворення спільних комунальних підприємств є прямим порушенням статті 142 Конституції. Така заборона не лише позбавляє органи місцевого самоврядування їхнього конституційного права на самостійне управління спільною власністю, але й фактично блокує механізми міжмуніципального співробітництва, які є критично важливими для забезпечення населення базовими послугами (наприклад, у сфері охорони здоров'я, тепло- та водопостачання) [1, 2].

Таким чином, запропонована модель реформування створює небезпечні прецеденти звуження конституційних прав суб'єктів публічної власності та закладає об'єктивні передумови для майбутніх звернень до Конституційного Суду України щодо визнання цих норм неконституційними [3].

Окремої уваги та критичного осмислення потребують ризики, які несе реформа системи юридичних осіб для місцевого самоврядування та фінансової спроможності територіальних громад. В офіційному аналізі Асоціації міст України наголошується на низці нерегульованих питань, серед яких ключове місце займає проблема заміни речових прав та загроза втрати місцевих доходів [1].

По-перше, запровадження нового виду речового права (узуфрукту) на заміну праву господарського відання та оперативного управління вбачається юридично недосконалим кроком. Цивільний кодекс наразі не містить належного комплексного регулювання цього правового інституту в контексті управління складними майновими комплексами та об'єктами критичної інфраструктури. Узуфрукт, як класична приватноправова конструкція, позбавлений необхідних публічно-правових запобіжників, що створює правовий вакуум та несе ризики зловживань при управлінні комунальними активами [1].

По-друге, ліквідація організаційно-правової форми «комунальне підприємство» створює пряму загрозу для наповнення місцевих бюджетів. Відповідно до Бюджетного кодексу, доходи від діяльності комунальних підприємств є законодавчо визначеним джерелом фінансових надходжень територіальних громад. Примусове перетворення таких підприємств на господарські товариства (АТ чи ТОВ) без одночасного внесення відповідних гарантійних змін до бюджетного законодавства призведе до того, що після завершення реорганізації громади де-юре втрачатимуть це джерело доходів. Така ситуація здатна паралізувати виконання органами місцевого самоврядування їхніх соціальних та інфраструктурних функцій [1].

Прихильники скасування ГК України часто оперують тезою про те, що права господарського відання (ст. 136 ГК) та оперативного управління (ст. 137 ГК) є «радянськими рудиментами», невідомими ринковій економіці. Проте компаративний аналіз законодавства країн ЄС, зокрема Франції, спростовує це твердження. Французький Кодекс власності публічних осіб (Code général de la propriété des personnes publiques) чітко виділяє категорію публічної власності (domaine public), на яку поширюється принцип невідчужуваності та імунітету від стягнення (insaisissabilité). Згідно зі статтю L. 2311-1 цього Кодексу, майно публічних осіб не може бути об'єктом стягнення за боргами, що гарантує безперервність виконання державних функцій [4].

Натомість Закон № 4196-IX пропонує перетворити державні унітарні підприємства на господарські товариства (АТ або ТОВ), майно яких стане їхньою приватною власністю, або ж передаватиметься їм на новому речовому праві – праві узуфрукту. Проте узуфрукт є класичним цивілістичним інститутом, який не містить необхідних публічно-правових запобіжників для безпечного управління об'єктами критичної інфраструктури. Це означає автоматичну втрату «імунітету активів»: заводи ВПК та об'єкти критичної інфраструктури відповідатимуть своїм майном за зобов'язаннями, що в умовах війни створює загрозу їхнього банкрутства та тіньової приватизації через боргові механізми. Показовою у цьому контексті є практика Державної ради Франції (справа Société Mezzi & Fonderia SRL, 2021), яка підтверджує, що ефективне управління публічним майном можливе без передачі права власності комерційним суб'єктам, а через спеціальні адміністративні конструкції [5, 8].

Науковці Канєва Т. та Галабурда А., слушно зауважують, що економічна політика держави в умовах воєнного стану вимагає посилення, а не послаблення регуляторного впливу держави [6]. Господарське право, на відміну від цивільного, оперує інструментами, що дозволяють поєднувати комерційний інтерес із публічним (наприклад, мобілізаційні завдання). Скасування спеціального статусу державних підприємств та переведення їх у площину загального цивільного регулювання ігнорує специфіку «воєнної економіки», де прибуток не завжди є головною метою діяльності.

Окремою проблемою є питання корпоративного управління та відповідальності посадових осіб. Як зазначають у своїх дослідженнях В.С. Щербина та Т.В. Боднар, чинне законодавство та судова практика (зокрема постанови Верховного Суду 2023 року) демонструють відсутність єдиного підходу до визначення підстав відповідальності керівників підприємств. Запропонована реформа, декларуючи впровадження стандартів ОЕСД, не вирішує питання захисту добросовісного ризику (Business Judgment Rule). В умовах невизначеності керівники новостворених державних АТ будуть уникати прийняття оперативних рішень, побоюючись кримінальної або майнової відповідальності за збитки, що неминуче призведе до управлінського паралічу в державному секторі.

Спроба відмовитися від дуалізму приватного права шляхом скасування Господарського кодексу видається передчасною та ризикованою, особливо в умовах збройної агресії. Європейський досвід свідчить, що розвинені правопорядки зберігають спеціальні режими для управління публічною власністю, які захищають її від комерційних ризиків. Реформа має полягати не у ліквідації прав господарського відання, а в їх модернізації та наближенні до моделі публічних установ (établissements publics), що дозволить зберегти баланс між ринковою свободою та національною безпекою.

Висновки. Проведене дослідження свідчить, що рекодифікація приватного законодавства України безпосередньо пов'язана з переглядом правового режиму публічної власності та механізмів управління державним майном. Прийнятий Закон № 4196-IX (колишній законопроект № 6013) передбачає припинення дії Господарського кодексу та ліквідацію інститутів права господарського відання і права оперативного управління. Відповідно, подібні радикальні законодавчі зміни руйнують сформовану модель функціонування державних підприємств, часто виходячи за межі адекватного регулювання підприємницької діяльності та створюючи ризики для правової системи. Це ставить питання щодо подальшого існування спеціальних правових конструкцій, що забезпечують збереження державного контролю над майновими комплексами стратегічного значення [7].

Аналіз чинного законодавства та наукових підходів показує, що право господарського відання і право оперативного управління виконують функцію правових механізмів, які дозволяють поєднувати використання державного майна у господарській діяльності з можливістю збереження за державою титулу власника. Завдяки таким конструкціям забезпечується відокремлення майнової відповідальності підприємства від майнового комплексу держави та зменшується ризик втрати стратегічних активів через боргові зобов'язання суб'єктів господарювання. В іншому випадку, скасування зазначених інститутів без створення альтернативної моделі управління державним майном може призвести до зміни правового режиму активів державних підприємств і поширення на них загальних правил приватноправової відповідальності.

Порівняльно-правовий аналіз європейського законодавства підтверджує збереження спеціальних правових режимів для публічного майна у правопорядках держав – членів Європейського Союзу. До прикладу, законодавство Франції, переважно Code général de la propriété des personnes publiques, передбачає принципи невідчужуваності та імунітету публічного майна від примусового стягнення, тож подібні механізми спрямовані на гарантування стабільності функціонування державних інституцій і захист майнової основи виконання публічних функцій.

Отримані результати дозволяють дійти висновку про доцільність збереження спеціальних правових інститутів управління державним майном у національній правовій системі. Важливо зазначити, що подальший розвиток законодавства потребує модернізації інститутів господарського відання та оперативного управління з урахуванням європейського досвіду та практики корпоративного управління державними підприємствами. Крім того, оновлення правового регулювання повинно забезпечити прозорість управління активами держави, визначеність відповідальності керівників підприємств, належний рівень захисту стратегічних об'єктів економіки.

В свою чергу, правове регулювання публічної власності має будуватися так, щоб одночасно забезпечувати нормальну, ефективну роботу державних підприємств і водночас зберігати реальний контроль держави над тими об'єктами, які мають стратегічне значення. Якщо вдасться послідовно реалізувати ці підходи, то врешті вийде створити більш цілісну систему управління державним сектором економіки, а правовий режим публічного майна стане стабільнішим.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Новини | Асоціація міст України. URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/lyst_o_movchanu_ro_6013_0.pdf (дата звернення: 12.03.2026).
2. Асоціація міст України звернулась до голів парламентських фракцій і груп про відхилення проекту Закону України №6013:: Офіційний сайт міста Миргород. Офіційний сайт Миргородської міської ради. *Головна сторінка: Офіційний сайт міста Миргород. Офіційний сайт Миргородської міської ради.* URL: <https://myrgorod.pl.ua/news/asotsiatsija-mist-ukrajiny-zvernulas-do-goliv-parlamentskyh-fraktsij-i-grup-pro-vidhylenija-projektu-zakonu-ukrajiny-6013> (дата звернення: 12.03.2026).
3. Скасування Господарського кодексу України: аналіз Закону №6013 та його наслідків для правничої системи. *Американська торговельна палата в Україні.* URL: <https://chamber.ua/ua/news/skasuvannia-hospodarsko-ho-kodeksu-ukrainy-analiz-zakonu-6013-ta-yoho-naslidkiv-dlia-pravnychoi-systemy/> (дата звернення: 12.03.2026).
4. Code général de la propriété des personnes publiques (France). Article L2311-1. Légifrance. URL: (https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006361359) (дата звернення: 22.11.2025).

5. Conseil d'État, 8ème - 3ème chambres réunies, 25/06/2021, 438023 (Société Mezzi & Fonderia SRL c/ Académie de France à Rome). Légifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/SETATEXT000043714279> (дата звернення: 22.11.2025).
6. Канєва Т., Галабурда А. Бюджетна політика держави в умовах воєнного стану. *Herald of kyiv national university of trade and economics*. 2022. Т. 144, № 4. С. 98–109. URL: [https://doi.org/10.31617/1.2022\(144\)07](https://doi.org/10.31617/1.2022(144)07)(дата звернення: 12.03.2026).
7. Устименко В.А., Джабраїлов Р.А. Особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їхніх об'єднань: науково-правова оцінка законопроекту № 6013. *Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2021. № 2. С. 85–96. URL: <https://doi.org/10.31558/2786-5835.2021.2.9>(дата звернення: 12.03.2026).
8. Щербина В. Скасувати не можна залишити: де поставити кому?. *Судово-юридична газета*. URL: <https://sud.ua/uk/news/blog/313831-otmenit-nelzya-ostavit-gde-postavit-zaryatuuy> (дата звернення: 12.03.2026).

Дата першого надходження рукопису до видання: 15.03.2026
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 23.04.2026
Дата публікації: 10.05.2026

© Остапенко Ю.І., Панчук К.В., Новіков Д.С., 2026
Стаття поширюється на умовах ліцензії СС ВУ 4.0