

УДК 346.2+347.3

DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.94.2.13>

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА, ЯКІ ФІНАНСУЮТЬСЯ З ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Щербина В.С.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри економічного права
та економічного судочинства
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-4221-0965*

Щербина В.С. Організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів.

У статті досліджуються питання організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів, і які не виконують функцій держави чи місцевого самоврядування.

Зазначається, що в наукових дослідженнях, присвячених організаційно-правовим формам юридичних осіб йдеться, головним чином, про юридичних осіб приватного права, організаційно-правові форми яких визначені Цивільним кодексом України, тоді як організаційно-правові форми державних та комунальних закладів науки, освіти, культури тощо в законодавстві чітко не визначені, що призводить до використання юридичних конструкцій, які насправді не є організаційно-правовими формами юридичних осіб публічного права.

Підкреслюється, що відсутність загальної норми щодо організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права частково компенсується положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», згідно з якими міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції, комісії, бюро тощо) є юридичними особами публічного права. Особливістю їхнього юридичного статусу є забезпечення формування та реалізація державної політики в одній чи декількох сферах (міністерства) чи виконання окремих функцій з реалізації державної політики (інші центральні органи виконавчої влади).

Висловлено думку щодо недоцільності поширення конструкції організаційно-правової форми юридичних осіб на органи державної влади та органи місцевого самоврядування як на юридичних осіб публічного права, оскільки за своїм конституційно-правовим статусом вони є органами, покликаними виконувати певні публічні функції.

Що стосується інших юридичних осіб публічного права (закладів освіти, науки, культури тощо), то найбільш адекватною організаційно-правовою формою їх може бути форма установи. У зв'язку з цим пропонується переглянути поняття та ознаки установи за Цивільним кодексом України з тим, щоб розмежувати поняття установи як юридичної особи приватного права і відділити його від поняття установи як юридичної особи публічного права.

Ключові слова: юридична особа публічного права, організаційно-правова форма, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, установа.

Shcherbyna V.S. Organizational and legal forms of legal entities of public law, financed from state and local budgets.

The article examines the issues of organizational and legal forms of legal entities of public law, financed from state and local budgets, and which do not perform the functions of the state or local self-government.

It is noted that scientific research devoted to the organizational and legal forms of legal entities mainly deals with legal entities of private law, the organizational and legal forms of which are defined by the Civil Code of Ukraine, while the organizational and legal forms of state and municipal institutions of science, education, culture, etc. are not clearly defined in the legislation, which leads to the use of legal structures that are not actually organizational and legal forms of legal entities of public law.

It is emphasized that the absence of a general rule regarding the organizational and legal forms of legal entities of public law is partially compensated by the provisions of the Law of Ukraine “On Central Executive Bodies”, according to which ministries and other central executive bodies (services, agencies, inspections, commissions, bureaus, etc.) are legal entities of public law. A feature of their legal status is to ensure the formation and implementation of state policy in one or more areas (ministries) or the performance of certain functions in the implementation of state policy (other central executive bodies).

The opinion is expressed about the inexpediency of extending the construction of the organizational and legal form of legal entities to state authorities and local self-government bodies as legal entities of public law, since by their constitutional and legal status they are bodies called upon to perform certain public functions.

As for other legal entities of public law (educational, scientific, cultural institutions, etc.), the most adequate organizational and legal form for them may be the form of an institution. In this regard, it is proposed to revise the concept and characteristics of an institution according to the Civil Code of Ukraine in order to demarcate the concept of an institution as a legal entity of private law and to separate it from the concept of an institution as a legal entity of public law.

Key words: legal entity of public law, organizational and legal form, state authorities, local self-government bodies, institution.

Постановка проблеми. Організаційно-правові форми юридичних осіб слугують критерієм поділу їх на види задля встановлення правового статусу з урахуванням особливостей конкретної організаційної форми. Разом з тим, запропонована наукою цивільного права конструкція «організаційно-правові форми юридичних осіб» наразі досить часто вживається в нормативно-правових актах як цивільного, так і господарського законодавства, з метою проголошення рівності юридичних осіб незалежно від організаційної форми (з додаванням ознаки «і форми власності»), проте стосується вона лише юридичних осіб приватного права.

Між тим, в Україні існує значна кількість юридичних осіб, заснованих на державній та комунальній власності (юридичних осіб публічного права), які не відносяться до підприємств, а тому їх перетворення у товариства законодавством не передбачено. Йдеться не лише про органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а й про юридичних осіб у сфері освіти, науки, охорони здоров'я, культури тощо, правовий статус яких має певні особливості, зумовлені, зокрема, невизначеністю їх організаційно-правової форми.

Мета статті полягає у з'ясуванні особливостей організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів, проте не виконують функцій держави чи місцевого самоврядування. До предмета дослідження не входять питання юридичного статусу Конституційного Суду України, судів України, органів прокуратури, які відповідно до законів про них є юридичними особами, що фінансуються з державного бюджету.

Стан опрацювання проблематики. Окремі аспекти правового статусу юридичних осіб публічного права розглядалися, зокрема, в працях В.І. Борисової, В.В. Васильєвої, В.М. Зубара, О.В. Олькіної, О.О. Посикалюка, Л.Ю. Снісаренко, проте в наукових дослідженнях, присвячених загалом організаційно-правовим формам юридичних осіб, головна увага представниками цивільно-правової науки приділялася юридичним особам приватного права, тоді, як господарсько-правові дослідження, які спиралися на положення Господарського кодексу України та інших нормативно-правових актів господарського законодавства, стосувалися здебільшого організаційно-правових форм господарювання, підприємництва, підприємств тощо.

Проблеми організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів, взагалі не були об'єктом спеціальних наукових досліджень, оскільки, з одного боку, виходять за межі предмета цивільно-правової науки, з іншого – не узгоджуються із суб'єктним складом відносин у сфері господарювання, а тому не розглядалися науковцями-господарниками.

Виклад основного матеріалу. Згідно з ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України [1] юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права.

Частина 1 ст. 92 Проекту Цивільного кодексу України (Кодексу права приватного) [2] (далі – проект ЦК України), додавши до порядку створення «інші критерії, установлені цим Кодексом та/або іншим законом», з незначними редакційними правками зберігає як зазначений поділ юридичних осіб на види, так і існуючу правову невизначеність його критеріїв.

Разом з тим, проєкт ЦК України проголосивши в ч. 1 ст. 1, що «цей Кодекс та інші джерела приватного права застосовують до приватних відносин», безпідставно, на наш погляд, встановлює в ч. 2 ст. 188, що юридичну особу публічного права створюють для Держави, Автономної Республіки Крим та територіальної громади розпорядчим актом Президента України, Кабінету Міністрів України, іншого органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, її фінансують за рахунок видатків відповідного бюджету.

Щоправда, ніби виправдовуючись за своє втручання в регулювання публічних відносин, проєкт ЦК України в ч. 3 ст. 188 уточнює, що порядок створення, діяльності та припинення юридичної особи публічного права визначають Конституція України та закон.

Запропоноване проєктом ЦК України визнання держави, Автономної Республіки Крим та територіальної громади юридичними особами публічного права, що діють через відповідні органи (держави, Автономної Республіки Крим та територіальної громади) виглядає як побудова громіздких конструкцій (юридичні фікції над юридичними фікціями) і навряд чи принесе яку-небудь користь у регулюванні приватних відносин.

Зазначимо, що ні Конституція України, ні закони не містять визначень організаційно-правових (-юридичних) форм юридичних осіб публічного права, що, на наш погляд, є істотною прогалиною в законодавстві і породжує проблеми щодо юридичного статусу цих осіб.

Частково відсутність загальної норми щодо організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права компенсується спеціальними законами України, зокрема: «Про центральні органи виконавчої влади» [3] (далі – Закон про ЦОВВ), ч. 1 ст. 4 якого встановлює, зокрема, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права.

В ч. 1 ст. 16 Закону про ЦОВВ йдеться про такі центральні органи виконавчої влади, як служби, агентства, інспекції, комісії, бюро, Український інститут національної пам'яті.

Крім того, згідно з ч. 1 ст. 24 Закону про ЦОВВ Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Український інститут національної пам'яті (у зв'язку з цим видається зайвим згадування про Український інститут національної пам'яті в ч. 1 ст. 16 Закону про ЦОВВ. – В.Щ.), Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Згідно із законом інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Кабінетом Міністрів України або утворені відповідно до закону, хоч на практиці це можуть бути і центральні органи виконавчої влади, які не мають спеціального статусу. Прикладом може слугувати Національна соціальна сервісна служба України як центральний орган виконавчої влади [4], територіальні органи якої утворені як юридичні особи публічного права. Натомість щодо Національної соціальної сервісної служби України вказівка на юридичну особу в Положенні про Національну соціальну сервісну службу України відсутня.

Особливість юридичного статусу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади полягає в тому, що міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики (абз. 1 ч. 2 ст. 1 Закону про ЦОВВ).

Частина 10 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] до юридичних осіб публічного права відносить сільські, селищні, міські ради, районні у місті ради, районні та обласні ради, а також виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної у місті ради. Всі вони тією чи іншою мірою виконують функції місцевого самоврядування.

Вважаємо безпідставним поширювати конструкцію організаційно-правової форми юридичних осіб на органи державної влади та органи місцевого самоврядування як на юридичних осіб публічного права, оскільки за своїм конституційно-правовим статусом вони є органами, покликаними виконувати певні публічні функції.

Що стосується організаційно-правових форм юридичних осіб, які не виконують функцій держави чи місцевого самоврядування, то з прийняттям Закону України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» [6] (далі – Закон 4196), яким було скасовано Господарський кодекс України, законодавець відмовився від застосування щодо державних підприємств, установ, орга-

нізацій цих назв шляхом заміни їх в низці законів терміном «юридичні особи», зберігши, втім, ці організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права щодо юридичних осіб, що належать до комунальної власності.

На нашу думку, юридичними особами публічного права (більш вдалою видається назва «публічні юридичні особи») слід вважати юридичних осіб, заснованих на публічних формах власності – державній та комунальній.

Одні з них – органи державної влади та органи місцевого самоврядування – створюються з метою виконання публічних функцій (держави чи місцевого самоврядування), інші – з метою задоволення публічних інтересів у сферах освіти, науки, культури, охорони здоров'я, архівної справи тощо.

Саме виконання публічних функцій чи задоволення публічних інтересів має бути визначальною ознакою публічних юридичних осіб, оскільки відповідно до ст.ст. 167, 168, 169 ЦК України держава, Автономна Республіка Крим та територіальна громада можуть створювати юридичні особи приватного права. До останніх, на наш погляд, відносяться суб'єкти господарювання – підприємницькі товариства.

Відмова законодавця від визнання публічними юридичними особами державних та комунальних підприємств, спільних комунальних підприємств, навчальних закладів тощо) шляхом внесення змін до ст.ст. 167, 169 ЦК України на перший погляд створює можливість для визнання бюджетних юридичних осіб підприємницькими товариствами (товариствами однієї особи), хоч правовий статус цих товариств, визначений ст.ст. 85, 86 ЦК України, потребує більш повного врегулювання, спробу якого бачимо в ст.ст. 95, 96 проекту ЦК України.

Видається, що більш адекватною організаційно-правовою формою юридичних осіб публічного права (крім органів державної влади та органів місцевого самоврядування) може бути форма установи, однак для цього в проекті ЦК України доцільно істотно переглянути положення ч. 3 ст. 83 чинного ЦК України щодо юридичного статусу установи, відтворені без жодних змін в ч. 3 ст. 83 проекту ЦК України, а також розмежувати «універсальне» поняття установи за ЦК України і поняття «фінансова установа», «установа», що вживаються у фінансовому, зокрема, банківському, законодавстві.

Однією з ознак юридичної особи публічного права в ч. 2 ст. 188 проекту ЦК України пропонується виконання суспільно значущих функцій, проте, що слід розуміти під зазначеними функціями ні проєкт ЦК України, ні чинне законодавство не визначають. У п. 52 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про концесію» [7] йдеться про суспільно значущі послуги як про послуги, спрямовані на забезпечення суспільних інтересів та потреб, що надаються необмеженому колу користувачів (споживачів) та/або надання яких зазвичай забезпечують органи державної влади, органи місцевого самоврядування або державні, комунальні підприємства, установи, організації, господарські товариства публічного сектору.

Чинне законодавство про музеї, театри, бібліотеки, архіви встановлює можливість їх створення в будь-якій організаційній формі. Як наслідок, це породило появу театрів у формі підприємств-юридичних осіб публічного права (наприклад, Державне підприємство «Національний академічний театр опери та балету України імені Т. Г. Шевченка» [8], Державне підприємство «Національний академічний драматичний театр імені Івана Франка») [9].

Більше того, державні театри в організаційно-правовій формі підприємства реєструються навіть після втрати чинності Господарським кодексом України, як це має місце з Державним підприємством «Національний академічний український драматичний театр імені Марії Заньковецької» [10] у Львові, Статут якого затверджено в 2026 році.

Очевидно, що з урахуванням неможливості створення юридичних осіб публічного права, які належать до державної власності, в організаційно-правовій формі підприємств, Закон України «Про управління об'єктами державної власності» потребує внесення змін після закінчення перехідного періоду, встановленого Законом 4196, а державні театри, створені в організаційно-правовій формі підприємств – їх перетворення у некомерційні товариства.

Натомість, театр у м. Кропивницькому називається «Комунальний заклад Кіровоградський академічний обласний український музично-драматичний театр ім. М.Л. Кропивницького» [11]. Схожу «організаційну форму» назву має також Комунальний заклад Черкаський академічний обласний український музично-драматичний театр імені Т.Г. Шевченка Черкаської обласної ради [12], проте незрозуміло, що означає визначення «комунальний», оскільки ні обласна рада, ні обласна не є суб'єктами права комунальної власності.

І хоч відповідно до ч. 4 ст. 7 Закону України «Про театри і театральну справу» [13] (далі – Закон про театри) театри можуть створюватися і діяти в усіх організаційних формах, передбачених законом, законодавство не передбачає такої організаційно-правової форми, як комунальний заклад. Так, згідно з абз. 2 ст. 1 зазначеного Закону про театри театр визначається як заклад культури (підприємство, установа чи організація) або колектив, діяльність якого спрямована на створення, публічне виконання та публічний показ творів театрального мистецтва.

Існують проблеми і щодо визначення організаційно-правових форм бібліотек.

Наприклад, Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського згідно з п. 1.1 її Статуту є державною, бюджетною неприбутковою науковою установою [14], тоді як організаційно-правовою формою Національної бібліотеки України імені Ярослава Мудрого визначено юридичну особу публічного права (п. 1.5 Статуту Національної бібліотеки України імені Ярослава Мудрого) [15], що взагалі не є організаційно-правовою формою.

Не кращим чином визначається і організаційно-правова форма комунальних бібліотек. Так, для Комунального закладу культури «Дніпропетровська обласна бібліотека для дітей» вона визначена як «комунальна установа, організація чи заклад» [16], а для Тернопільської обласної бібліотеки для дітей – як «комунальна організація (установа, заклад)» [17].

Висновки. Таким чином, підсумовуючи викладене, доходимо висновку, що до юридичних осіб публічного права, об'єднуючою ознакою яких є фінансування з державного та місцевих бюджетів, слід віднести: по-перше, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, щодо яких, враховуючи їхній конституційно-правовий статус, вважаємо недоцільним застосовувати поняття організаційно-правової форми; по-друге, юридичні особи, які не виконують функцій держави чи місцевого самоврядування, організаційно-правовою формою яких доцільно визнати установу.

Такі назви як «заклад освіти», «заклад культури» чи «медичний заклад», які не є організаційно-правовими формами юридичних осіб, доцільно вживати лише для позначення сфери діяльності певних установ.

Разом з тим доцільно переглянути поняття та ознаки установи в ЦК України з тим, щоб відмежувати ці поняття щодо юридичних осіб приватного і публічного права, а також розмежувати «універсальне» поняття установи за цим кодексом і поняття «фінансова установа», «установа», що вживаються у фінансовому, зокрема, банківському, законодавстві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 02.04.2026).
2. Проект Цивільного кодексу України (Кодексу права приватного). Реєстраційний № 14394 від 22.01.2026. URL: [blob: https://itd.rada.gov.ua/62569acc-fca4-457a-9967-3ec17bf75b18](https://itd.rada.gov.ua/62569acc-fca4-457a-9967-3ec17bf75b18) (дата звернення: 02.04.2026).
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#n365> (дата звернення: 02.04.2026).
4. Деякі питання Національної соціальної сервісної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.2020 № 783. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-2020-п#Text> (дата звернення: 02.04.2026).
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 02.04.2026).
6. Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб: Закон України від 09.01.2025 р. № 4196-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-20#Text> (дата звернення: 02.04.2026).
7. Про концесію: Закон України від 03.10.2019 № 155-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20?find=1&text=підприємств#w1_2 (дата звернення: 02.04.2026).
8. Статут Державного підприємства «Національний академічний театр опери та балету України імені Т.Г. Шевченка»: Затверджено Наказом Міністерства культури та стратегічних комунікацій України № 862 від 27.11.2024. URL: https://mesc.gov.ua/wp-content/uploads/2024/11/862_nakaz.pdf (дата звернення: 02.04.2026).
9. Статут Державного підприємства «Національний академічний драматичний театр імені Івана Франка»: Затверджено Наказом Міністерства культури та стратегічних комунікацій

- України № 841 від 20.11.2024. URL: https://mincult.gov.ua/wp-content/uploads/2024/11/841_nakaz.pdf (дата звернення: 02.04.2026).
10. Статут державного підприємства «Національний академічний український драматичний театр імені Марії Заньковецької»: Затверджено Наказом Міністерства культури України № 126 від 07.02.2026. URL: <https://mincult.gov.ua/wp-content/uploads/2026/02/statut-teatru-im.-m.-zankoveczkoji-2026.pdf> (дата звернення: 02.04.2026).
 11. Комунальний заклад Кіровоградський обласний український музично-драматичний театр ім. М.Л. Кропивницького. URL: https://youcontrol.com.ua/catalog/company_details/02225476/ (дата звернення: 02.04.2026).
 12. Комунальний заклад Черкаський академічний обласний український музично-драматичний театр імені Т.Г. Шевченка Черкаської обласної ради. URL: https://youcontrol.com.ua/catalog/company_details/02225915/ (дата звернення: 02.04.2026).
 13. Про театри і театральну справу від 31.05.2005 № 2605-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2605-15/ed20250828#Text> (дата звернення: 02.04.2026).
 14. Статут Національної бібліотеки імені В.І. Вернадського: затверджено розпорядженням Президії НАН України від 06.07.2023 № 346. URL: http://nbuv.gov.ua/sites/default/files/basicpage_files/202403_basicpage_files_mat/statut_nbuv_compressed.pdf (дата звернення: 02.04.2026).
 15. Статут Національної бібліотеки України імені Ярослава Мудрого: затверджено Наказом Міністерства культури та стратегічних комунікацій України № 812 від 12.11.2024. URL: https://mcs.gov.ua/wp-content/uploads/2024/11/812_nakaz.pdf (дата звернення: 02.04.2026).
 16. Комунальний заклад культури «Дніпропетровська обласна бібліотека для дітей». URL: <https://opendatabot.ua/c/02216164> (дата звернення: 02.04.2026).
 17. Тернопільська обласна бібліотека для дітей. URL: https://youcontrol.com.ua/catalog/company_details/02220071/ (дата звернення: 02.04.2026).

Дата першого надходження рукопису до видання: 02.04.2026
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 23.04.2026
Дата публікації: 10.05.2026

© Щербина В.С., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії СС ВУ 4.0