

Шевчишин О.І.,
доктор філософії у галузі права
науковий співробітник відділу приватноправових наук
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України
<https://orcid.org/0000-0002-8678-0719>

УДК 67.053

DOI <https://doi.org/10.32782/2663-5666.2025.3.6>

КРИТЕРІЇ ПОДІЛУ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ НА ОСІБ ПРИВАТНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО ПРАВА В НОВОМУ ЦИВІЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Вступ. В юридичній доктрині проблема розмежування юридичних осіб приватного та публічного права розглядається як фундаментальне питання цивільного права, що має визначальне значення для правового регулювання участі різних суб'єктів у правовідносинах. Конституція України закладає основи функціонування різних видів юридичних осіб, гарантуючи право на об'єднання (ст. 36), право на підприємницьку діяльність (ст. 42), а також визначаючи засади діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування (розділ VI, IX) [1]. Фундаментальні основи правового статусу юридичних осіб закріплено в Цивільному кодексі України (далі – ЦК України) [2] та конкретизовано в спеціальних законах.

Водночас у зазначеному Кодексі міститься лише один формальний критерій поділу юридичних осіб – порядок їх створення (ст. 81 ЦК України) [2], що породжує численні труднощі в правозастосовній практиці. Така ситуація створює правову невизначеність при визначенні правового режиму майна юридичних осіб, порядку їх управління, особливостей відповідальності та контролю за їхньою діяльністю. Особливої актуальності ця проблема набуває в контексті застосування антикорупційного законодавства, здійснення фінансового моніторингу, визначення підвідомчості спорів.

Складність у розрізненні юридичних осіб приватного та публічного права засвідчується різними, часто суперечливими, позиціями національних судів. НАЗК у своїх роз'ясненнях прагне розширити коло критеріїв, посилаючись на практику Європейського суду з прав людини [3]. В той же час такі спроби здебільшого позбавлені системності та не завжди узгоджуються з положеннями чинного українського законодавства. Варто наголосити, що у Рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Михайленки та інші проти України» Суд підкреслив

важливість комплексного підходу до визначення сутності юридичної особи, що передбачає врахування як формальних, так і змістовних ознак [4].

Актуальність теми зростає також і через те, що 9 січня 2025 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» (надалі – Закон № 4196-IX) [21], який набрав чинності 28 лютого 2025 року, а введений в дію 28 серпня 2025 року (з моменту втрати чинності Господарського кодексу України).

Саме тому сьогодні на Цивільний кодекс України покладаються величезні сподівання (науковців, судів та, без перебільшення, всіх учасників господарських відносин), який має відійти від давно застарілих та незрозумілих підходів щодо поділу юридичних осіб на неймовірно величезну кількість різновидів, а також створити надійний скелет для розвитку сучасного цивільного права України.

Одним із надважливих базових питань, які потребують невідкладного вивчення та врегулювання є впорядкування класифікації юридичних осіб та закріплення вичерпного переліку їх організаційно-правових форм. Новий ЦК має запропонувати чіткі критерії їх поділу на осіб приватного та публічного права.

Метою статті є всебічне дослідження таких критеріїв класифікації юридичних осіб, виявлення недоліків чинної правової моделі, обґрунтування доцільності застосування багатокритеріального підходу для їх розмежування та розробка практичних пропозицій щодо вдосконалення нормативного закріплення в новому цивільному законодавстві України.

Огляд літератури. Окремі аспекти розмежування юридичних осіб приватного та публічного права є предметом дослідження багатьох

українських науковців. Зокрема, Н. С. Кузнецова даючи визначення юридичним особам публічного права, виділяла ряд ознак, які є базовими для них, з чого можна зробити висновок, що вони (ці ознаки) можуть бути критеріями поділу юридичних осіб. Зокрема вона зазначала, що юридичні особи публічного права – це ті юридичні особи, які створюються безпосередньо законом або адміністративним актом як носії публічних завдань, їх організація регулюється приписами законів публічних інтересів і вони загалом виконують відповідні публічні функції [22, с. 215].

В. Борисова аналізує зміни до загальних положень про юридичну особу в контексті оновлення Цивільного кодексу України, акцентуючи на необхідності врахування не лише інструментального критерію (порядку створення), а й критерію інтересу при визначенні природи юридичної особи [5]. Порівняльно-правовий аналіз юридичних осіб приватного та публічного права здійснює О. Жильцов, наголошуючи на недостатності єдиного критерію для коректного розмежування цих осіб [6]. Категорію «юридична особа» з погляду публічного права розглядає Ю. Ключковський, критикуючи «цивілістично-центричний» підхід до розуміння правової природи юридичних осіб публічного права [7].

Проблематику визначення критеріїв поділу юридичних осіб досліджують О. Карлін та Р. Радченко. Науковці аналізують підходи Національного агентства з питань запобігання корупції до розмежування юридичних осіб, критикуючи їх невідповідність чинному законодавству [8].

Аналіз юридичних осіб як учасників цивільних правовідносин здійснюють Н. Заболотна та У. Бек, акцентуючи увагу на відмінності між публічними та приватними інтересами як основою для розмежування цих видів юридичних осіб [9].

Державно-правову природу юридичних осіб публічного права досліджує В. Піддубна, аналізуючи правові підходи до поняття держави як юридичної особи публічного права [10]. Особливості правового регулювання юридичних осіб публічного права в контексті антикорупційного законодавства та фінансового моніторингу досліджували О. Биков та Д. Куракін [11]. Проблеми визначення поняття юридичної особи публічного права досліджує О. Первомайський, виявляючи відсутність єдиного підходу до розуміння цієї категорії [12].

Фундаментальні аспекти оновлення концепції статусу юридичної особи розглядають Є. Харитонов та О. Харитонova, підкреслюючи необхідність урахування дуалістичної природи юридичних осіб, що діють одночасно у сферах приватного та публічного права [13]. Питання реформування регулювання юридичних осіб вивчає І. Спасибо-Фатєєва, звертаючи увагу на необхідність чіткого визначення організаційно-правових форм та критеріїв їх розмежування [14].

Щодо розмежування юридичних осіб на приватні та публічні, то Р. Майданик зауважує, що такий поділ насамперед пов'язаний із дихотомією приватного та публічного права. Він також підкреслює, що визначення належності юридичної особи до тієї чи іншої категорії залежить від її призначення як «інструменту участі в цивільному обороті», який виконує певну публічну або приватну функцію [19].

Попри значний масив наукових досліджень, питання критеріїв розмежування юридичних осіб на приватні та публічні залишається дискусійним. Наразі відсутній уніфікований підхід щодо визначення необхідної та достатньої кількості ознак для кваліфікації юридичної особи як публічної або приватної. Також не існує чітких орієнтирів для врегулювання спірних випадків, коли одна юридична особа одночасно поєднує характеристики обох категорій. Це обумовлює необхідність подальших наукових досліджень для розробки конкретних пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

Матеріали та методи. Методологічною основою дослідження є комплексний підхід, що передбачає використання різних методів наукового пізнання. Застосування діалектичного методу дало можливість всебічно дослідити природу та еволюцію критеріїв класифікації юридичних осіб. Формально-юридичний метод було використано для з'ясування змісту правових норм статті 81 чинного ЦК України, положень проекту нового ЦК України, а також для аналізу практики їхнього застосування в рішеннях Верховного Суду України.

Використання порівняльно-правового методу дало змогу проаналізувати досвід країн континентальної правової системи щодо розуміння правових утворень і визначення критеріїв їх диференціації. Системно-структурний підхід був використаний при побудові взаємозв'язків між різними критеріями та їх ієрархією. Метод формальної логіки застосовувався для виявлення прогалин у національному пра-

вовому регулюванню та підготовки пропозицій щодо їх усунення.

Емпіричною основою дослідження є положення Конституції України, ЦК України, спеціальних законів, що регулюють діяльність юридичних осіб різних організаційно-правових форм, роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції, практика Європейського суду з прав людини, а також судова практика Верховного Суду України з питання визначення правової природи юридичної особи.

Результати обговорення

Необхідність та значення поділу юридичних осіб на приватні та публічні. Класифікація юридичних осіб на юридичних осіб приватного та публічного права відображає базову дихотомію правової системи, що ґрунтується на відмінності між приватними й публічними інтересами. Як стверджує В. Борисова, «поділ юридичних осіб на публічні та приватні є не лише теоретичним, але й надзвичайно важливим практичним питанням, яке визначає анатомію їх правового статусу, характер управління та межі, ступінь впливу державних органів на них» [5, с. 45–46].

Значення такого розмежування особливо яскраво проявляється в контексті застосування антикорупційного законодавства. Національне агентство з питань запобігання корупції у своїх роз'ясненнях від 12 січня 2024 року підкреслює, що «визначення юридичної особи як публічної або приватної має критичне значення для встановлення кола суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» [3]. Від правової природи юридичної особи залежить застосування обмежень щодо сумісництва, одержання подарунків, обов'язку подання декларацій тощо.

Правова природа юридичної особи визначає й можливість застосування до неї процедур банкрутства. Ухвалою від 6 вересня 2021 року у справі № 14/5026/1020/2011 Верховний Суд України підкреслив, що юридичні особи публічного права, правовий статус яких закріплений у Конституції та законах України, не можуть визнаватися банкрутами, оскільки це суперечить публічному інтересу та унеможлиблює належне виконання ними покладених функцій [15].

Забезпечення прозорості публічного управління потребує чіткого визначення кола юридичних осіб, які діють від імені держави або територіальної громади. Як слушно наголошує суддя Конституційного Суду України В. Лемак у своїй окремій думці від 22 червня 2022 року,

«розмежування публічної та приватної сфер є необхідною передумовою для досягнення балансу між державним регулюванням та свободою приватної ініціативи» [16].

Недоліки чинного законодавства щодо критеріїв поділу юридичних осіб. Аналіз чинного законодавства показує, що формальний критерій поділу юридичних осіб на приватноправові та публічно-правові, закріплений у статті 81 Цивільного кодексу України, є недостатнім для адекватної класифікації. Він не враховує сутнісних характеристик юридичної особи, таких як характер діяльності, джерела фінансування та ступінь контролю з боку держави. О. Карлін та Р. Радченко справедливо підкреслюють, що «формальний критерій порядку створення ігнорує реальну природу діяльності юридичної особи, характер виконуваних нею функцій, джерела фінансування та ступінь контролю з боку держави» [8].

Яскравим прикладом цього є АТ «Українська оборонна промисловість», створене постановою Кабінету Міністрів України № 441 від 21.03.2023, яке, попри публічний порядок створення, функціонує як комерційна структура з корпоративним управлінням. Аналогічну проблему ілюструють юридичні особи, що виконують одночасно публічні та комерційні функції, зокрема Національна академія наук України (НАН України) та її галузеві академії, а також органи, що раніше виконували регуляторні функції у сфері науки та освіти, такі як Вища атестаційна комісія (ВАК) і Державна акредитаційна комісія (ДАК).

Новішим прикладом є Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО), яке здійснює контрольні та регуляторні функції у сфері вищої освіти та поєднує ознаки публічного органу і юридичної особи, що взаємодіє в цивільному обороті.

Складність кваліфікації юридичних осіб зі змішаною природою демонструє приклад ПрАТ «НЕК «Укренерго». Згідно зі Статутом товариство «виконує функції оператора системи передачі електричної енергії відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії» [18], що є публічною функцією, однак організаційно-правова форма акціонерного товариства передбачає приватноправовий режим діяльності.

Ці приклади наочно демонструють, що чинний підхід, заснований лише на формальному критерію способу створення, не відображає реальної природи діяльності юридичних осіб

та потребує перегляду для забезпечення точності класифікації.

Система критеріїв розмежування юридичних осіб приватного та публічного права. Критерії поділу юридичних осіб виникли на основі особливих ознак кожного з цих видів, що формувалися історично та відображають фундаментальну відмінність між публічним та приватним правом. Кожен критерій має свої специфічні прояви для обох видів юридичних осіб, що дозволяє провести чітке розмежування. Дослідження особливостей правового статусу різних видів юридичних осіб дає змогу виокремити систему критеріїв, що виникли на основі об'єктивних особливостей функціонування суб'єктів права. Порівняльну характеристику критеріїв поділу юридичних осіб публічного та приватного права представлено в табл. 1.

Інструментальний критерій, закріплений у чинній редакції статті 81 ЦК України, визначає формальний порядок створення юридичної особи. Відповідно до цього критерію юридичні особи публічного права засновуються шляхом видання розпорядчого акту Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування [2]. Порядок їх заснування та правове положення юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом. Водночас це не означає та не вказує на неможливість застосування норм ЦК України до юридичних осіб публічного права (наприклад, під час їх участі в цивільно-правових відносинах або при визначенні їхнього правового статусу та організаційно-правових форм).

Таблиця 1

Порівняльна характеристика критеріїв поділу юридичних осіб публічного та приватного права

Критерій	Юридичні особи публічного права	Юридичні особи приватного права
Підстава та порядок створення (інструментальний)	Створюються розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади АР Крим або органу місцевого самоврядування (наприклад, НАН України, НАФОГАЗ; проблемний приклад – АТ «Українська оборонна промисловість», створене постановою КМУ, яке функціонує як комерційна структура)	Створюються на підставі установчих документів їх засновниками (наприклад, приватне підприємство, громадська організація; проблемний приклад – спільні комунальні підприємства, які мають ознаки публічних органів)
Мета діяльності (функціональний)	Створюються для задоволення потреб суспільства або його частини, забезпечення конституційних прав громадян, виконання функцій держави. Діяльність спрямована на досягнення загального блага для невизначеного кола осіб (наприклад, НАЗЯВО, міські лікарні; проблемний приклад – державні підприємства, що займаються комерційною діяльністю)	Створюються для реалізації конкретних цілей засновників або учасників. Первинна мета – задоволення приватних потреб, конкретність бенефіціарів (наприклад, приватний банк, приватна компанія; проблемний приклад – державні АТ, які ведуть комерційну діяльність, наприклад, АТ «Українська оборонна промисловість»)
Обсяг правоздатності (компетенційний)	Спеціальна правоздатність – можуть мати лише ті права та обов'язки, які прямо передбачені законом. Не можуть виходити за межі визначеної компетенції (наприклад, державні установи освіти; проблемний приклад – державні корпорації з широким спектром діяльності)	Загальна правоздатність – можуть мати будь-які права та обов'язки, не заборонені законом (хоча окремі види можуть мати спеціальну правоздатність) (наприклад, ТОВ, АТ; проблемний приклад – комунальні підприємства, що виконують публічні функції)
Джерела фінансування (економічний)	Формують ресурси переважно з державного або місцевих бюджетів. Жорсткий контроль із боку органів державного фінансового контролю, обмеження в розпорядженні коштами (наприклад, НАН України, міські заклади загальної середньої освіти; проблемний приклад – державні АТ з комерційним доходом)	Формують майно з внесків засновників, доходів від господарської діяльності, добровільних пожертв, грантів. Більша автономія в розпорядженні ресурсами (наприклад, приватні університети, комерційні компанії; проблемний приклад – благодійні фонди, які отримують державне фінансування)
Правовий режим майна (майновий)	Особливий режим – обмеження в розпорядженні активами, майно має цільове призначення. Державна/комунальна власність не може бути довільно відчужена. Імунітет від примусового стягнення (наприклад, державні лікарні, НАН України; проблемний приклад – державні корпорації, які можуть вести комерційну діяльність)	Звичайний режим – повна свобода розпорядження активами в межах закону. Можливість відчуження, застави, передачі в оренду без погодження. Майно може бути предметом стягнення за зобов'язаннями (наприклад, приватна компанія, ТОВ; проблемний приклад – приватні структури з частковим державним фінансуванням)

Джерело: власна розробка автора

Відповідно, юридичні особи приватного права утворюються на підставі установчих документів їхніх засновників.

Цей критерій має об'єктивний характер і визначається через аналіз правової підстави створення юридичної особи. В. Борисова наголошує, що порядок створення відображає волю суб'єкта – публічної влади або приватних осіб [5, с. 44]. Ю. Ключковський застерігає від абсолютизації цього критерію, оскільки він не враховує сутності діяльності та рівня державного впливу [7, с. 30]. О. Первомайський підкреслює, що розпорядчий акт є лише одним з елементів процесу створення [12, с. 90]. І. Спасибо-Фатєєва зазначає, що навіть юридичні особи публічного права при здійсненні цивільної правосуб'єктності є суб'єктами приватного права [14, с. 12].

Водночас Цивільний кодекс повинен передбачати чітке визначення організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права з одночасним закріпленням принципів дуальної природи їхньої діяльності: з одного боку, реалізація публічних функцій і управління державним майном, з іншого – можливість участі в цивільному обороті та здійснення прав, передбачених для приватноправових суб'єктів. Це дозволить уникнути правової невизначеності та спірних ситуацій, коли юридична особа формально створена як публічна, але фактично здійснює комерційну діяльність або має ознаки приватного суб'єкта.

Функціональний критерій відображає фундаментальну відмінність між публічними та приватними інтересами як основою існування юридичної особи. Цей критерій виникає з самої природи розподілу суспільних відносин на приватні та публічні, де кожна має власну логіку функціонування, методологію та цільове спрямування.

За критерієм мети діяльності юридичні особи розподіляються на дві категорії. Юридичні особи публічного інтересу створюються та функціонують для задоволення потреб суспільства або його частини, забезпечення реалізації конституційних прав громадян, виконання функцій держави й органів місцевого самоврядування. Їхня діяльність спрямована не на отримання вигоди для конкретних осіб, а на досягнення загального блага, яке у правовій науці визначається як сукупність суспільних інтересів та потреб, реалізація яких сприяє добробуту невизначеного кола осіб або громади загалом. Конкретизація загального блага здійснюється законодавцем

через закони та підзаконні акти, а також може уточнюватися нормативними документами органів публічної влади, що визначають напрями та пріоритети діяльності конкретної юридичної особи.

Національне агентство з питань запобігання корупції у своїх роз'ясненнях від 12 січня 2024 року підкреслює: «Публічний інтерес проявляється в тому, що діяльність юридичної особи спрямована на забезпечення потреб невизначеного кола осіб, суспільства в цілому або територіальної громади» [3].

Науковець О. Первомайський справедливо наголошує, що «визнання пріоритетності інтересу в цьому розподілі виглядає справедливим, оскільки категорія інтересу лежить в основі поділу самого права на приватне і публічне» [20, с. 53].

Юридичні особи приватного інтересу створюються для реалізації конкретних цілей їхніх засновників або учасників. Навіть якщо їхня діяльність опосередковано приносить суспільну користь через створення робочих місць чи сплату податків, первинною залишається мета задоволення приватних потреб.

Отже, правова природа юридичних осіб приватного права визначається їхнім першочерговим «існуванням» у сфері приватного права, тоді як юридичні особи публічного права залучаються до приватноправових відносин опосередковано, реалізуючи свої публічні повноваження.

Складність застосування критерію мети діяльності виявляється при аналізі юридичних осіб зі змішаною природою, тобто тих суб'єктів, які формально створені як юридичні особи публічного права, але одночасно здійснюють комерційну діяльність або виконують функції, що приносять приватну вигоду конкретним особам. До таких прикладів належать державні підприємства або державні акціонерні товариства (наприклад, АТ «Українська оборонна промисловість» або ПАТ «Укрзалізниця»), які формально належать до публічного сектору, але водночас функціонують за принципами суб'єкта господарювання й отримують доходи від ринкової діяльності. Аналіз таких випадків демонструє, що критерій мети діяльності не завжди дозволяє однозначно визначити правову природу юридичної особи, що створює прогалини в правозастосуванні.

Компетенційний критерій визначає межі можливої поведінки юридичної особи в правовідносинах. За обсягом правоздатності юридич-

ні особи поділяються на дві категорії з принципово різними правовими режимами діяльності.

Юридичні особи зі спеціальною правоздатністю можуть мати лише ті права та обов'язки, які прямо передбачені законом або установчими документами відповідно до мети їх створення. Юридичні особи із загальною правоздатністю можуть мати будь-які права та обов'язки, не заборонені законом.

Особливість застосування цього критерію полягає в тому, що спеціальна правоздатність може встановлюватися не лише для юридичних осіб публічного права, але й для окремих видів юридичних осіб приватного права. Банки, страхові компанії, інвестиційні фонди мають спеціальну правоздатність, попри приватноправову природу.

Критерій правоздатності тісно пов'язаний з можливістю юридичної особи бути суб'єктом підприємницької діяльності. Органи державної влади та місцевого самоврядування не можуть займатися підприємництвом, що прямо впливає з їхньої спеціальної правоздатності. Натомість господарські товариства із загальною правоздатністю можуть здійснювати будь-яку підприємницьку діяльність, крім забороненої законом.

Науковці Є. Харитонов та О. Харитонova звертають увагу на те, що замість спеціальної правоздатності юридичної особи, яка була характерною для радянського цивільного права, тепер діє принцип універсальної правоздатності, що свідчить про сучасні напрями розвитку цивільного права в Україні [13, с. 51].

Н. Заболотна, У. Бек наголошують, що ЦК України здебільшого зосереджує увагу на регулюванні функціонування та залученні юридичних осіб приватного права до цивільних правовідносин, фіксуючи низку положень, які безпосередньо їх стосуються. Діяльність юридичних осіб публічного права регулюється значно меншим обсягом норм. Проведений аналіз свідчить, що публічні юридичні особи можуть брати участь у цивільних правовідносинах на тих самих умовах і за тими самими загальними правилами, що й інші учасники. Водночас для них характерні специфічні риси, притаманні саме публічним суб'єктам. Таким чином, правова природа юридичних осіб приватного права зумовлює їх пріоритетне функціонування у сфері приватного права, тоді як юридичні особи публічного права лише опосередковано вступають у приватноправові відносини, реалізуючи свої публічні завдання [9].

Важливо наголосити, що здійснення діяльності для юридичної особи публічного права не є правом, а встановленим законодавством обов'язком, який вони мають виконувати на підставі та в межах повноважень, передбачених Конституцією України та законами. Це означає, що юридичним особам публічного права дозволено лише те, що прямо передбачено відповідними актами законодавства, і вони не можуть самостійно розширювати свої повноваження поза встановленими межами.

Водночас у сучасному цивільному обороті юридичні особи публічного права дедалі частіше вступають у приватноправові відносини, зокрема укладають договори, набувають майнових прав, є учасниками господарських товариств або можуть здійснювати підприємницьку діяльність у межах, передбачених законом. Проте чинний Цивільний кодекс України не містить чітких положень щодо правових форм та меж участі юридичних осіб публічного права у приватних правовідносинах, що зумовлює правову невизначеність та труднощі у правозастосуванні.

У зв'язку з цим важливо, щоб оновлений ЦК України закріплював чіткі положення про форми участі юридичних осіб публічного права у приватних відносинах. Зокрема, ідеться про можливість укладати цивільно-правові договори; брати участь у статутному капіталі господарських товариств; здійснювати майнові операції та управління активами в межах, визначених законом; виконувати господарську діяльність як підприємницького суб'єкта лише в межах, які не суперечать їхнім публічним функціям.

Таке законодавче уточнення дозволить узгодити публічні функції юридичних осіб з їхньою діяльністю в цивільному обороті, забезпечити прозорість і правову визначеність, а також уникнути спорів щодо компетенції та правоздатності таких суб'єктів.

Економічний критерій відображає походження ресурсів, на основі яких існує та функціонує юридична особа. Цей критерій має не лише економічне, але й правове значення, оскільки визначає режим використання майна, особливості фінансового контролю та відповідальність за нецільове використання коштів.

Юридичні особи з публічним фінансуванням формують свої ресурси переважно з державного або місцевих бюджетів [11, с. 42]. Наприклад, структурні підрозділи Національної академії наук України, такі як інститути та науково-дослідні центри, отримують державне

фінансування на реалізацію наукових програм, одночасно маючи можливість отримувати гранти та доходи від господарської діяльності. Така змішана модель фінансування ускладнює однозначну класифікацію: формально ці підрозділи належать до юридичних осіб публічного права, однак частина їхніх ресурсів формується як приватна, що дає більшу автономію у використанні коштів для наукової діяльності.

Юридичні особи з приватним фінансуванням формують майно із внесків засновників, доходів від господарської діяльності, добровільних пожертв та грантів. Приватне фінансування забезпечує більшу автономію в розпорядженні ресурсами, хоча й не виключає державного контролю за дотриманням законодавства.

Національне агентство з питань запобігання корупції у своїх роз'ясненнях зазначає: «Переважаючи фінансування з бюджету виступає ключовою ознакою публічного характеру юридичної особи, навіть у випадках, коли її організаційно-правова форма належить до приватного права» [3]. Агентство наводить приклади комунальних підприємств, які, попри комерційний характер діяльності, отримують значні дотації з місцевих бюджетів.

Майновий критерій визначає особливості володіння, користування й розпорядження майном юридичної особи. Цей критерій відображає відмінність між публічною та приватною власністю як основою майнової бази юридичних осіб.

Юридичні особи з особливим правовим режимом майна не є власниками активів, а лише здійснюють ними управління та користування у межах, визначених законом або рішенням власника. Державна та комунальна власність не може бути довільно відчужена, передана в заставу або використана для інших цілей без згоди власника – держави або територіальної громади. Наприклад, майно державних установ, наукових інститутів НАН України або комунальних лікарень перебуває у власності держави чи територіальної громади і має цільове призначення. В. Піддубна в цьому контексті зазначає, що майно юридичних осіб публічного права часто має цільове призначення, визначене законом або рішенням власника, і не може використовуватися для інших цілей [10, с. 315].

Правовий режим майна також визначає можливість звернення стягнення на активи юридичної особи. Майно органів державної влади та органів місцевого самоврядування має імунітет від примусового стягнення, що забезпечує

безперервність виконання публічних функцій. Натомість майно юридичних осіб приватного права може бути предметом стягнення за їхніми зобов'язаннями в повному обсязі, що відображає їхню економічну та юридичну самостійність.

Комплексний аналіз усіх критеріїв дозволяє створити цілісну систему розмежування юридичних осіб приватного та публічного права, що враховує не лише формальні, але й сутнісні характеристики різних суб'єктів права. Кожен критерій відображає важливий аспект функціонування юридичної особи, а їх сукупність забезпечує точну кваліфікацію правової природи суб'єкта.

На основі аналізу доктрини, практики ЄСПЛ та роз'яснень Національного агентства з питань запобігання корупції [3; 15; 16] доцільним є перехід до багатокритеріального підходу, який передбачає врахування як формальних, так і сутнісних ознак юридичних осіб. У своїх рішеннях ЄСПЛ у справах *State Holding Company Luganskvugillya v. Ukraine* та *Mykhaylenky and Others v. Ukraine* підкреслюється відмінність між «урядовими організаціями» та «неурядовими організаціями», що дозволяє ідентифікувати публічні та приватні суб'єкти з огляду на їхню роль у правовому регулюванні.

Для юридичних осіб публічного права доцільно враховувати сукупність критеріїв: створення розпорядчим актом органу публічної влади або на підставі закону, спрямованість діяльності на забезпечення публічних інтересів, наявність владних повноважень (спеціальної правоздатності), організаційно-майнову залежність від держави або територіальної громади, фінансування переважно з державного або місцевих бюджетів, а також особливий правовий режим майна.

Юридичні особи приватного права характеризуються протилежною сукупністю ознак: створюються на підставі приватноправового акту для досягнення приватних цілей засновників, можуть здійснювати комерційну діяльність, користуються майном на загальних засадах і фінансуються з приватних джерел. При цьому держава та територіальні громади також можуть створювати юридичні особи приватного права (наприклад, комунальні підприємства, державні акціонерні товариства) та брати участь у їхній діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом.

Складність застосування критеріального підходу виникає у випадках змішаних юридич-

них осіб, які формально належать до публічного права, але водночас здійснюють комерційну діяльність або отримують приватне фінансування. Прикладами таких суб'єктів є структурні підрозділи НАН України (інститути та науково-дослідні центри), державні акціонерні товариства (Укрзалізниця, Українська оборонна промисловість) та комунальні підприємства з частковим бюджетним фінансуванням. У таких випадках доцільно оцінювати пріоритет фінансування та основну мету діяльності, враховуючи дуальну природу суб'єкта.

Форми діяльності юридичних осіб публічного права. Юридичні особи публічного права можуть функціонувати в таких організаційно-правових формах: державні та комунальні установи (заклади загальної середньої освіти, лікарні, культурні заклади), державні та комунальні підприємства, корпорації, наукові установи та академії (НАН України, галузеві академії), агентства та інші органи, наділені публічними функціями. Ці форми діяльності дозволяють поєднувати виконання публічних функцій з участю в цивільних правовідносинах, зокрема укладанням договорів, управлінням майном та участю в господарських товариствах. При цьому межі правоздатності та правового режиму майна визначаються законом, що забезпечує баланс між публічним обов'язком та можливістю реалізації цивільних прав.

Пропозиції щодо вдосконалення статті 81 ЦК України. Пропонується закріпити багатокритеріальний підхід у новій редакції статті 81 ЦК України:

1. Юридичні особи поділяються на юридичних осіб приватного та публічного права.

2. Юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів фізичних або юридичних осіб і спрямована на реалізацію приватних інтересів. У випадках, передбачених законом, така юридична особа може виконувати окремі публічні функції без зміни своєї приватноправової природи.

3. Юридична особа публічного права визначається на основі сукупності критеріїв:

– створена розпорядчим актом органу публічної влади або законом;

– здійснює діяльність, спрямовану на задоволення публічних інтересів та виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування;

– фінансується переважно з державного або місцевих бюджетів;

– наділена владними повноваженнями (спеціальною правоздатністю);

має організаційно-майнову залежність від держави або територіальної громади.

4. Юридичні особи публічного права у приватних правовідносинах діють на рівних підставах з іншими учасниками та керуються нормами Цивільного кодексу України, якщо інше не передбачено законом.

5. Юридичні особи публічного права можуть створювати юридичні особи приватного права та брати участь у їхній діяльності, якщо це передбачено законом або не суперечить їхнім публічним функціям.

Висновки. Дослідження критеріїв поділу юридичних осіб на юридичні особи приватного та публічного права дозволяє констатувати фундаментальне значення цього розмежування для правової системи України. Аналіз чинного законодавства виявив критичну недостатність єдиного формального критерію для адекватної кваліфікації юридичних осіб.

Розроблена система критеріїв базується на об'єктивних особливостях різних видів юридичних осіб і містить інструментальний, функціональний, компетенційний, економічний та майновий критерії. Кожен із них відображає сутнісні характеристики, що принципово відрізняють юридичних осіб публічного права від юридичних осіб приватного права.

З'ясовано, що для визначення юридичної особи, як публічної, достатньо п'ятих основних критеріїв, тоді як додаткові ознаки відіграють допоміжну роль. Запропонована редакція статті 81 ЦК України закріплює багатокритеріальний підхід, що забезпечить правову визначеність та ефективність правозастосування.

Подальші дослідження варто зосередити на розробці механізмів практичної імплементації цього підходу, окресленні особливостей правового режиму юридичних осіб зі змішаною природою та вдосконаленні процедур їх трансформації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України: офіц. текст від 28.05.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 02.09.2025).
2. Цивільний кодекс України. Документ № 435-IV від 16.01.2003. Редакція від 04.09.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 02.09.2025).

3. Критерії визначення юридичних осіб публічного права: роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції від 12.01.2024. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/archive/print/page/4208/12.01.2024/> (дата звернення: 02.09.2025).
4. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Михайленки та інші проти України» (заяви №№ 35091/02, 35196/02, 35201/02, 35204/02, 35945/02, 35949/02, 35953/02, 36800/02, 8296/02, 42814/02). Документ № 980_231, поточна редакція – Прийняття від 30.11.2004. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_231/page (дата звернення: 02.09.2025).
5. Борисова В. І. Оновлення Цивільного кодексу України: зміни до загальних положень про юридичну особу. *Нове українське право*. 2023. Вип. 1. С. 40–48. DOI: <https://doi.org/10.51989/NUL.2023.1.4>
6. Жильцов О. Л. Юридичні особи приватного та публічного права: порівняльно-правовий аналіз. *Юридичний бюлетень*. 2023. Вип. 28. С. 15–24. DOI: <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2023.28.02>
7. Ключковський Ю. Категорія «юридична особа» з точки зору публічного права. *Український часопис конституційного права*. 2023. № 4. С. 5–36. URL: <https://www.constjournal.com/pub/4-2023/katehoriia-yurydychna-osoba-tochky-zogu-publichnoho-prava/> (дата звернення: 02.09.2025).
8. Карлін О., Радченко Р. Критика нечистого розуму: юридичні особи приватного права vs юридичні особи публічного права. *Юридична газета*. 2024. № 8 (786). URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe-kritika-nechistogo-rozumy-yuridichni-osobi-privatnogo-prava-vs-yuridichni-osobi-publichnoho-prava.html> (дата звернення: 02.09.2025).
9. Заболотна Н. Я., Бек У. П. Юридичні особи як учасники цивільних правовідносин. *Академічні візії*. 2023. № 24. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/643/579> (дата звернення: 02.09.2025).
10. Піддубна В. Правові підходи до поняття держави як юридичної особи публічного права. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 2. С. 313–318. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/327196/316989> (дата звернення: 02.09.2025).
11. Биков О. М., Куракін Д. Д. Правове регулювання юридичних осіб публічного права. *Legal Bulletin*. 2025. № 1 (15). С. 40–44. URL: <https://lbku.krok.edu.ua/index.php/legal-bulletin/article/view/518/459> (дата звернення: 02.09.2025).
12. Первомайський О. О. Юридична особа публічного права: проблеми визначення поняття. *Приватне право і підприємництво*. 2013. Вип. 12. С. 88–92. URL: http://ppp-journal.kiev.ua/archive/2013/12/12_2013.pdf (дата звернення: 02.09.2025).
13. Харитонов С. О., Харитонova О. І. Оновлення концепції статусу юридичної особи у процесі оновлення цивільного законодавства. *Учасники цивільних відносин: новачі рекодифікації цивільного (приватного) права України*: матеріали XIX наук.-практ. конф., присвяч. 99-й річниці з дня народж. д-ра юрид. наук, проф., чл.-кор. АН УРСР В. П. Маслова (м. Харків, 12 березня 2021 р.). Харків: Право, 2021. С. 49–52. URL: https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/download/zbirniki_konf/Maslov_99.pdf#page=49 (дата звернення: 02.09.2025).
14. Спасибо-Фатеева І. В. Поняття юридичної особи в праві України: ознаки, теорії, доктрини, правосуб'єктність. *Цивілістична платформа*. 2024. № 2. С. 7–44. DOI: <https://doi.org/10.69724/2786-8834-2024-2-2-7-44>
15. Ухвала по справі № 14/5026/1020/2011 від 6 вересня 2021 року (заміна первісного кредитора його правонаступником). URL: https://ck.arbitr.gov.ua/sud5026/bankrut/uhv/14_5026_1020_2011_06092021 (дата звернення: 02.09.2025).
16. Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України (другий сенат) у справі за конституційною скаргою Акціонерного товариства «Державний ощадний банк України» щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису першого речення частини першої статті 1050 Цивільного кодексу України від 22 червня 2022 року № 6-р(П)/2022. С. 6–7. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/od_lemak_v.v.pdf (дата звернення: 02.09.2025).
17. Про утворення акціонерного товариства «Українська оборонна промисловість»: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.03.2023 № 441. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/441-2023-p> (дата звернення: 02.09.2025).
18. Статут Приватного акціонерного товариства «Національна енергетична компанія «Укренерго»». Київ, 2021. URL: <https://ua.energy/wp-content/uploads/2021/09/Statut-Minenergo-2021-1.pdf> (дата звернення: 02.09.2025).
19. Майданик Р. А. Юридичні особи публічного права в Україні: поняття, моделі регулювання. *Юридична Україна*. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/14168/%D0#chapter> (дата звернення: 02.09.2025).
20. Первомайський О.О. Поняття юридичної особи публічного права: окремі недоліки норм чинного законодавства. *Приватне право і підприємництво*. 2019. Вип. 19. С. 49–55. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prip_2019_19_12 (дата звернення: 02.09.2025).
21. Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб: Закон України від 09.01.2025 № 4196-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-20#Text> (дата звернення: 02.09.2025).
22. Кузнецова Н. Концептуальні засади інституту юридичної особи в новому цивільному законодавстві України. Матеріали регіональної науково-практичної конференції «Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні». Львів, 2002. С. 215–216.

Шевчишин О.І. КРИТЕРІЇ ПОДІЛУ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ НА ОСІБ ПРИВАТНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО ПРАВА В НОВОМУ ЦИВІЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Актуальність дослідження визначається потребою вдосконалення правового регулювання статусу юридичних осіб у процесі реформування цивільного законодавства України, а також відсутністю чітких підходів до розмежування юридичних осіб приватного та публічного права, що створює правову невизначеність у практиці правозастосування. Метою статті є аналіз наявних і обґрунтування нових критеріїв поділу юридичних осіб на приватноправові та публічно-правові, виявлення недоліків чинного законодавства, заснованого на єдиному формальному критерії, визначення оптимальної кількості й змістовного наповнення ознак для їх кваліфікації, а також розробка пропозицій щодо закріплення в законі багатокритеріального підходу. Для досягнення цієї мети застосовано комплекс наукових методів, зокрема діалектичний (для всебічного розкриття природи та розвитку критеріїв класифікації юридичних осіб), формально-юридичний (для аналізу законодавства й практики його реалізації), порівняльно-правовий (для врахування досвіду ЄСПЛ і позицій НАЗК), системно-структурний (для встановлення взаємозв'язку різних критеріїв розмежування). У роботі досліджено норми Цивільного кодексу України, спеціальних законів, роз'яснення НАЗК і рішення Європейського суду з прав людини в контексті визначення правового статусу юридичних осіб. Обґрунтовано, що єдиний критерій поділу за порядком створення, закріплений у ст. 81 ЦК України, є недостатнім для адекватного розмежування юридичних осіб. Доведено необхідність застосування багатокритеріального підходу, який охоплює критерій публічного інтересу як мети діяльності, критерій наявності владних повноважень, критерій організаційної залежності від держави або територіальної громади, критерій спеціальної правоздатності, критерій особливого режиму майнової відповідальності. З'ясовано, що для кваліфікації юридичної особи як публічної достатньо наявності п'ятих основних критеріїв: створення розпорядчим актом органу публічної влади, спрямованість діяльності на забезпечення публічного інтересу та наявність владних повноважень або виконання публічних функцій. За результатами дослідження сформульовано пропозиції щодо нової редакції ст. 81 Цивільного кодексу України, яка закріплює комплексний підхід до визначення критеріїв поділу юридичних осіб, що дозволить усунути наявну правову невизначеність та забезпечити ефективне функціонування системи юридичних осіб.

Ключові слова: юридичні особи публічного права, юридичні особи приватного права, критерії поділу юридичних осіб, публічний інтерес, владні повноваження, організаційна залежність, правоздатність юридичних осіб, реформування цивільного законодавства.

Shevchyshyn O.I. CRITERIA FOR DIVIDING LEGAL ENTITIES INTO PRIVATE AND PUBLIC LEGAL ENTITIES IN THE NEW CIVIL LEGISLATION OF UKRAINE

The relevance of this study is driven by the necessity to enhance the legal regulation of the status of legal entities within the framework of ongoing reforms of Ukrainian civil legislation, as well as by the lack of clear criteria for distinguishing between private and public law entities, which leads to legal uncertainty in law enforcement practice. The purpose of the article is to examine existing and justify new criteria for the classification of legal entities into private and public law categories, to identify shortcomings of the current legislation that relies on a single formal criterion, to determine the optimal number and content of characteristics for their qualification, and to develop proposals for legislatively enshrining a multi-criteria approach. The achievement of this aim was made possible through the use of a set of scientific research methods, including the dialectical method (for a comprehensive study of the nature and evolution of classification criteria for legal entities), the formal-legal method (for analyzing current legislation and its practical application), the comparative-legal method (for examining the case law of the European Court of Human Rights and clarifications issued by the NACP), and the system-structural method (for identifying the interrelation of different differentiation criteria). The analysis covers the provisions of the Civil Code of Ukraine, special laws, clarifications of the National Agency on Corruption Prevention, and decisions of the European Court of Human Rights in the context of differentiating legal entities. It is substantiated that the single criterion of division by the order of creation, enshrined in Article 81 of the Civil Code of Ukraine, is insufficient for adequate differentiation of legal entities. The necessity of applying a multi-criteria approach is proven, which includes: the criterion of public interest as the purpose of activity, the criterion of having authority powers, the criterion of organizational dependence on the state or territorial community, the criterion of special legal capacity, the criterion of a special regime of property liability. It is established that for qualifying a legal entity as public, the presence of five main criteria is sufficient: creation by an administrative act of a public authority, orientation of activities towards ensuring public interest, and the presence of authority powers or performance of public functions. Based on the research results, proposals were formulated for a new edition of Article 81 of the Civil Code of Ukraine, which establishes a comprehensive approach to determining the criteria for dividing legal entities, which will eliminate existing legal uncertainty and ensure the effective functioning of the system of legal entities.

Key words: legal entities under public law, legal entities under private law, criteria for dividing legal entities, public interest, authority powers, organizational dependence, legal capacity of legal entities, reform of civil legislation.

Дата надходження статті: 22.09.2025

Дата прийняття статті: 03.10.2025

Опубліковано: 04.12.2025

