

ПРИВАТИЗАЦІЯ ПУБЛІЧНИХ ФУНКЦІЙ: ЮРИДИЧНО-ЕКОНОМІЧНИЙ АНАЛІЗ РИЗИКІВ ДЛЯ ДЕРЖАВИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

МОРГУН В.В. - доктор філософії у галузі право

УДК 338.242.2 + 352.07

JEL: H11, K23, L33, H77

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1662-3582>

DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2026.1.33>

У статті здійснено системний аналіз трансформації процесів приватизації з економічного інструменту оптимізації активів на політичний механізм передачі публічних функцій (держави та місцевого самоврядування) приватним корпораціям. Доведено, що ці процеси руйнують публічну економіку, метою якої є створення публічної цінності (public value), та створюють екзистенційні ризики для публічного інтересу держави та територіальних громад. Обґрунтовано хибність застосування критерію прибутковості (орієнтованого на акціонерну вартість – shareholder value) для оцінки ефективності публічного сектору. Розкрито механізми приватизації, що призводять до «погоні за рентою» (rent-seeking), «кланового капіталізму» та «регуляторного захоплення». Особливу увагу приділено критиці концепції корпоративної соціальної відповідальності (КСВ) як інструменту розмивання демократичної підзвітності. Аргументовано, що альтернативою руйнівним процесам приватизації природних монополій є впровадження моделі «Єдина юридична особа публічного права – господарюючий суб'єкт» (ЄЮОПП-ГС), яка інституційно унеможлиблює відчуження публічних функцій.

Ключові слова: приватизація, публічна економіка, публічна цінність, акціонерна вартість, погоня за рентою, клановий капіталізм, Теорія суспільного вибору, регуляторне захоплення, територіальна громада, ре-муніципалізація, ЄЮОПП-ГС.

Постановка проблеми та її актуальність

У сучасних економічних системах, особливо в країнах з перехідною економікою, приватизація часто розглядається не лише як засіб підвищення економічної ефективності, а і як інструмент для досягнення прихованих політичних цілей. Фундаментальна помилка такого підходу полягає в ігнорванні дуалізму правової та економічної систем.

Основна дослідницька проблема полягає у виявленні та аналізі механізмів, за допомогою яких публічна влада (як державна, так і влада територіальних громад) свідомо перекладає функції публічної економіки на суб'єктів приватної економіки, уникаючи при цьому політичної відповідальності. Це ставить державу та територіальну громаду перед вимушеною дилемою: або скорочення обсягу соціальних функцій, або підвищення податків, або ж санкціонування стрімкого зростання тарифів для споживачів задля фінансування зростаючих апетитів приватних монополій. Наслідками такого вибору стають фіскальне виснаження домогосподарств, системна деградація соціальної інфраструктури та, як результат, втрата довіри до інститутів держави та територіальних громад. Цей процес, який можна умовно назвати «продажем держави», потребує глибокого теоретичного осмислення, особливо в контексті його впливу на матеріальну та фінансову основи територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень
і публікацій**

Теоретичною основою дослідження є праці з корпоративного управління [1], теорії приватизації [2-3], концепції «захоплення держави» [4], а також Теорії суспільного вибору [5-6]. Робота також спирається на здобутки вітчизняної школи адміністративного та конституційного права, а саме О. Батанова, І. Дробуш, В. Галуцька, В. Моргуна та ін. [7-11].

Вагомий внесок у дослідження засад приватного права зробили А. Ю. Олійник, окресливши фундаментальні принципи приватноправового регулювання [12]. Крім того, важливим є аналіз сучасних концептуальних підходів до імплементації міжнародних стандартів та модернізації правової системи, здійснений Н.В. Камінською та В.І. Бойком [13]. Водночас, невирішеною частиною проблеми залишається системний аналіз впливу саме зовнішньої приватизації на публічну економіку територіальних громад через призму право-економічної дихотомії.

Метою статті є систематизувати та проаналізувати стратегії передачі функцій публічної економіки приватним корпораціям через механізми приватизації та нав'язування розширених мандатів КСВ, довівши згубність цих процесів для публічного інтересу.

Виклад основного матеріалу**§ 1. Методологічна основа: теоретичне розмежування публічної та приватної економік**

В основі суспільного устрою лежить фундаментальне розрізнення двох видів права: публічного та приватного [12]. Ця дихотомія сягає своїм корінням римського права, де Ульпіан сформулював тезу: «*Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*» (Публічне право – це те, що стосується становища Римської держави, приватне – те, що стосується користі окремих осіб).

Це розрізнення, закладене в Конституції України (Конституція України, 1996), логічно продовжується у двох відповідних типах економічних систем, що мають різні цілі та функції.

- **Приватна економіка** базується на приватному праві, ключовими принципами якого є автономія волі, непорушність права приватної власності та свобода підприємництва (ст. 41, 42 Конституції України) [14]. Її головна мета – задоволення приватних потреб та інтересів. Діяльність суб'єктів цієї економіки (приватних компаній) регулюється ринковими механізмами конкуренції, здійснюється на власний ризик, а ключовим рушієм та універсальним критерієм ефективності є отримання прибутку, що відображається у максимізації «акціонерної вартості» (*shareholder value*). Соціальна роль бізнесу (створення робочих місць, сплата податків) є важливою, але завжди похідною від основної мети (Friedman, 1970).

- **Публічна економіка** базується на публічному праві, яке, на відміну від диспозитивного приватного права, має імперативний характер і керується принципом пріоритету публічного інтересу над приватним. Її призначення – фундаментально інше: вирішення питань життєзабезпечення території держави та територіальних громад через надання публічних послуг. Її цільовою функцією є максимізація «публічної цінності» (*public value*).

Варто також зазначити, що у попередніх дослідженнях автора [11] було обґрунтовано існування третього сектору – громадської (соціальної) економіки, що базується на громадському праві. Цей сектор, представлений інститутами громадянського суспільства, має на меті реалізацію колективних інтересів без мети отримання прибутку. Однак, у фокусі цієї статті знаходиться саме агресивна експансія *приватної* економіки у сферу *публічної*, що становить найбільшу загрозу для інституційної спроможності територіальних громад.

Публічна економіка територіальної громади (ТГ) має особливу специфіку. Вона сфокусована на наданні життєво важливих, щоденних послуг, що мають характер природних монополій (водопостачання, тепло, водовідведення, транспорт). Саме тому, що ринкові механізми (конкуренція) тут не працюють або є неефективними, ці послуги віднесені до сфери публічної економіки. Це робить її надзвичайно вразливою, оскільки

приватизація в таких умовах не створює конкуренцію, а лише замінює публічну монополію, підконтрольну громаді, на приватну монополію, орієнтовану виключно на прибуток (акціонерну вартість).

Метою публічної економіки ТГ є не прибуток, а створення суспільного блага (публічної цінності). У цьому контексті, «суспільне благо» – це не абстрактна категорія, а конкретні, вимірювані критерії: доступність (соціально обгрунтований тариф), якість, безперервність та безпека надання життєво важливих послуг [9-10]. Це прямо впливає з ст. 3 Конституції України, яка визначає людину найвищою соціальною цінністю [14].

Відповідно, аналіз ефективності комунальних підприємств з точки зору прибутковості є методологічною помилкою. Як обгрунтовано зазначається у вітчизняній правовій доктрині [7, 10], їх головна мета – виконання публічних функцій (створення публічної цінності), а не комерційна вигода (генерація акціонерної вартості). Застосування критерію прибутку змушує суб'єкта публічної економіки діяти всупереч своїй меті: максимізувати доходи (підвищувати тарифи) та мінімізувати витрати (економити на модернізації мереж, скорочувати персонал), що прямо суперечить меті створення суспільного блага.

Ключова проблема, що аналізується в статті, полягає у методологічній помилці та свідомій стратегії публічної влади (як державної, так і місцевої), що полягає у неправомірному застосуванні принципів приватної економіки до публічного сектору. Це подвійний процес: з одного боку, публічна влада імітує приватну ефективність, створюючи гібридні корпоративні структури (як от державні та комунальні підприємства) та вимагаючи від них прибутковості, що прямо суперечить їхній меті. З іншого боку, вона перекладає власні публічні функції на приватний сектор через механізми приватизації та КСВ (корпоративної соціальної відповідальності), які детально аналізуються далі.

Наслідками такого свідомого розмивання кордонів є повне розмивання відповідальності публічного агента перед сувереним Принципалом (народом та територі-

альною громадою) та створення ідеальних інституційних умов (законодавчих прогалин) для «погоні за рентою». Для територіальних громад (ТГ) це призводить до катастрофічних наслідків:

1. **Втрата фінансової основи:** Прибуткові активи (наприклад, комунальні монополії) переходять у приватні руки, позбавляючи бюджет ТГ джерел надходжень. Натомість громада змушена покривати збитки або гарантувати прибутки приватних операторів, що вимиває кошти з соціальної сфери.

2. **Руйнування матеріальної основи:** Інфраструктура (мережі, фонди) не модернізується, а експлуатується «на знос» з метою максимізації короткострокового прибутку, залишаючи громаді знецінені та зруйновані активи.

3. **Втрата стратегічного контролю та демократичної підзвітності:** ТГ втрачає контроль над власними системами життєзабезпечення, що робить її заручником приватних монополістів та призводить до неконтрольованого зростання тарифів. Публічна функція виводиться зі сфери демократичного контролю у сферу корпоративного управління, підзвітного акціонерам, а не членам територіальних громад.

4. **«Захоплення держави» (state capture) на місцевому рівні:** Економічна влада монополіста трансформується у політичну, що завершується планомірним руйнуванням самої суті місцевого самоврядування.

§ 2. Розмивання функцій через концепцію «Корпоративної соціальної відповідальності» (КСВ)

Наслідком ігнорування вищезазначеного розмежування є інструменталізація концепції «корпоративної соціальної відповідальності» (КСВ) як механізму передачі державних та муніципальних функцій. Для публічної влади (як державної, так і місцевого самоврядування) це стає спокусливим інструментом для уникнення політичної відповідальності за надання соціальних послуг.

Якщо класична теорія чітко відносить бізнес до приватної економіки [1], то сучасні підходи вимагають від компаній працювати «на благо всієї країни», фактично покладаючи на них завдання публічної економіки.

Сучасний рух КСВ (Глобальний договір ООН, стандарти GRI, ISO 26000) по суті є системою «м'якого права» (*soft law*). Він підмінює імперативні, юридично обов'язкові норми публічного права (зокрема, прямі обов'язки ОМС, визначені ст. 30-34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [15] у сферах ЖКГ, освіти та охорони здоров'я, або жорсткі екологічні стандарти) добровільними кодексами поведінки та декларативними нефінансовими звітами. Це створює ілюзію відповідальності, дозволяючи компаніям обирати, які «соціальні цілі» вони хочуть підтримувати, і звітувати про них у вигідному світлі, уникаючи при цьому жорсткого юридичного та демократичного контролю.

Такий підхід створює фундаментальну проблему в рамках теорії «принципал-агент». У публічному праві, згідно зі ст. 5, 140 та 143 Конституції України, єдиним джерелом влади є народ [14], а територіальна громада (Принципал) є первинним суб'єктом місцевого самоврядування та власником комунального майна. Народ (громада) обирає орган місцевого самоврядування (Агента) і, фінансуючи його через податки та комунальну власність, доручає йому виключне виконання публічних функцій.

Коли ж ця публічна функція передається приватній компанії, ланцюг підзвітності руйнується повністю. Публічна функція виводиться зі сфери демократичного контролю та підзвітності громаді і переходить у сферу корпоративного управління, де менеджмент компанії (новий Агент) стає не підзвітним нікому:

1. Ані власникам (Принципалу-акціонеру), оскільки може виправдовувати низьку прибутковість або високі витрати виконанням нав'язаної йому «соціальної місії».

2. Ані народу (кінцевому Принципалу – територіальній громаді), оскільки не має прямого демократичного мандата і не несе політичної відповідальності перед громадянами.

Відповідальність перед абстрактними «стейкхолдерами» (невизначеним колом «зацікавлених осіб») є фікцією, що не має юридичних наслідків. Вона підмінює собою чітку юридичну відповідальність (напр., за

порушення ліцензійних умов чи стандартів послуг) та політичну відповідальність (яку Агент-ОМС несе перед Принципалом-громадою на виборах) на декларативний PR-звіт, маскуючи повну безвідповідальність та створюючи ідеальні умови для корупційних змов між чиновниками та приватним менеджментом [4].

§ 3. Приватизація як інструмент руйнування публічної економіки

Процес приватизації, що регулюється відповідним законом [16], обтяжений політичними цілями, є не просто економічною транзакцією, а доктринальним переходом підприємства з публічної економіки (де його метою було суспільне благо) в приватну економіку (де його метою стає прибуток). Це не просто зміна власника; це фундаментальна зміна мети (*telos*) активу. Такий перехід перетворюється на механізм уникнення відповідальності, демонтажу публічної економіки та корупційного захоплення цінних активів.

Цьому доктринальному переходу часто передують так звана «корпоратизація» – перетворення державних чи комунальних підприємств на акціонерні товариства, що регулюється законами про управління держвласністю та про акціонерні товариства [17-18]. По суті, це є формою «прихованої приватизації» та реалізацією методологічної помилки на практиці.

Механізм цієї помилки полягає в тому, що підприємство, де-юре залишаючись у публічній власності, де-факто починає діяти за логікою приватного права:

1. Воно юридично виводиться з-під прямого адміністративного контролю (властивного публічному праву).

2. Воно змушене імітувати логіку приватного права (корпоративне управління, наглядові ради, орієнтація на прибуток), як це було визначено, зокрема, вже скасованим Господарським кодексом України 2003 р. [19].

Яскравими прикладами такої гібридизації та її руйнівних наслідків є:

- **На державному рівні:** НАК «Нафтогаз України», який з метою підвищення «прибутковості» підвищує тарифи для юридичних осіб, що призвело до одних з найвищих цін на газ у Європі, фактично перекладаючи

тягар на всю економіку; АТ «Укрпошта», яка, діючи за логікою приватної ефективності, масово закрила нерентабельні відділення у малих територіальних громадах, тим самим позбавивши громадян доступу до базових послуг (доставка пенсій, платежі) і ставши одним з каталізаторів соціальної деградації цих громад; АТ «Укрзалізниця», що оптимізує маршрути, скасовуючи соціально важливі, але збиткові приміські сполучення, життєво необхідні для мобільності населення.

• **На муніципальному рівні:** Численні комунальні підприємства (КП) з обслуговування житлового фонду (колишні ЖЕКи). Їх перетворення на «прибуткові» КП призвело не до покращення якості послуг (як обіцялося), а до зростання тарифів та одночасного системного ухилення від виконання своїх прямих публічних обов'язків – проведення дорогих капітальних ремонтів, що є прямою загрозою для житлового фонду громад.

Таким чином, публічний актив «заражається» логікою приватної економіки ще до його фактичного продажу, що полегшує його подальше відчуження.

Для держави негативні наслідки полягають у втраті стратегічного контролю над ключовими галузями та інфраструктурою, що послаблює її економічний суверенітет. Для територіальних громад (ТГ) наслідки є ще більш руйнівними та мають екзистенційний характер:

• **Втрата матеріальної та фінансової основи:** Громади втрачають свої найцінніші, найбільш ліквідні та стратегічні активи – природні монополії (водоканали, тепломережі, електромережі, газорозподільчі системи). Активи, що мали б слугувати джерелом гарантованого наповнення місцевого бюджету та фінансування соціальних програм (шкіл, лікарень), натомість перетворюються на інструмент викачування фінансових ресурсів з громади у приватні кишені, позбавляючи ТГ її матеріальної та фінансової основи.

• **Втрата муніципальної автономії та стратегічного контролю:** Відбувається не просто втрата активу, а втрата самої функції управління. Громада та її обрані органи (ОМС) повністю втрачають прямі, адміністративні важелі впливу на життєзабезпечення власної території. Вони стають заруч-

никами приватних монополістів, що проявляється у:

1. тарифній залежності (ОМС змушені погоджувати тарифи, продиктовані приватним оператором, а не встановлювати їх, виходячи з публічного інтересу);

2. інвестиційній залежності (приватний власник, а не громада, визначає, які мережі ремонтувати);

3. кризі легітимності та втраті демократичного контролю (громадяни вимагають якісних послуг від ОМС, які вони обрали, але ОМС вже не має повноважень та інструментів для забезпечення цих послуг, оскільки функція виведена з-під їх прямого управління);

4. колапсі якості послуг та втраті зв'язку з реальністю (громадяни отримують рахунки за послуги, які де-факто не надаються або надаються неякісно – наприклад, виставлення рахунку за гарячу воду, яка через відсутність циркуляції та несправність насосів доходить до споживача ледь теплою, або неможливість безпечно користуватися газом через несправні витяжки – при цьому ані ОМС, ані приватний оператор не несуть за це реальної відповідальності).

• **Соціальна деградація:** Прямим наслідком є неконтрольоване зростання тарифів (оскільки нова мета активу – прибуток, а не доступність) та деградація інфраструктури (оскільки інвестиції в мережі мінімізуються задля максимізації дивідендів). Це, у свою чергу, запускає ланцюгову реакцію: фінансове виснаження громади, викликане необхідністю підтримувати приватних монополістів (прямо чи опосередковано), призводить до критичного недофінансування соціальної сфери, що прямо закріплено у Бюджетному кодексі, Законі «Про освіту» та Основах законодавства про охорону здоров'я. [20-22] Як наслідок, громада змушена вдаватися до «оптимізації», що на практиці означає закриття шкіл, лікарень та інших життєво важливих соціальних установ, поглиблюючи депопуляцію та занепад ТГ.

§ 4. Механізми маніпуляції: нецінові критерії, корупція та «Фіскальна ілюзія»

Використання нечітких «нецінових критеріїв» (обіцянки інвестицій, збереження робочих місць) замість прозорого аукціону дозволяє уряду імітувати турботу про сус-

пільство. Насправді, ці критерії замінюють об'єктивний ринковий індикатор (ціну) на суб'єктивні, політично вмотивовані та легко маніпульовані обіцянки. Це робить вибір покупця непрозорим і відкриває прямий шлях для корупції [2, 4], проблеми, яку визнає і сам уряд, намагаючись впроваджувати більш прозорі процедури, як-от електронні аукціони [23].

Аргументи на користь приватизації часто апелюють до короткострокових фінансових вигод (доходи від продажу). Проте це є «фінансовою ілюзією»: одноразові надходження рідко компенсують довгострокові втрати стабільних доходів бюджету ТГ, витрати на створення нових регуляторних органів та потенційні витрати на «порятунк» приватного оператора у майбутньому. Більше того, продаж стратегічного активу — це порушення принципу інтеграційної справедливості: поточна каденція влади обмінює постійний потік майбутніх доходів громади на одноразове надходження, яке часто «проїдається» на поточні витрати, залишаючи майбутні покоління без активів.

§ 5. «Погоня за рентою», Теорія суспільного вибору і «Регуляторне захоплення»

«Погоня за рентою» (*rent-seeking*) описує, як політично пов'язані особи використовують державну владу не для створення нового багатства, а для перерозподілу існуючого на свою користь [5]. Теорія суспільного вибору [24] доводить, що чиновники (Агенти) діють не в абстрактних «публічних інтересах», а у своїх власних раціональних інтересах (максимізація влади, бюджету, отримання ренти). Такі дії чиновників можливі тільки тоді, коли їм створені відповідні можливості на законодавчому рівні (інституційні прогалини), що дозволяють використовувати публічну владу (державну чи місцеву) в приватних інтересах.

Приватизація природних монополій (обленерго, облгази) стає для них ідеальним інструментом. Коли така поведінка стає системою, вона переростає у «клановий капіталізм» [4]. Як слушно зазначає О. В. Батанов, це прямо руйнує конституційні основи місцевого самоврядування, позбавляючи територіальні громади їхньої економічної основи [8].

Більше того, приватні монополії, що виникли на базі приватизованих активів, часто стають де-факто бюджетоутворюючими для територіальних громад. Ця економічна залежність трансформується у прямий політичний вплив. Окрім ринкової влади, вони отримують публічну владу, встановлюючи лояльних мерів та депутатський корпус. У результаті, вони починають використовувати захоплені публічні інститути (владу ТГ) для вирішення власних приватних бізнес-проблем за рахунок ресурсів самої громади, що є найвищою формою «захоплення держави» (*state capture*) на місцевому рівні. Приватизація природних монополій також створює ризик «регуляторного захоплення»: новостворений регуляторний орган з часом може потрапити під вплив самої монополії, яку він має контролювати, і почати діяти в її інтересах, а не в інтересах громади.

§ 6. Гібридні форми відчуження: ДПП та часткова приватизація

- «Псевдоприватизація» та ДПП. Залучення приватного капіталу у формі державно-приватного партнерства (ДПП), що регулюється окремим законом 2010 р. [25], часто є способом уникнути справжніх інституційних реформ, які б мали бути спрямовані на підвищення ефективності публічної економіки для забезпечення функцій держави та ТГ в інтересах громадян, як це прямо впливає з головного обов'язку держави (ст. 3 Конституції України). Натомість, це ще одна форма гібридизації, що змішує логіку приватної економіки з публічними ризиками. Фінансові ризики (наприклад, гарантії доходності, валютні коливання) залишаються у держави, а прибутки приватизуються [26]. ДПП часто є лише більш витонченим механізмом приватизації прибутків та соціалізації збитків. Конкретними прикладами ризиків та проблем, пов'язаних з ДПП в Україні, є проекти концесій портів «Ольвія» та «Херсон», які викликали дискусії щодо адекватності оцінки фінансових ризиків для держави та прозорості умов довгострокових зобов'язань. Наслідком таких схем є те, що публічна сторона (державна чи територіальна громада) «замикається» у довгострокових (на 20-49 років) контрактах, що створюють приховані майбутні зобов'язання (*contingent*

liabilities). Громада не отримує ані ефективно-го управління, ані адекватної частки вигоди, але несе повний тягар можливого провалу та змушена покривати збитки чи гарантовані доходи приватного партнера за рахунок власного бюджету. Це, у свою чергу, запускає процес соціальної деградації ТГ.

• **Часткова приватизація.** Збереження за державою значної частки (корпоративних прав), що регулюється Законом України «Про управління об'єктами державної власності», дозволяє чиновникам зберігати політичний вплив без повної відповідальності за фінансові результати. Це створює гібридні, непрозорі та неефективні структури [6]. Яскравим прикладом проблем, пов'язаних із частковою державною власністю в стратегічних галузях, зокрема нафтогазовій, є багаторічні корпоративні конфлікти та звинувачення у виведенні прибутків в компаніях типу ПАТ «Укрнафта», де держава володіє контрольним пакетом, але операційний контроль та фінансові потоки тривалий час могли контролюватися міноритарними акціонерами, що призвело до системного недоотримання державою дивідендів та втрати контролю над стратегічними активами. Негативні наслідки такого підходу є системними: по-перше, це створює «сіру зону» для корупції, де чиновники використовують свій адміністративний вплив не для захисту публічного інтересу, а для отримання приватної ренти. По-друге, це консервує неефективність. По-третє, це спотворює конкуренцію [27]. Ці утворення, що страждають від політичного втручання та відсутності чітких ринкових стимулів, створюють небезпечний прецедент. Вони доктринально та інституційно віддзеркалюють ту саму патологію, яка спостерігається на муніципальному рівні у вигляді «внутрішньої псевдоприватизації» через модель функціонування комунальних підприємств (КП), що є окремим напрямком для дослідження. [28]

Висновки

Аналіз доводить, що методологічна помилка застосування логіки приватної економіки (критерію прибутковості, максимізації акціонерної вартості) до сфери публічної

економіки (метою якої є суспільне благо, створення публічної цінності) є фундаментальною причиною руйнації публічного інтересу. Ця помилка реалізується через різні механізми: як зовнішню приватизацію (включаючи її приховані форми – корпоратизацію, ДПП, часткову приватизацію), так і використання інструментів «м'якого права» (КСВ) для розмивання відповідальності та демократичного контролю.

Доведено, що ці процеси створюють ідеальні умови для «погоні за рентою» чиновниками та політично пов'язаними групами, як це пояснює Теорія суспільного вибору, особливо за наявності законодавчих прогалин. Приватизація природних монополій також несе ризик «регуляторного захоплення» та «захоплення держави» на місцевому рівні. Для територіальних громад наслідки є катастрофічними: втрата матеріальної та фінансової основи, втрата муніципальної автономії та стратегічного контролю, соціальна деградація. Аргументи про короткострокові фіскальні вигоди від приватизації є небезпечною «фіскальною ілюзією».

Ключовою інституційною причиною, що уможлиблює ці маніпуляції, є відсутність єдиної кодифікації публічного права. Фрагментарність законодавства створює концептуальні лакуни для зловживань. Тому головним інституційним рішенням, як наголошували представники вітчизняної правової доктрини [29], має стати розробка та прийняття Публічного кодексу України та Муніципального кодексу. Такі кодекси мають чітко закріпити некомерційні цілі суб'єктів публічної економіки та розробити для них нефінансові критерії ефективності (орієнтовані на публічну цінність), унеможливаючи доктринальне змішування двох фундаментально різних право-економічних систем.

Логічним та єдиним ефективним правовим запобіжником проти описаних ризиків є впровадження моделі «Єдина юридична особа публічного права – господарюючий суб'єкт» (ЄЮОПП-ГС) [11]. Ця концепція, детально обгрунтована у попередніх дослідженнях автора, пропонує інтегрувати комунальні підприємства безпосередньо в структуру територіальної громади як її невід'ємні під-

розділи. Це інституційно унеможлиблює їх відчуження, приватизацію чи банкрутство, оскільки структурний підрозділ не є самостійним суб'єктом цивільного права і не може бути відчужений окремо від самого публічного утворення. Тільки така модель, що відповідає сучасному міжнародному тренду на *ре-муніципалізацію* [30], здатна повернути громадам реальний контроль над їхнім життєзабезпеченням та відновити публічну економіку як інструмент служіння суспільству.

Література

1. Friedman M. The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits. *The New York Times Magazine*. 1970. September 13.
2. Frydman R., Rapaczynski A. Privatization in Eastern Europe: Is the State Withering Away? Central European University Press, 1994. 234 p.
3. Stiglitz J. E. Globalization and Its Discontents. W. W. Norton & Company, 2002. 288 p.
4. Shleifer A., Vishny R. Politicians and Firms. *The Quarterly Journal of Economics*. 1994. Vol. 109(4). P. 995–1025. DOI: 10.2307/2118354.
5. Tullock G. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Economic Journal*. 1967. Vol. 5(3). P. 224–232.
6. Niskanen W. A. Bureaucracy and Public Economics. Edward Elgar, 1994. 293 p.
7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та ін. 4-те вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛУС, 2021. 656 с.
8. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Юридична думка, 2010. 656 с.
9. Дробуш І.В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. 244 с.
10. Моргун В. В. Конституційно-правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах : монографія. Київ : КНТ, 2022. 220 с.
11. Моргун В. В. Три виміри права: Обґрунтування трисекторної моделі юридичних осіб. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право*. 2025. Т. 15, № 30. С. 137–148. DOI: 10.34079/2518-1319-2025-15-30-137-148.
12. Основи приватного права України : навч. посіб. / А. Ю. Олійник, Н. В. Камінська та ін. ; за заг. ред. А. Ю. Олійника. Київ : Ліра-К, 2020. 432 с.
13. Камінська Н. В., Бойко В. І. Імплементация міжнародного права: концептуальні підходи і необхідність модернізації. *Вісник НАПрН України*. 2025. Т. 32, № 4. С. 154–166. DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0909-2025-32-4-154>.
14. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.
16. Про приватизацію державного і комунального майна : Закон України від 18.01.2018 р. № 2269-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19>.
17. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16>.
18. Про акціонерні товариства : Закон України від 27.07.2022 р. № 2465-IX : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2465-20>.
19. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV (втратив чинність). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
20. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
21. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
22. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
23. Порядок проведення електронних аукціонів для продажу об'єктів малої приватизації та визначення додаткових умов продажу : постанова Кабінету Міністрів України

від 10.05.2018 р. № 432. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/432-2018-п#Text>.

24. Б'юкенен Дж., Таллок Г. Суспільний вибір. Конституційна перспектива / пер. з англ. А. Іщенко. Київ : КМ Academia, 1997. 256 с.

25. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

26. World Bank. Private Sector Development in a Globalized World. Washington, DC, 2022. 150 p.

27. Asquer A. Public-private partnerships: A critical reflection on the UK experience. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press, 2017. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.230.

28. Voorn B., van Genugten M., van Thiel S. The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: A systematic review. *Local Government Studies*. 2017. Vol. 43(5). P. 820–841. DOI: 10.1080/03003930.2017.1319360.

29. Правова доктрина України : у 5 т. / редкол. В. Я. Тацій, О. В. Петришин та ін. Харків : Право, 2013. Т. 1 : Загальнотеоретична та історична юриспруденція. 896 с.

30. Kishimoto S., Petitjean O., Steinfort L. (Eds.). Reclaiming public services: How cities and citizens are turning back privatisation. Transnational Institute (TNI), 2017. 200 p.

31. Hodge G. A., Greve C. The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience. Edward Elgar Publishing, 2005. 368 p.

32. Arrowsmith S. The Law of Public and Utilities Procurement: Regulation in the EU and UK. Vol. 1. Sweet & Maxwell, 2014. 1320 p.

*Morgun Viacheslav,
PhD in Law*

**PRIVATIZATION OF PUBLIC
FUNCTIONS: A LEGAL-ECONOMIC
ANALYSIS OF RISKS FOR TERRITORIAL
COMMUNITIES**

The article analyzes the transformation of privatization processes from an economic instrument into a political mechanism for transferring public functions (of the state and

local government) to private corporations. The relevance lies in the fact that these processes destroy the public economy, which aims to create public value, and create risks for the public interest. The purpose of the article is to prove the fallacy of applying the profitability criterion (oriented towards shareholder value) to assess the efficiency of the public sector and to analyze privatization mechanisms that lead to “rent-seeking.” The methodological basis is the fundamental dichotomy of law, which generates the corresponding distinction between public law and public economy and private law and private economy. It is proven that these legal-economic systems have different objective functions (public value versus shareholder value) and efficiency criteria, especially at the level of the public economy of territorial communities. The research results analyze mechanisms for blurring responsibility and democratic control: (1) the use of the Corporate Social Responsibility (CSR) concept and (2) the use of non-price privatization criteria, which (according to Public Choice Theory) creates conditions for “crony capitalism,” regulatory capture, and the “capture of territorial communities.” The argument about the fiscal illusion of short-term benefits from privatization is critically assessed. The scientific novelty lies in identifying these processes as a systemic threat specifically to the public economy of territorial communities. The article’s conclusions prove that the logical fallacy (applying private economy logic to public functions) is implicitly embedded in the foundation of the current local self-government model (“LGB+ME”). The existence of an international trend towards re-municipalization is noted as evidence of a global rethinking of privatization consequences, emphasizing the need for a doctrinal solution, particularly through the “Sole Public Law Legal Entity – Economic Entity” model (PLLE-EE), which acts as the only effective legal safeguard against the alienation of public functions.

Keywords: privatization, public economy, public value, shareholder value, rent-seeking, crony capitalism, Public Choice Theory, regulatory capture, territorial community, re-municipalization, PLLE-EE.