УДК 346.2:352.07:347.51
DOI https://doi.org/10.32782/klj/2026.3.7

**Бєлкін Л. М.,**
кандидат технічних наук, старший науковий співробітник,
адвокат індивідуальної практики
ORCID: 0000-0001-8672-8147

**Юринець Ю. Л.,**
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри права та публічного управління
Київського національного університету будівництва та архітектури
ORCID: 0000-0003-0281-3251

**Бєлкін М. Л.,**
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного, фінансового та банківського права
Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»,
адвокат
ORCID: 0000-0003-0805-9923

# МАЙНОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА БОРГИ КОМУНАЛЬНИХ УНІТАРНИХ ПІДПРИЄМСТВ

**Анотація.** У статті досліджуються проблеми майнової відповідальності органів місцевого самоврядування за борги комунальних унітарних підприємств. Актуальність дослідження обумовлена поширеною практикою, коли органи місцевого самоврядування, реалізуючи повноваження власника комунального майна, шляхом передачі активів, зміни майнової структури підприємств або інших управлінських рішень фактично унеможливлюють звернення стягнення на майно боржника та виконання зобов'язань перед кредиторами.

У роботі проаналізовано правову природу субсидіарної відповідальності як механізму захисту майнових інтересів кредиторів комунальних підприємств. Досліджено судову практику Верховного Суду щодо можливості покладення відповідальності на органи місцевого самоврядування у випадках, коли їхні рішення призвели до втрати підприємством можливості виконувати свої зобов'язання.

Окрему увагу приділено практиці Європейського суду з прав людини щодо відповідальності держави за борги юридичних осіб.

Обґрунтовано, що правовий механізм субсидіарної відповідальності органів місцевого самоврядування за борги комунальних підприємств був сформований через взаємозв'язок положень статей 77 і 78 Господарського кодексу України. Доведено, що втрата чинності Господарським кодексом України не змінила сутності правового регулювання, оскільки аналогічні положення містяться у Законі України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб».

Зроблено висновок, що можливість притягнення органів місцевого самоврядування до субсидіарної відповідальності є необхідним елементом забезпечення балансу між автономією комунального підприємства як юридичної особи та гарантіями ефективного захисту прав кредиторів. Такий механізм також виконує превентивну функцію, запобігаючи використанню публічним власником організаційно-майнових інструментів для уникнення виконання зобов'язань створених ним підприємств.

***Ключові слова:*** *комунальне унітарне підприємство, органи місцевого самоврядування, субсидіарна відповідальність, боргові зобов'язання, банкрутство, Верховний Суд, Європейський суд з прав людини*.

© Бєлкін Л. М., Юринець Ю. Л., Бєлкін М. Л., 2026
Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу CC BY 4.0

**Belkin L. M., Iurinets Yu. L., Belkin M. L. Property liability of local self-government bodies for the debts arising from the financial obligations of municipal unitary enterprises**

**Abstract.** The article examines the problems of property liability of local governments for the debts of municipal unitary enterprises. The relevance of the study is due to the widespread practice when local governments, exercising the powers of the owner of municipal property, by transferring assets, changing the property structure of enterprises or other management decisions, actually make it impossible to enforce the debtor's property and fulfil obligations to creditors.

The paper analyzes the legal nature of subsidiary liability as a mechanism for protecting the property interests of creditors of municipal enterprises. The case law of the Supreme Court is studied regarding the possibility of imposing liability on local governments in cases where their decisions have led to the loss of the enterprise's ability to fulfil its obligations.

Special attention is paid to the practice of the European Court of Human Rights regarding the state's liability for the debts of legal entities.

It is substantiated that the legal mechanism of subsidiary liability of local governments for the debts of municipal enterprises was formed through the interrelation of the provisions of Articles 77 and 78 of the Economic Code of Ukraine. It is proven that the loss of force of the Economic Code of Ukraine did not change the essence of legal regulation, since similar provisions are contained in the Law of Ukraine "On the Peculiarities of Regulation of the Activities of Legal Entities of Certain Organizational and Legal Forms in the Transitional Period and Associations of Legal Entities".

It is concluded that the possibility of bringing local governments to subsidiary liability is a necessary element of ensuring a balance between the autonomy of a municipal enterprise as a legal entity and guarantees of effective protection of creditors' rights. Such a mechanism also performs a preventive function, preventing the public owner from using organizational and property instruments to avoid fulfilling the obligations of the enterprises created by him.

***Key words:*** *municipal unitary enterprise, local governments, subsidiary liability, debt obligations, bankruptcy, Supreme Court, European Court of Human Rights.*

**Постановка проблеми.** Ситуація, за якої органи місцевого самоврядування не вживають належних заходів щодо погашення боргів створених ними комунальних підприємств, а навпаки – здійснюють передачу майна (активів) та господарської діяльності іншим суб'єктам господарювання, передають майно у концесію або вчиняють інші дії, спрямовані на унеможливлення звернення стягнення на майно чи доходи за борговими зобов'язаннями, є досить поширеною практикою в Україні.

Унаслідок таких дій майнові інтереси кредиторів залишаються фактично незахищеними навіть за наявності судових рішень, ухвалених на їх користь [1]. Водночас ч. 1 ст. 619 Цивільного кодексу України [2] передбачає інститут субсидіарної відповідальності, тобто додаткової відповідальності іншої особи поряд із відповідальністю безпосереднього боржника.

Таким чином, визначення правових можливостей притягнення органів місцевого самоврядування до майнової відповідальності за зобов'язаннями створених ними комунальних підприємств є актуальним завданням як для правової доктрини, так і для судової практики. Аналіз судової практики в історико-правовому аспекті свідчить про наявність правових механізмів такого захисту інтересів кредиторів, хоча їх застосування судами не є однозначним та потребує подальшого наукового осмислення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**. Питання правового статусу та особливостей господарювання комунальних унітарних підприємств досліджувалися у незначній кількості наукових праць [1, 3–5]. Аналіз наукової літератури свідчить, що проблема відповідальності органів місцевого самоврядування за результати господарської діяльності створених ними комунальних підприємств досі не отримала належного висвітлення у вітчизняній господарсько-правовій доктрині. Більшість наукових підходів до цієї проблематики сформовано на основі аналізу судової практики.

У контексті цього дослідження особливого значення набуває висновок, викладений у роботі [4], відповідно до якого управління комунальними підприємствами здійснюється через систему організаційно-господарських повноважень ***територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання комунального сектору економіки***. Водночас дослідження історико-правового розвитку судової практики

у цій сфері ускладнюється тим, що із серпня 2025 року, після втрати чинності Господарським кодексом (далі – ГК) України [6], формально змінилася нормативна база функціонування комунальних підприємств. При цьому необхідно враховувати, що правове регулювання відповідних правовідносин не було припинене, оскільки ключові положення щодо відповідальності комунальних унітарних підприємств та органів, до сфери управління яких вони належать, були відтворені у Законі України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» [7]. В роботі [8] звертається увага на необхідність наукового осмислення правових наслідків втрати чинності ГК України.

Окремі особливості застосування цього Закону аналізувалися у статті [5], однак переважно щодо підприємств некомерційного сектору.

**Метою статті** є визначення законних юридичних можливостей покладення майнової відповідальності на органи місцевого самоврядування за борги комунальних унітарних підприємств, а також з'ясування впливу втрати чинності ГК України на відповідне правове регулювання.

**Виклад основного матеріалу.** Комунальне унітарне підприємство (англ. communal unitary enterprise) – підприємство, що утворюється компетентним органом місцевого самоврядування у розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності та входить до сфери його управління [9, с. 346]. Практика передачі майна комунального підприємства-боржника іншим юридичним особам з метою фактичного унеможливлення звернення стягнення на таке майно не є поодинокою та підтверджується матеріалами судових справ.

Так, у Постанові від 10.03.2020 року у справі № 902/318/16 Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного господарського суду встановив [10], що «*Барська міська рада як власник та засновник Боржника прийняла рішення про передачу всіх майнових активів Боржника іншій юридичній особі, чим позбавила Боржника майна, за рахунок якого він мав отримувати прибуток та розраховуватись із кредиторами …*». Аналогічний підхід був зафіксований Верховним Судом у складі колегії суддів Касаційного господарського суду у Постанові від 18.10.2018 року у справі № 923/1297/14 [11], у якій зазначено, що «*Каховською міською радою Херсонської області, як власником майна … вирішено передати з балансу КП «Наш дім» на баланс КП «Каховська керуюча компанія» комунальне майно, яке належало КП «Наш дім» на праві повного господарського віддання… власником не вирішено питання про правонаступництво особи, яка отримала майнові активи боржника*». Наведені обставини свідчать, що органи місцевого самоврядування, реалізуючи повноваження власника комунального майна, можуть створювати ситуації, за яких комунальне підприємство формально зберігає статус юридичної особи, однак фактично позбавляється майнової основи для виконання власних зобов'язань. У таких випадках виникає питання про можливість покладення додаткового обов'язку щодо виконання боргових зобов'язань на орган місцевого самоврядування як суб'єкта, який здійснює управління відповідним підприємством та прийняв рішення, що призвели до втрати підприємством платоспроможності.

У постанові від 24.02.2021 року у справі № 758/10554/16-ц, провадження № 61-17489св20, Верховний Суд у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду узагальнив підходи Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) щодо можливості визнання держави відповідальною за борги окремих юридичних осіб [12]. Касаційний суд звернув увагу, що відповідно до статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди застосовують Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та практику ЄСПЛ як джерело права. ЄСПЛ у своїх рішеннях виходить із того, що під час вирішення питання про відповідальність держави за дії або бездіяльність юридичної особи необхідно оцінювати не лише формальний статус такої особи за національним законодавством, а й фактичний рівень її інституційної та оперативної незалежності. Серед критеріїв, які враховуються ЄСПЛ, є: юридичний статус підприємства; характер його

діяльності; наявність або відсутність публічних функцій; ступінь державного чи муніципального контролю; обсяг майнової самостійності; роль держави або іншого публічного власника у виникненні неплатоспроможності підприємства. Сам факт існування юридичної особи, відокремленої від держави чи органу публічної влади, не є безумовною підставою для виключення відповідальності такого суб'єкта за Конвенцією.

ЄСПЛ у справі Alisic and Others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and The Former Yugoslav Republic of Macedonia [ВП] зазначив, що держава може нести відповідальність за борги державної компанії навіть у тому випадку, якщо така компанія є окремою юридичною особою, за умови, що вона не має достатньої інституційної та оперативної незалежності від держави, яка могла б виключити відповідальність держави за Конвенцією (цит. за [12]).

Подібна правова логіка застосовується і до випадків, коли держава або орган місцевого самоврядування, використовуючи владні повноваження щодо створеного ним підприємства, фактично позбавляє такого суб'єкта можливості виконувати свої зобов'язання.

У справі «Михайленки та інші проти України» від 30.11.2004 року, заяви №№ 35091/02 та інші [13], ЄСПЛ розглядав питання відповідальності держави за борги державного підприємства, яке формально було самостійною юридичною особою. Суд зазначив, що питання полягає у тому, чи може держава відповідати за борги такого підприємства та за невиконання рішень національних судів, ухвалених на користь заявників.

У пункті 44 рішення ЄСПЛ зазначив: *«Суд погоджується, що Уряд не продемонстрував, що компанія «Атомспецбуд» мала достатню інституційну та операційну незалежність від держави, щоб звільнити державу щодо її дій чи бездіяльності від відповідальності за Конвенцією».*

У пункті 45 цього рішення Суд додатково вказав: «*Суд зазначає, що ні з позиції Уряду, ні з наявних у справі матеріалів не видно, чи були державні заборгованості перед компанією сплачені їй повністю чи частково, що доводить відповідальність держави за забезпечення боргів компанії… Суд доходить висновку, що є достатньо підстав для вирішення питання про те, що з огляду на спеціальні обставини цієї справи держава є відповідальною за заборгованість компанії «Атомспецбуд» перед заявниками, незважаючи на факт того, що компанія була окремою юридичною особою*» [13].

Отже, ЄСПЛ виходить із того, що вирішальним є не лише формальний статус підприємства, а фактичний характер відносин між підприємством і суб'єктом публічної влади, обсяг контролю останнього та його вплив на можливість підприємства виконувати свої зобов'язання. ЄСПЛ визнавав відповідальність держави за борги підприємств у випадках, коли: держава була власником або мажоритарним акціонером підприємства; підприємство виконувало функції публічного характеру; держава або органи влади істотно впливали на діяльність підприємства; дії або бездіяльність публічного власника спричинили неможливість виконання судових рішень. З огляду на це, формальна самостійність юридичної особи не може розглядатися як абсолютний бар'єр для покладення відповідальності на публічного власника.

Разом із тим слід зазначити, що у вітчизняній судовій практиці ці підходи ЄСПЛ не завжди отримували належне застосування. У багатьох випадках посилання на практику ЄСПЛ залишалися лише додатковим аргументом, тоді як основне правове вирішення спору випливало **безпосередньо із норм національного законодавства**. У контексті цієї статті особливе значення має правове регулювання, яке існувало у період дії ГК України.

Відповідно до ч. 10 ст. 78 ГК України, особливості господарської діяльності комунальних унітарних підприємств визначалися відповідно до вимог, установлених цим Кодексом щодо діяльності державних комерційних або **казенних підприємств**, а також інших вимог, передбачених законом. Важливо, що ця норма поширювалася на комунальні унітарні підприємства загалом – незалежно від того, чи мали вони статус комерційних або некомерційних підприємств.

Водночас відповідно до ч. 7 ст. 77 ГК України, казенне підприємство відповідало за своїми

зобов'язаннями лише коштами, що перебували у його розпорядженні. У разі недостатності таких коштів держава в особі органу, до сфери управління якого входило підприємство, несла повну субсидіарну відповідальність за його зобов'язаннями.

Системний аналіз зазначених норм давав підстави для висновку, що у разі недостатності коштів комунального унітарного підприємства можливим є покладення відповідальності за його зобов'язаннями на відповідний орган місцевого самоврядування. Саме така конструкція правового регулювання свідчила про наявність законодавчого механізму субсидіарної відповідальності органу місцевого самоврядування за борги комунального унітарного підприємства за умови недостатності коштів такого підприємства.

Зазначений підхід знайшов підтримку у правових позиціях Верховного Суду. Так, у постанові Великої Палати Верховного Суду від 04.09.2018 року у справі № 5023/4388/12, провадження № 12-102гс18, було сформульовано висновок щодо застосування взаємопов'язаних положень статей 77 і 78 ГК України [15]:

*«**4.6.** … здійснення господарської діяльності комунальним некомерційним підприємством без мети одержання прибутку, на основі матеріальної бази, яка не є його власністю та не включається до ліквідаційної маси в разі банкрутства такого підприємства,* ***зумовлює для законодавця необхідність регулювання спірних відносин у такий спосіб, який би дозволив захистити інтереси можливих кредиторів суб'єкта некомерційної господарської діяльності****.*

***4.7.*** *Таке регулювання здійснено через механізм, закріплений у положеннях статей 77, 78 ГК України.*

***4.8.*** *Відповідно до частини десятої статті 78 ГК України особливості господарської діяльності комунальних унітарних підприємств визначаються відповідно до вимог, встановлених цим Кодексом щодо діяльності державних комерційних або казенних підприємств, а також інших вимог, передбачених законом…*

***4.11.*** *Згідно з приписами частини сьомої статті 77 ГК України казенне підприємство відповідає за своїми зобов'язаннями лише коштами, що перебувають у його розпорядженні. У разі недостатності зазначених коштів держава, в особі органу, до сфери управління якого входить підприємство, несе повну субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями казенного підприємства.*

***4.12.*** *З огляду на зазначене вище, спірні відносини прямо врегульовано за допомогою відсильної норми частини десятої статті 78 ГК України та частини сьомої статті 77 цього Кодексу, що виключає необхідність застосування до таких відносин аналогії закону або права.*

***4.13.*** *При цьому умовою покладення субсидіарної відповідальності на орган місцевого самоврядування за змістом частини сьомої статті 77 ГК України та частини десятої статті 78 цього Кодексу є недостатність коштів, які є у розпорядженні комунального підприємства, що в цій справі було встановлено попередніми судовими інстанціями*».

Наведена правова позиція має принципове значення для досліджуваної проблематики, оскільки Велика Палата Верховного Суду фактично визнала, що обмежений характер майнової самостійності комунального підприємства не може створювати ситуацію, за якої кредитори такого підприємства повністю позбавляються можливості задоволення своїх вимог. При цьому необхідно підкреслити, що зазначений механізм правового регулювання не припинив існування після втрати чинності ГК України. Закон України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» [7] фактично зберіг аналогічну конструкцію правового регулювання.

Так, відповідно до ч. 10 ст. 60-2 цього Закону особливості господарської діяльності комунальних унітарних підприємств визначаються відповідно до вимог, встановлених законом щодо діяльності державних комерційних або казенних підприємств, а також інших вимог, передбачених законом. Ця норма за змістом відповідає частині десятій статті 78 ГК України. Водночас ч. 8 ст. 9-5 зазначеного Закону передбачає, що казенне підприємство відповідає за

своїми зобов'язаннями лише коштами, наявними у його розпорядженні. У разі недостатності таких коштів держава в особі органу, до сфери управління якого належить таке підприємство, несе повну субсидіарну відповідальність за його зобов'язаннями.

Отже, ключова правова конструкція, яка була закріплена у взаємозв'язку ч. 10 ст. 78 та ч. 7 ст. 77 ГК України, збережена і після його скасування. Це означає, що судова практика щодо субсидіарної відповідальності держави/органів місцевого самоврядування, яка сформована у період дії ГК України, не втратила актуальності, оскільки вона ґрунтувалася не лише на формальному застосуванні окремих норм Кодексу, а на загальній логіці правового регулювання відповідальності публічного власника за діяльність створеного ним підприємства.

Збереження відповідного правового підходу після скасування ГК України має важливе практичне значення, оскільки воно забезпечує правову визначеність для кредиторів комунальних підприємств та виключає висновок про те, що припинення дії одного нормативного акта автоматично усунуло механізм відповідальності органів місцевого самоврядування.

Крім того, статтею 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [16] встановлено, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та практику Європейського суду з прав людини як джерело права. Отже, позиція ЄСПЛ у цей сфері правового регулювання не втратила значення і після втрати чинності ГК України. Таким чином, вивчення судової практики, яка складалася у період дії ГК України щодо субсидіарної відповідальності держави/органів місцевого самоврядування, залишається актуальним і після його скасування, а судова практика залишається релевантною.

Крім того, як зазначалося вище, ЄСПЛ у низці справ визнавав державу відповідальною за борги підприємств незалежно від їх формальної класифікації у внутрішньодержавному праві. Зокрема, відповідні висновки містяться у рішеннях у справах «Михайленки та інші проти України» від 30.11.2004 року, «Лисянський проти України» від 04.04.2006 року, «Кооперативу Агрікола Слобозія-Ханесей проти Молдови» від 03.04.2007 року, «Григор'єв та Какаурова проти російської федерації» від 12.04.2007 року, «Р. Качапор та інші проти Сербії» від 15.01.2008 року. Таким чином, сам факт того, що підприємство відповідно до національного законодавства має статус окремої юридичної особи, не звільняє державу або інший суб'єкт публічної влади від відповідальності за порушення Конвенції у випадку, якщо така юридична особа не володіє достатньою фактичною незалежністю.

У контексті комунальних унітарних підприємств це означає необхідність оцінки не лише їх формального статусу, а й характеру правовідносин із органом місцевого самоврядування, який створив підприємство, сформував його майнову базу та здійснює управління відповідним майном.

У постанові від 10.03.2020 року у справі № 902/318/16 Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного господарського суду сформулював критерії, за наявності яких орган місцевого самоврядування може бути визнаний субсидіарним боржником за зобов'язаннями створеного ним комунального підприємства [10]. Такими обставинами були: створення боржника для здійснення комерційної господарської діяльності із закріпленням за ним майна комунальної власності територіальної громади в особі відповідної міської ради; здійснення боржником господарської діяльності з використанням майна, переданого йому органом місцевого самоврядування, однак без права самостійно розпоряджатися таким майном та без можливості звернення стягнення на нього за вимогами кредиторів; вилучення у боржника всього майна на підставі рішення міської ради. Саме сукупність цих обставин надала Верховному Суду підстави для висновку про можливість покладення субсидіарної відповідальності на орган місцевого самоврядування. Аналогічний висновок був зроблений Верховним Судом у постанові від 18.10.2018 року у справі № 923/1297/14 [11].

Водночас інший підхід, пов'язаний із особливостями спеціального правового регулювання процедур неплатоспроможності, застосований судами у частині справ про банкрутство. Так,

відповідно до ч. 5 ст. 41 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» та ч. 2 ст. 61 Кодексу України з процедур банкрутства, ліквідатор має право заявити вимоги до третіх осіб, які відповідно до законодавства несуть субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями боржника у зв'язку з доведенням його до банкрутства. Розмір таких вимог визначається як різниця між сумою вимог кредиторів та ліквідаційною масою. У разі банкрутства боржника з вини його ***засновників*** (учасників, акціонерів) або інших осіб, у тому числі керівника боржника, які мають право давати обов'язкові для нього вказівки або іншим чином визначати його дії, на таких осіб може бути покладена субсидіарна відповідальність за зобов'язаннями юридичної особи у разі недостатності її майна. Таким чином, у випадку доведення комунального підприємства органом місцевого самоврядування до банкрутства останній може бути залучений як субсидіарний боржник до погашення боргів банкрута.

Так, у п. 113 Постанови від 13.11.2025 року у справі № 909/252/16 (909/385/23) Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду висновується наступне [17]**:**

***«113.*** *Дослідивши надані учасниками справи докази, апеляційний господарський суд встановив, що за наявності ознак критичної неплатоспроможності Боржника (які були наявні у 2013-2016 роках) та підтвердженої судовими рішеннями заборгованості перед ініціюючим кредитором у цій справі … Рада як засновник Боржника прийняла рішення про вилучення з його господарського відання майна – котелень та їх обладнання, яке використовувалось у основній статутній діяльності Боржника – виробництві та реалізації теплової енергії. Вилучене у 2016 році у Боржника майно було водночас закріплено за іншим комунальним підприємством Ради – КП «Теплоцентр», тоді як у Боржника не лишилось іншого майна, за рахунок якого він міг би здійснювати господарську діяльність з метою отримання прибутку та в подальшому погашення кредиторської заборгованості чи введення процедури санації для відновлення теплопостачального підприємства*».

Водночас застосування положень ч. 10 ст. 78 ГК України у системному зв'язку з ч. 7 ст. 77 цього Кодексу не обмежувалося виключно процедурами банкрутства. Такий підхід може застосовуватися судами також у позовному провадженні, зокрема у спорах щодо стягнення заборгованості із комунальних підприємств. Показовою у цьому контексті є постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 05.12.2018 року у справі № 711/3298/17-ц, провадження № 61-29236св18 [18]. У зазначеній постанові Верховний Суд, аналізуючи положення статей 77 і 78 ГК України, виходив із того, що комунальне підприємство здійснює господарську діяльність на основі майна, яке не належить йому на праві власності, а закріплюється за ним відповідно до обмеженого речового права. Саме тому здійснення діяльності комунальним підприємством на матеріальній базі, яка не включається до ліквідаційної маси у випадку банкрутства підприємства, зумовлює необхідність існування спеціального правового механізму захисту інтересів кредиторів. Таким механізмом, на думку Верховного Суду, був взаємозв'язок положень статей 77 і 78 ГК України, відповідно до яких особливості діяльності комунальних унітарних підприємств визначалися через правила, встановлені для державних комерційних та казенних підприємств.

При цьому суд звернув увагу, що умовою покладення субсидіарної відповідальності на орган місцевого самоврядування є недостатність коштів, які перебувають у розпорядженні комунального підприємства. Такий висновок відповідав правовій позиції Великої Палати Верховного Суду, викладеній у постанові від 04.09.2018 року у справі № 5023/4388/12, провадження № 12-102гс18 [15].

Крім того, у цій постанові Верховний Суд врахував практику ЄСПЛ щодо відповідальності публічних утворень за борги юридичних осіб, які формально мають статус самостійних суб'єктів права. Так, у пункті 62 рішення у справі «Єршова проти російської федерації» ЄСПЛ зазначив, що з огляду на публічний характер діяльності підприємства, значний рівень контролю муніципальних органів влади за його майном та рішення органів влади, які

призвели до передачі майна і подальшої ліквідації підприємства, таке підприємство не можна вважати достатньо незалежним від муніципальних органів. Отже органи публічної влади можуть нести відповідальність за діяльність або бездіяльність підприємства, якщо саме їхні рішення або дії фактично визначили неможливість виконання підприємством своїх зобов'язань.

До аналогічного висновку, на підставі ст. 77, 78 ГК України, доходила колегія суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду в Постанові від 30.01.2019 року у справі № 711/3306/17, провадження № 61-7375св189 [19].

Разом із тим після прийняття зазначених постанов Касаційний цивільний суд у подальшому фактично відійшов від такого підходу.

Так, у постанові Верховного Суду у складі Об'єднаної палати Касаційного цивільного суду від 18.05.2020 року у справі № 711/3288/17-ц, провадження № 61-25288сво18 [20], суд установив, що відповідно до рішення Черкаської міської ради комунальне підприємство фактично припинило здійснення господарської діяльності, не мало джерел для погашення заборгованості із заробітної плати, а його майновий стан не дозволяв виконати зобов'язання перед працівниками. Тобто фактичні обставини справи свідчили про те, що саме рішення органу місцевого самоврядування призвели до втрати підприємством можливості виконувати свої зобов'язання.

Однак, незважаючи на це, Об'єднана палата Касаційного цивільного суду зробила висновок про відсутність підстав для застосування правових позицій ЄСПЛ у справах «Михайленки та інші проти України» та «Єршова проти російської федерації». Зокрема, Верховний Суд висновував, що з огляду на порядок, встановлений ч. 2 ст. 619 Цивільного кодексу України, до пред'явлення позову до солідарного боржника необхідно отримати відмову у виконанні аналогічного судового рішення до основного боржника [20].

Такий підхід видається дискусійним, оскільки фактично перекладає на кредитора надмірний процесуальний тягар. За цією логікою працівник комунального підприємства повинен спочатку отримати судове рішення про стягнення коштів із підприємства, потім пройти процедуру його примусового виконання та встановлення факту неможливості виконання рішення, після чого звертатися із новим позовом до органу місцевого самоврядування.

Разом із тим, згідно ч. 2 ст. 619 Цивільного кодексу України, до пред'явлення вимоги особі, яка несе субсидіарну відповідальність, кредитор повинен **пред'явити вимогу** до основного боржника. Якщо основний боржник **відмовився задовольнити вимогу кредитора або кредитор не одержав від нього в розумний строк відповіді на пред'явлену вимогу**, кредитор може пред'явити вимогу в повному обсязі до особи, яка несе субсидіарну відповідальність.

Тобто, у цій правовій конструкції мова йде необов'язково про пред'явлення судової вимоги. Достатньо пред'явити претензію і не отримати її задоволення. Слова «***не одержав від нього в розумний строк відповіді на пред'явлену вимогу***» **не свідчать саме про судове рішення.**

При цьому сама можливість ефективного захисту такого права залишається сумнівною, оскільки орган місцевого самоврядування, який фактично створив ситуацію неможливості виконання зобов'язання, не несе жодних негативних наслідків від власних управлінських рішень.

Такий підхід не повною мірою узгоджується зі статтею 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо права на ефективний засіб юридичного захисту.

Крім того, він суперечить загальній логіці правової позиції Великої Палати Верховного Суду, викладеній у постанові від 04.09.2018 року у справі № 5023/4388/12, відповідно до якої спеціальний правовий статус комунального підприємства не може бути підставою для повного усунення відповідальності власника майна перед кредиторами.

Видається необхідним подальше формування єдиного підходу судової практики у позовному провадженні, у тому числі шляхом перегляду правової позиції, викладеної в постанові Об'єднаної палати Касаційного цивільного суду від 18.05.2020 року у справі № 711/3288/17-ц.

Натомість факт можливості покладання на орган місцевого самоврядування субсидіарної

відповідальності за борги комунального підприємства – боржника у процедурах банкрутства є важливим чинником стримування органів місцевого самоврядування в маніпуляціях з боргами цих підприємств та ефективним джерелом погашення відповідних боргів.

**Висновки.** Проблема відповідальності органів місцевого самоврядування за борги створених ними комунальних унітарних підприємств не може вирішуватися виключно через формальне розмежування юридичних осіб. Комунальне підприємство, хоча і є самостійним суб'єктом права, здійснює діяльність на основі майна, власником якого залишається територіальна громада в особі відповідного органу місцевого самоврядування. При цьому саме орган місцевого самоврядування визначає порядок створення підприємства, формує його майнову базу, здійснює управління майном та має можливість приймати рішення, які безпосередньо впливають на його платоспроможність.

Судова практика українського Верховного Суду та ЄСПЛ свідчить, що формальна самостійність юридичної особи не виключає відповідальності публічного власника у випадках, коли підприємство фактично позбавлене необхідної майнової та організаційної незалежності. Особливо важливим є те, що скасування ГК України не припинило відповідного механізму правового регулювання. Закон України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» відтворив аналогічну правову конструкцію: діяльність комунальних унітарних підприємств визначається через правила, встановлені для державних комерційних і казенних підприємств, а кредитори казенного підприємства у разі недостатності власних коштів мають гарантію субсидіарної відповідальності органу, до сфери управління якого воно належить. Законодавець, фактично зберігши попередню модель регулювання у новому нормативному акті, підтвердив необхідність існування такого механізму. Інше тлумачення створило б ситуацію, за якої зміна форми законодавчого регулювання дозволяла б публічному власнику уникати відповідальності за наслідки власних управлінських рішень, що суперечило б як принципу правової визначеності, так і практиці ЄСПЛ щодо відповідальності публічних суб'єктів за діяльність юридичних осіб, які перебувають під їх контролем.

Отже, правові висновки Верховного Суду, сформовані у період дії ГК України, зберігають актуальність і після втрати його чинності, оскільки вони ґрунтуються не лише на конкретних положеннях скасованого Кодексу, а на загальному принципі забезпечення балансу між автономією юридичної особи та захистом прав її кредиторів.

Можливість покладення субсидіарної відповідальності на орган місцевого самоврядування за борги комунального підприємства є не лише способом відновлення порушених прав кредиторів, але й важливим превентивним механізмом, який має стримувати використання органами місцевого самоврядування корпоративно-майнових інструментів для уникнення виконання зобов'язань створених ними підприємств.

**Наукова новизна дослідження** полягає у комплексному обґрунтуванні збереження правового механізму субсидіарної відповідальності органів місцевого самоврядування за борги створених ними комунальних унітарних підприємств після втрати чинності ГК України та збереження правових висновків касаційних судів на користь захисту інтересів кредиторів.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:**

1. Бєлкін Л. Відповідальність органів місцевого самоврядування за борги комунальних підприємств. Вісник адвокатури. 2020. № 10 (67). С. 50-55.

2. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text

3. Труш І.В. Комунальне підприємство як учасник внутрішньогосподарських відносин. *Економіка та право*. 2013. № 1. С. 38-42.

4. Тарасевич О., Нестеров Г. Управління комунальними підприємствами міста на засадах удосконалення структури управління персоналом. *Економіка та право*. 2018. № 49(1). С. 157-162. DOI: https://doi.org/10.15407/econlaw.2018.01.157

5. Щербина В., Боднар Т. Проблеми правового режиму майна державних та комунальних закладів освіти. *Економіка та право*. 2026. № 81(2), С. 39-46. DOI https://doi.org/10.15407/econlaw.2026.02.039

6. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text

7. 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. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-20#n174

8. Степанов С.В., Ковбан А.В. Актуальні проблеми скасування Господарського кодексу України. Київський часопис права. 2026. № 1. С. 125-130. DOI https://doi.org/10.32782/klj/2026.1.17

9. Термінологічний словник з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та корупції. 2018. 832 с.

10. Постанова від 10.03.2020 р. у справі № 902/318/162 Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/88324658

11. Постанова від 18.10.2018 року у справі № 923/1297/14Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/77748628

12. Постанова від 24.02.2021 року у справі № 758/10554/16-ц, провадження № 61-17489св20, Верховний Суд у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/95344912

13. Рішення Європейського Суду з прав людини від 30.11.2004 року у справі «Михайленки та інші проти України» (Заяви №№ 35091/02, 35196/02, 35201/02, 35204/02, 35945/02, 35949/02, 35953/02, 36800/02, 38296/02, 42814/02). Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_231#Text

14. Рішення Європейського Суду з прав людини від 27.07.2004 року у справі «Ромашов проти України» (Заява № 67534/01). Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_227#Text

15. Постанова від 04.09.18 р. у справі № 5023/4388/12, провадження № 12-102гс187, Великої Палати Верховного Суду. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/76381567

16. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини. Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text

17. Постанова від 13.11.2025 року у справі № 909/252/16 (909/385/23) Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/131908993

18. Постанова від 05.12.2018 року у справі № 711/3298/17-ц, провадження № 61-29236св188 Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/78496039

19. Постанова від 30.01.2019 року у справі № 711/3306/17, провадження № 61-7375св189 Верховного Суду у складі колегії суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду в постанові. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/79616034

20. Постанова від 18.05.2020 р. у справі № 711/3288/17-ц, провадження № 61-25288сво1810, Верховного Суду у складі Об'єднаної палати Касаційного цивільного суду. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/90111464

Дата першого надходження статті до видання: 06.07.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 04.08.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 16.11.2026