

Козленко А. І.<https://orcid.org/0009-0002-5047-9825>

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ДЕРЖАВА ЯК ВЛАСНИК І РЕГУЛЯТОР ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ: ІНСТИТУЦІЙНИЙ КОНФЛІКТ ФУНКЦІЙ ТА МЕХАНІЗМИ ЙОГО МІНІМІЗАЦІЇ

У статті досліджено інституційне розмежування власницької і регуляторної функцій держави у системі корпоративного управління щодо державних підприємств (ДП). Сформульовано гіпотезу, за якою законодавчі та політичні зміни 2024–2026 рр. створили формальні передумови для відокремлення ролі держави-власника, проте не завершили процесу її фактичної інституціоналізації. На основі аналізу законів України № 3587-IX і № 4196-IX, Політики державної власності, Плану України, програмних документів МВФ та Огляду ОЕСР 2026 року встановлено, що права власності залишаються розподіленими між майже 80 органами, частина яких водночас формує галузеву політику або регулює ринок. Запропоновано авторське визначення інституційного конфлікту функцій держави та конкретизовано його прояв у сфері корпоративного управління у формі інституційного конфлікту інтересів між державою-власником і державою-регулятором, який відмежовано від персонального конфлікту інтересів у розумінні антикорупційного законодавства. Обґрунтовано, що проявами структурної подвійності є неоднакові практики власницького нагляду, можливість адміністративного втручання у компетенцію наглядових рад, преференційне фінансування, державні гарантії, винятки з процедур банкрутства, безоплатне користування державними активами та неформалізовані зобов'язання з надання публічних послуг. Обґрунтовано двоетапну модель реформи: від перехідної координаційної структури, відокремленої від галузевих регуляторів, до консолідації нагляду за економічно значущими підприємствами в професійному централізованому органі власності. Результати дослідження можуть слугувати науковим підґрунтям для коригування державної політики власності, а перспективним напрямком подальших студій є розробка методології оцінки ефективності розмежування функцій держави за умов воєнного стану та повсюдності відновлення.

Ключові слова: державні підприємства, політика державної власності, держава-власник, держава-регулятор, інституційний конфлікт функцій держави, інституційний конфлікт інтересів, конкурентна нейтральність, корпоративне управління.

Постановка проблеми. У сучасному світі державні підприємства (ДП) відіграють багатофункціональну роль, поєднуючи економічну, соціальну, екологічну та цифрову функції. Глобальні виклики: геополітична нестабільність, необхідність забезпечення економічної стійкості та цифрова трансформація вимагають переосмислення моделей публічного управління. Водночас фундаментальним викликом, який залишається критично актуальним для України, є інституційне розмежування функцій держави як власника та як регулятора.

Незважаючи на оновлення Керівних принципів ОЕСР корпоративного управління державними підприємствами (2024), що спрямовують державний сектор до стратегічно-ціннісної моделі управ-

ління, імплементація цих стандартів в Україні нашоветується на системний опір, зумовлений архітектурою публічного управління. Конфлікт виникає тоді, коли держава, реалізуючи свої конституційні обов'язки (ст. 116 Конституції України) [1], одночасно намагається забезпечити рівні конкурентні умови для всіх форм власності (регуляторна функція) та забезпечувати досягнення цілей державного володіння.

Попри законодавчі та політичні зміни 2024–2026 роках науковий дискурс досі не забезпечив належного обґрунтування інституційної моделі, здатної мінімізувати суперечності між власницькою та регуляторною функціями держави. Актуальною науково-практичною пробле-

мою є теоретичне обґрунтування інституційного конфлікту функцій держави у відносинах із державними підприємствами та розроблення механізмів відокремлення власницьких повноважень від регуляторного впливу. У межах цього дослідження конкретним проявом такого конфлікту визначено інституційний конфлікт інтересів між державою-власником і державою-регулятором. Зазначене поняття використовується не в антикорупційно-правовому, а в інституційно-функціональному значенні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику корпоративного управління державними підприємствами, реалізації державою власницької функції та її розмежування з регуляторними повноваженнями досліджували М. Дженсен, В. Меклінг, А. Шлейфер, Р. Вішні, М. Бехт, П. Болтон, А. Рьоелл, І. Лиховідова, В. Бессарабова, В. Колодуб, С. Громов, М. Бугаєва, В. Пророк, М. Маккарті, Е. Морено де Асеведо Санчес, Е. Лопес Жуніор, С. Камара, Ф. Пінту та інші. У їхніх працях розглянуто агентську природу корпоративного управління, моделі реалізації державою прав власника, незалежність наглядових рад, вплив державної політики на фінансові результати підприємств, конкурентну нейтральність та ризики політичного втручання. Попри значний обсяг наукових напрацювань, питання інституційного розмежування функцій держави-власника і держави-регулятора залишається відкритим для подальшого комплексного дослідження, особливо з урахуванням реформ корпоративного управління державними підприємствами України у 2024–2026 роках.

Найбільш істотною невирішеною частиною загальної проблеми є відсутність комплексного дослідження інституційного конфлікту функцій держави у сфері управління державними підприємствами. Зокрема, не сформовано усталеного теоретичного підходу до визначення його конкретного прояву у формі інституційного конфлікту інтересів між державою-власником і державою-регулятором, не здійснено комплексного функціонального картування повноважень органів публічної влади та не розроблено критеріїв оцінювання фактичної інституціоналізації реформи 2024–2026 роках і її впливу на конкурентну нейтральність.

Постановка завдання. Метою статті є теоретичне обґрунтування природи інституційного конфлікту функцій держави у сфері управління державними підприємствами, визначення його конкретного прояву у відносинах між державою-власником і державою-регулятором, оцінювання ступеня інституціоналізації реформ

2024–2026 роках та розроблення механізмів функціонального й організаційного розмежування відповідних повноважень для забезпечення конкурентної нейтральності.

Виклад основного матеріалу. Наукове осмислення корпоративного управління державними підприємствами протягом останніх десятиліть вийшло за межі класичного аналізу співвідношення прав власника і менеджменту, агентських витрат, прибутковості та фінансового контролю. Сучасний науковий дискурс охоплює інституційну архітектуру реалізації державою корпоративних прав, незалежність наглядових рад, конкурентну нейтральність, прозорість державної підтримки та розмежування власницьких та регуляторних повноважень.

Розширення предмета дослідження зумовлене особливою природою державного підприємства, яке одночасно є активом держави, учасником ринку та інструментом виконання суспільно важливих завдань. Суміщення державних функцій створює інституційні передумови неефективності, оскільки ускладнює узгодження цілей підприємства, розмиває відповідальність суб'єктів управління, послаблює автономію наглядових рад і може зумовлювати використання публічно-владних інструментів на користь підконтрольних державі суб'єктів господарювання.

Теоретичним підґрунтям дослідження є агентський підхід. М. Дженсен і В. Меклінг пов'язували ефективність корпоративного управління з розподілом прав контролю, відповідальністю менеджменту та мінімізацією агентських витрат [2]; А. Шлейфер і Р. Вішні – з механізмами контролю власників за використанням переданого капіталу [3]; М. Бехт, П. Болтон і А. Рьоелл – зі структурою корпоративного контролю, підзвітністю та роллю наглядової ради [4]. Проте класична модель «власник-менеджмент» не повністю пояснює специфіку державних підприємств. Кінцевим власником державного майна є суспільство, корпоративні права реалізують органи публічної влади, стратегічний нагляд здійснюють наглядові ради, реалізацію – виконавчий орган, а результати діяльності залежать також від рішень регуляторів, бюджетних органів, суб'єктів державного замовлення та органів формування політики. Тому традиційний агентський конфлікт доповнюється суперечностями між множинними державними принципами, які представляють державу, але керуються відмінними цілями і критеріями результативності.

Українські дослідники розглядають державне регулювання корпоративного управління як скла-

дову публічного управління та напрям адаптації до європейських стандартів. І. Лиховідова обґрунтовує необхідність державних гарантій належного корпоративного управління [5, с. 80–85], а В. Бесарабова визначає Керівні принципи ОЕСР як міжнародний рекомендаційний стандарт удосконалення законодавства і практики управління державним сектором [6, с. 59–66]. В. Колодуб безпосередньо пов'язує неефективність державних підприємств із відсутністю чіткого розмежування повноважень органу управління як власника, регулятора та суб'єкта нормотворення, наслідками чого є конфлікт цілей, адміністративне втручання і номінальна незалежність наглядових рад [7, с. 483–485]. Ці положення підтверджують, що проблема має не лише корпоративно-правовий, а насамперед інституційний характер, однак не охоплюють повною мірою результати проведеної Україною реформи корпоративного управління протягом 2024–2026 роках.

Аналіз моделей здійснення державою прав власника також підтверджує значення функціонального розмежування. С. Громов визначає головним недоліком децентралізованої моделі одночасне управління галузевими міністерствами підприємствами та регулювання ними відповідного сектору [8, с. 121–130]. М. Маккарті на прикладі Ірландії доводить, що реальна автономія компанії залежить також від кадрових погоджень, фінансових обмежень, тарифних і дивідендних рішень та неформальних адміністративних зв'язків [9, с. 215–230]. Е. Морено де Асеведо Санчес вбачає перевагу централізації в уніфікації стандартів і відокремленні підприємства від політичної влади та регулятора, але застерігає від створення нового центру несумісних повноважень [10, с. 18–30]. Для України адаптивними є чітке закріплення ролей галузевого й фінансового центрів, уніфіковані кадрові, дивідендні та звітні процедури і централізована координація портфеля. Водночас усі погодження мають бути документованими та придатними до зовнішнього контролю.

Інший аспект проблеми становить вплив державної політики на фінансові результати підприємств. М. Бугаєва обґрунтовує, що збитковість державної компанії може бути спричинена регульованими тарифами або виконанням некомпенсованих соціальних зобов'язань, а не неефективністю менеджменту [11, с. 17–36]. Тому орган, який встановлює тарифні обмеження або покладає публічні завдання, не повинен надалі оцінювати підприємство як власник виключно за показниками прибутковості та дивідендних виплат. За

такого суміщення виникає оцінювальний конфлікт: неможливо відокремити наслідки управлінських рішень від наслідків зовнішніх державних обмежень. Емпіричне дослідження Е. Лопеса Жуніора, С. Камари та Ф. Пінту на основі проведених спостережень у 31 країні підтверджує, що державна форма власності сама по собі не є причиною неефективності; визначальними є якість інституційного середовища та наявність запобіжників політичному впливу [12, с. 13–16].

Окремий напрям наукового аналізу становить управління державними корпоративними правами в умовах воєнного стану. В. Пророк характеризує державу в цей період одночасно як власника, регулятора і кризового менеджера та звертає увагу на суперечність між необхідністю оперативного прийняття рішень, дотриманням принципів корпоративного управління і забезпеченням прозорості та захисту інтересів інвесторів. Дослідник обґрунтовує, що пряме державне втручання може бути результативним за умови чіткого розмежування власницьких і регуляторних функцій, врегулювання конфліктів інтересів та залучення професійного менеджменту [13, с. 85–95]. Водночас питання строків, критеріїв перегляду та припинення надзвичайних управлінських заходів потребує подальшого теоретичного опрацювання, що підтверджує доцільність запропонованого у статті принципу інституційної оборотності.

У дослідженнях Світового банку суперечність державних ролей розглядається крізь призму конкурентної нейтральності. Необґрунтовані переваги державних підприємств можуть виникати внаслідок пільгового фінансування, державних гарантій, спеціального податкового режиму, обмеженої дії процедур неплатоспроможності або доступу до державних ресурсів на неринкових умовах [14]. Отже, конфлікт проявляється не лише у прямому адміністративному втручанні, а й у використанні регуляторних, бюджетних та майнових інструментів для поліпшення становища підконтрольного підприємства. Узагальнення наукових підходів дає підстави стверджувати, що неефективність може бути зумовлена не лише класичним конфліктом між власником і менеджментом, а й суперечностями між органами держави, які паралельно реалізують корпоративні, регуляторні, фінансові та контрольні повноваження.

Нормативно-концептуальною основою такого висновку є Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами 2024 року. ОЕСР визначає відокремлення власницької функції від регулювання ринку і форму-

вання політики фундаментальною передумовою рівних умов конкуренції, оскільки поєднання цих функцій перетворює державу одночасно на учасника й арбітра ринку [15]. Порівняльний звіт ОЕСР «Власність та управління державними підприємствами 2024» підтверджує поширення централізованих і координованих моделей, але показує, що навіть формально однаковий режим державних і приватних компаній може поєднуватися зі спеціальними гарантіями, податковими умовами, винятками з процедур банкрутства та непрозорою компенсацією публічних зобов'язань [16]. Це доводить, що організаційне відокремлення є необхідною, але недостатньою умовою конкурентної нейтральності.

Огляд ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами в Україні 2026 року фіксує нормативний прогрес, пов'язаний із прийняттям Закону України № 3587-IX, затвердженням Політики державної власності, розширенням компетенції наглядових рад та реформуванням організаційно-правових форм. Водночас власницькі повноваження залишаються розподіленими між майже 80 органами, галузеві міністерства продовжують поєднувати власність, формування політики та регуляторний вплив, а координація залежить від політичної волі й неформальних практик [17]. ОЕСР також вказує на преференційне фінансування, державні гарантії, воєнні винятки з правил державної допомоги і неплатоспроможності, непрозорі спеціальні зобов'язання та недостатню незалежність окремих регуляторів. Ці висновки продовжують проблематику фрагментації власницької функції, зафіксовану в попередньому Огляді ОЕСР 2021 року [18]. Отже, формальне реформування законодавства поки не забезпечило повного функціонального відокремлення держави-власника від держави-регулятора.

Проведене узагальнення виявляє основну наукову прогалину: у літературі відсутнє усталене визначення конфлікту, що виникає внаслідок суміщення державою власницьких і регуляторних функцій. Для його опису застосовують категорії політичного втручання, агентської проблеми, відомчого інтересу, регуляторного фаворитизму або конфлікту цілей, проте не відмежовують структурну суперечність державних функцій від конфлікту інтересів конкретної фізичної особи. Також не сформовано комплексного функціонального картування української системи після змін 2024–2026 роках і критеріїв, що дозволяють відрізнити формальне закріплення розподілу повноважень від його фактичної реалізації.

Для цілей цього дослідження інституційний конфлікт функцій держави пропонується розуміти як структурну суперечність між різними публічними ролями держави, що виникає внаслідок поєднання або недостатнього розмежування відповідних повноважень у системі органів публічної влади. Конкретним проявом такого конфлікту у сфері управління державними підприємствами є інституційний конфлікт інтересів між державою-власником і державою-регулятором – об'єктивна суперечність між майновою та корпоративною заінтересованістю держави в успішній діяльності належного їй підприємства та її публічно-владним обов'язком забезпечувати неупереджене регулювання, рівність учасників ринку і захист конкуренції.

У межах статті поняття інституційного конфлікту інтересів використовується не в антикорупційно-правовому, а в інституційно-функціональному значенні. На відміну від персонального конфлікту інтересів посадової особи, він не обов'язково пов'язаний із приватною вигодою або протиправною поведінкою, а впливає із самої архітектури публічного управління. Тому такий конфлікт не може бути врегульований виключно шляхом самовідводу, декларування або застосування заходів персональної відповідальності та потребує організаційного розмежування компетенцій і каналів підзвітності.

Функціональне картування показало, що в Україні відсутній єдиний суб'єкт, відповідальний за повний цикл реалізації політики державної власності. Кабінет Міністрів України затверджує загальну політику і безпосередньо реалізує права власника щодо окремих значущих підприємств; Міністерство економіки формує методичну основу, координує агреговану інформацію і бере участь у відборі членів наглядових рад; Міністерство фінансів оцінює фінансові ризики, контролює гарантії та управляє державними банками; Фонд державного майна України реалізує корпоративні права щодо окремих товариств і забезпечує приватизацію; галузеві міністерства зберігають значний портфель підприємств і водночас формують політику у відповідних секторах [19]. Така розпорошеність ускладнює єдині стандарти і консолідацію інформації, однак головним ризиком є саме поєднання власності з іншими функціями.

Огляд ОЕСР фіксує випадки, коли органи державної влади одночасно формують галузеву політику, реалізують права власника, впливають на регулювання або виступають замовниками робіт [16]. На цій основі систематизовано п'ять форм функціонального перетину (табл. 1).

Таблиця 1

Матриця функціональних перетинів у системі управління державними підприємствами

Форма перетину	Інституційний прояв та основний ризик	Необхідний запобіжник
Власність – політика	Орган формує стратегію сектору й управляє його ключовим учасником. Ризик: відомчий фаворитизм.	Відокремлений власник; публічні цілі володіння; оцінка впливу на конкуренцію.
Власність – регулювання	Орган впливає на тарифи, ліцензії або доступ до ринку. Ризик: нерівні умови.	Незалежний регулятор; прозорі й мотивовані рішення; заборона втручання власника.
Власність – замовлення	Орган закуповує у підконтрольного підприємства. Ризик: преференційний вибір і слабкий контроль.	Конкурентні процедури або чітке публічне доручення; незалежна оцінка вартості.
Власність – фінансова функція	Один суб'єкт визначає дивіденди, субсидії й гарантії. Ризик: суперечливі цілі та прихована підтримка.	Оцінка фінансових ризиків; перевірка ринковості; прозора компенсація публічних завдань.
Власність – контроль	Орган-власник перевіряє й оцінює підконтрольне підприємство. Ризик: самоконтроль і розмивання відповідальності.	Зовнішній аудит; незалежний моніторинг; чітка компетенція власника, ради та контролерів.

Джерело: складено автором на основі [7; 8; 14; 15; 17].

Матриця засвідчує, що конфлікт виходить за межі моделі «власник-регулятор»: держава може одночасно бути власником, замовником, кредитором, гарантом і контролером, що розмиває відповідальність за результати підприємства.

Закон України № 3587-IX розширив виключну компетенцію наглядових рад, посилив їх роль у призначенні виконавчого керівництва, затвердженні стратегічних і фінансових документів, запровадив фідучіарні обов'язки та механізм листів очікувань [20]. Постановою КМУ від 29 листопада 2024 року № 1369 затверджено Політику державної власності, яка визначила обґрунтування і цілі залишення підприємств та корпоративних прав у державній власності, підходи до оптимізації й категоризації державного портфеля, принципи реалізації державою прав власника, засади дивідендної політики, операційної автономії, стратегічного планування, звітності та корпоративного управління [21]. У чинній редакції постанови № 1369 базові цілі державного володіння та категорії розподілу державних активів збережено, водночас уточнено строки й окремі інструменти практичної реалізації Політики.

Зокрема, постановою КМУ від 29 грудня 2025 року № 1765 строк проведення першого обов'язкового перегляду Політики було збільшено з одного до двох років після її затвердження. Цією ж постановою граничний строк визначення на основі дослідження ринкового рівня винагород лімітів винагороди керівників і членів наглядових рад державних підприємств та товариств із контрольною часткою держави було перенесено з 31 грудня 2025 року на 31 березня

2026 року. Надалі постановою КМУ від 1 квітня 2026 року № 08 цей строк продовжено до 30 червня 2026 року. Постановою КМУ від 30 червня 2026 року № 832 календарно визначений строк запровадження відповідного інструменту замінено строком, пов'язаним із припиненням або скасуванням воєнного стану: ліміти винагороди мають бути визначені не пізніше ніж через шість місяців після настання цієї події. Вказані зміни свідчать про коригування темпів операційного впровадження нової системи винагороди та фактичне відтермінування одного з інструментів професіоналізації управління державними підприємствами [22–24].

Важливим напрямом розвитку Політики стало запровадження секторної стандартизації корпоративного управління. Постановою Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2026 року № 376 пункт 95 Політики доповнено положенням, відповідно до якого господарські товариства паливно-енергетичного комплексу з контрольною часткою держави повинні застосовувати положення примірного статуту, затвердженого як додаток до Політики. Такий підхід спрямований на уніфікацію структури органів управління, розподілу їхньої компетенції та внутрішніх процедур у стратегічно важливому секторі. Водночас його запровадження засвідчує перехід від загальних принципів державної власності до більш деталізованого нормативного регулювання корпоративної архітектури окремих груп державних компаній [25].

Постановою КМУ від 30 березня 2026 року № 517 уточнено порядок прийняття рішень наглядовими радами товариств паливно-енергетичного комплексу. Затвердження стратегічного плану

розвитку та річного фінансового плану віднесено до рішень, які приймаються кваліфікованою більшістю — не менш як двома третинами персонального складу наглядової ради. Водночас рішення щодо обрання, припинення повноважень або відсторонення керівника товариства, голови та членів виконавчого органу приймаються простою більшістю від загальної кількості членів наглядової ради. Для інших питань закріплено загальне правило прийняття рішень простою більшістю членів, які беруть участь у засіданні та мають право голосу, якщо інше прямо не передбачено законом або примірним статутом. Відповідні зміни конкретизували баланс між стратегічною стабільністю, кадровою автономією наглядової ради та оперативністю прийняття корпоративних рішень [26].

Окремі зміни стосувалися дивідендного механізму. Постановою Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2026 року № 529 до пункту 2 постанови № 1369 включено спеціальний порядок розподілу консолідованого прибутку акціонерним товариством «Українські розподільні мережі» за результатами 2025 року. Ним передбачено врахування фактично сплачених дивідендів товариствами, у яких частка АТ «Українські розподільні мережі» становить менше 50 відсотків, під час визначення частини прибутку, що підлягає спрямуванню до державного бюджету. Хоча ця зміна має індивідуалізований характер, вона демонструє подальше уточнення механізмів реалізації державної дивідендної політики щодо складних корпоративних груп [27].

Отже, зміни 2026 року не переглянули фундаментальних цілей державного володіння або базової категоризації державних підприємств, але істотно конкретизували інструменти реалізації Політики державної власності. Їх зміст відображає перехід від переважно рамкового нормативного закріплення реформи до секторного та процедурного регулювання, зокрема через запровадження примірного статуту для державних товариств паливно-енергетичного комплексу, уточнення компетенції і правил голосування наглядових рад, коригування строків запровадження нової системи винагороди та деталізацію окремих механізмів розподілу прибутку. Водночас зазначені зміни самі по собі не усувають інституційного конфлікту між державою-власником і державою-регулятором, оскільки переважно вдосконалюють внутрішні корпоративні процедури, не змінюючи загальної розпорошеності власницьких повноважень і їх перетину з галузевими, регуляторними та фіскальними функціями. Отже, зміни до постанови

№ 1369 у 2025–2026 роках не переглянули базові обґрунтування державного володіння, основні цілі Політики або закладений у ній підхід до категоризації державного портфеля.

Закон України № 4196-IX започаткував перетворення унітарних підприємств у господарські товариства [28]. Однак корпоратизація не є тотожною функціональному розмежуванню: адміністративний вплив може зберігатися через статuti, кадрові процедури, погодження планів, гарантії, тарифні рішення та неформальні доручення.

Для оцінювання не лише нормативного прогресу, а й фактичної глибини реформи корпоративного управління державними підприємствами запропоновано аналітичну рамку чотирирівневої моделі її інституціоналізації (табл. 2).

Наявні дані дозволяють попередньо констатувати переважання формального рівня інституціоналізації та неповноту операційного рівня; оцінювання поведінкового рівня потребує окремого емпіричного дослідження практики взаємодії органів-власників, наглядових рад і виконавчих органів.

Найбільший прогрес у 2024–2026 роках досягнуто на формальному рівні. Станом на серпень 2025 року 38 % діючих державних підприємств не мали листів очікувань, 41 % – стратегічних планів, 24 % – фінансових планів, 55 % – середньострокових інвестиційних планів [17, с. 52]. Крім того, координуюча роль Міністерства економіки не підкріплена достатніми механізмами обов'язкового застосування Політики державної власності всіма органами [17, с. 69].

Реформа інституціоналізується також через міжнародні зобов'язання. План України в межах Ukraine Facility пов'язує фінансову підтримку з удосконаленням корпоративного законодавства, сортуванням портфеля і підвищенням прозорості [29]. У програмі розширеного фінансування МВФ прийняття Політики державної власності, дивідендної політики і стратегії приватизації визначалося структурним маяком [30], а подальші перегляди передбачали сортування підприємств, підготовку підходів до консолідованого управління, посилення контролю фіскальних ризиків і захист наглядових рад від політичного втручання [31–32]. Водночас міжнародні документи визначають очікуваний результат, але не встановлюють єдиної організаційної форми власницького органу.

За результатами дослідження обґрунтовано поетапний перехід України від децентралізованої до координованої, а щодо економічно значущих підприємств – до частково централізова-

Таблиця 2

**Чотирирівнева модель інституціоналізації реформи корпоративного управління
державними підприємствами**

Рівень інституціоналізації	Зміст рівня	Основні індикатори	Очікуваний результат
Формальний	Нормативне закріплення цілей, принципів, повноважень і процедур корпоративного управління	прийняття законів і підзаконних актів; затвердження Політики державної власності; визначення компетенції органів-власників і наглядових рад; установлення вимог до прозорості та підзвітності	формування нормативно-правової основи реформи
Організаційний	Створення інституцій та організаційних умов, необхідних для реалізації нормативних положень	наявність уповноваженого координаційного органу; чіткий розподіл компетенцій; кадрова і фінансова спроможність; функціонування інформаційних систем; професійний відбір членів наглядових рад	формування спроможної інституційної архітектури управління державною власністю
Операційний	Практичне застосування передбачених законодавством інструментів корпоративного управління	затвердження листів очікувань власника; розроблення стратегічних, фінансових та інвестиційних планів; оцінювання діяльності наглядових рад; проведення зовнішнього аудиту; підготовка агрегованої звітності	перетворення нормативних положень на постійну управлінську практику
Поведінковий	Усталене дотримання суб'єктами публічної влади принципів професійного та не втручального управління	відсутність неформальних доручень; невтручання у виключну компетенцію наглядових рад і менеджменту; стабільність кадрових процедур; прийняття рішень на основі визначених цілей та показників; персоніфікована відповідальність	фактична автономія органів корпоративного управління та деполітизація діяльності державних підприємств

Джерело: авторська розробка

ної моделі. Негайне передання всього портфеля одному органу створило б ризики перевантаження, втрати галузевої експертизи та надмірної концентрації повноважень, тоді як збереження майже 80 органів-власників не забезпечує єдності політики. На перехідному етапі координуюча інституція повинна встановлювати обов'язкові стандарти, вести консолідовану інформаційну систему, контролювати підготовку стратегічних документів, координувати відбір наглядових рад, здійснювати портфельний моніторинг та виявляти перетин компетенцій. На цільовому етапі корпоративний нагляд за економічно значущими підприємствами доцільно консолідувати у професійному органі з виключно власницьким мандатом, який не здійснює тарифного регулювання, ліцензування, державного замовлення або оперативного керівництва компаніями.

Зовнішнім критерієм результативності інституційного розмежування має бути конкурентна нейтральність [33]. Формальне поширення правил конкуренції та державної допомоги на всі форми

власності [34; 35] не усуває фактичних відмінностей, пов'язаних із гарантіями, кредитуванням державними банками, обмеженнями банкрутства, пільговим користуванням активами, перехресним субсидуванням і спеціальними тарифними механізмами. За даними ОЕСР, понад 90 % кредитів державним підприємствам надавали три державні банки [17, с. 76]. Цей показник сам по собі не доводить наявності переваги, але вимагає порівняння ставок, строків, забезпечення та ризиків із ринковими умовами. Кожне рішення про гарантію чи іншу підтримку має містити публічну мету, оцінку бюджетної вартості та аналіз впливу на конкуренцію.

Особливим проявом конфлікту є зобов'язання з надання публічних послуг. ОЕСР констатує відсутність в Україні їх загального визначення, єдиної методики розрахунку чистої вартості, обов'язкового роздільного обліку та надійної компенсації [17, с. 72–74]. Перехресне субсидування в енергетиці й залізничному секторі забезпечує доступність послуг, але приховує їх реальну

вартість і спотворює оцінювання менеджменту [17, с. 74–75]. У праві ЄС функціонально співвідносні суспільно важливі економічні послуги можуть бути кваліфіковані як послуги загального економічного інтересу (Services of General Economic Interest – SGEI) відповідно до статті 106(2) ДФЄС і Протоколу № 26 [36; 37]. Правовий режим компенсації необхідно відмежовувати від самого публічного завдання: за одночасного виконання критеріїв, сформульованих Судом ЄС у справі Altmark Trans, така компенсація не становить державної допомоги у розумінні статті 107(1) ДФЄС [38]. Якщо зазначені критерії не виконано, компенсація може становити державну допомогу, сумісність якої оцінюється, зокрема, відповідно до статті 106(2) ДФЄС та Рішення Комісії (ЄС) 2025/2630 [39]. Директива 2006/111/ЄС у редакції змін, внесених Директивою (ЄС) 2025/1442, виконує іншу пов'язану функцію – забезпечує прозорість фінансових відносин і роздільний облік діяльності [40; 41].

У межах цього дослідження режим SGEI використовується як порівняльна нормативна модель для вдосконалення українського механізму покладення та фінансування суспільно важливих завдань, а не як безпосередньо чинний універсальний режим для всіх державних підприємств України. Його адаптація потребує нормативного визначення видів публічних послуг, критеріїв їх суспільної необхідності, належної процедури публічного доручення, методики обчислення чистої вартості, правил роздільного обліку, контролю надкомпенсації та оцінювання впливу компенсації на конкуренцію.

З урахуванням європейського підходу відповідальність за виконання таких завдань доцільно розмежувати функціонально: орган, відповідальний за формування державної політики, визначає зміст, мету, тривалість і стандарти публічного завдання; незалежний регулятор або інший компетентний орган перевіряє обґрунтованість прогнозованих витрат і параметрів якості; бюджетний орган визначає джерело та граничний обсяг компенсації; орган-власник відображає відповідне завдання в листі очікувань без втручання в оперативне управління; наглядова рада забезпечує контроль за виконанням доручення; зовнішній аудитор перевіряє роздільний облік, правильність розрахунків і відсутність надкомпенсації; орган захисту конкуренції оцінює правомірність державної підтримки та її вплив на ринкове середовище. Такий розподіл дозволяє відокремити фінансові наслідки державної політики від результатів діяльності

менеджменту, мінімізувати перехресне субсидування і забезпечити більш об'єктивне оцінювання ефективності державного підприємства.

Воєнний стан об'єктивно розширив пряму участь держави в управлінні стратегічними активами, застосування гарантій, обмеження процедур банкрутства та спрощення корпоративних процедур [13, с. 85–95]. Такі заходи можуть бути виправданими потребами безпеки, але посилюють інституційний конфлікт, оскільки держава одночасно стає власником, замовником, регулятором, контролером і джерелом фінансування. Для запобігання перетворенню тимчасових винятків на постійні запропоновано принцип інституційної оборотності: кожен виняток із загального режиму корпоративного управління, конкуренції, державної допомоги або неплатоспроможності повинен мати обґрунтування, визначену сферу застосування, строк дії чи умову перегляду, відповідальний орган моніторингу, критерії припинення та порядок повернення до загального режиму. Практична реалізація принципу потребує інвентаризації винятків, регулярного оцінювання їх необхідності та пропорційності, установлення положень про припинення дії або обов'язковий перегляд, а також повторного законодавчого обґрунтування тих заходів, збереження яких вважається необхідним після зникнення надзвичайних обставин.

Проведений аналіз підтверджує, що інституційний конфлікт функцій держави, конкретним проявом якого є суперечність між ролями держави-власника і держави-регулятора, становить системний чинник ризику неефективності публічного управління державними підприємствами. Він підвищує ймовірність адміністративного втручання, розмивання відповідальності, непрозорого фінансування публічних завдань і порушення конкурентної нейтральності.

Висновки. Проведене дослідження суміщення державою функцій власника та регулятора в системі публічного управління державними підприємствами (ДП) дає змогу сформулювати такі висновки:

1. Державна форма власності не є автоматичною причиною неефективності. Результативність діяльності ДП визначається якістю інституційного середовища: чіткістю цілей, незалежністю наглядових рад, професіоналізмом органів управління та прозорістю підзвітності. Системні ж викривлення виникають внаслідок суміщення власницьких, регуляторних та фіскальних повноважень, що призводить до розмивання відповідальності, конфлікту цілей та нівелювання конкурентної нейтральності.

2. Обґрунтовано поняття інституційного конфлікту функцій держави як структурної суперечності між різними публічними ролями, що виникає внаслідок поєднання або недостатнього розмежування відповідних повноважень. У сфері корпоративного управління державними підприємствами такий конфлікт проявляється як інституційний конфлікт інтересів між державою-власником і державою-регулятором — суперечність між корпоративною заінтересованістю держави в результативності належного їй підприємства та її обов'язком забезпечувати неупереджене регулювання ринку. На відміну від персонального конфлікту інтересів, ця суперечність закладена в архітектурі управління і потребує структурного розмежування функцій та каналів підзвітності.

3. Функціональне картування виявило п'ять форм перетину повноважень: власність-політика, власність-регулювання, власність-замовлення, власність-фіскальна функція та власність-контроль. Обґрунтовано, що найбільший ризик є не кількісна розпорошеність функцій між 80 органами, а поєднання в межах однієї інституції ролей власника, регулятора та контролера, що ускладнює або може спотворювати об'єктивне оцінювання діяльності менеджменту.

4. Встановлено, що Україна досягла прогресу на формальному рівні (Закон № 3587-IX, Політика державної власності), проте операційний та поведінковий рівні інституціоналізації реформи залишаються незавершеними. Пріоритетом наступного етапу має стати не прийняття нових нормативних актів, а перехід до усталеної практики невтручання органів влади у виключну компетенцію наглядових рад та операційне управління виконавчих органів.

5. Для України оптимальним є поетапний перехід від децентралізованої до координованої, а згодом — до частково централізованої моделі щодо економічно значущих активів. Цілісна модель

передбачає існування професійного власницького органу з виключно корпоративним мандатом, що не поєднує регуляторні, тарифні чи контрольні повноваження.

6. Практичним критерієм ефективності розмежування є конкурентна нейтральність. Усунення прихованих переваг (державних гарантій, спеціальних тарифів, винятків із банкрутства) вимагає впровадження моделі функціонального розподілу відповідальності за публічні послуги: орган політики — визначає мету, регулятор — перевіряє витрати, бюджетний орган — компенсує вартість, а наглядова рада — контролює виконання.

7. Введено поняття інституційної оборотності воєнних винятків. Запропоновано концепцію, за якої кожен надзвичайний захід (спрощення корпоративних процедур, винятки з правил конкуренції) має чіткі критерії припинення, строк дії та механізм повернення до загального правового режиму після завершення воєнного стану. Це запобігає перетворенню тимчасових антикризових інструментів на постійні конкурентні переваги ДП.

Перспективним напрямом подальших досліджень, на нашу думку, має стати поглиблене вивчення механізмів трансформації інституційної архітектури управління державним сектором у повоєнний період. Зокрема, актуальним є комплексний аналіз взаємодії органів державної влади та наглядових рад у контексті реалізації стратегічних цілей власності, а також пошук шляхів гармонізації національних практик корпоративного управління з європейськими стандартами конкурентної нейтральності. Окремої уваги в межах подальшої наукової дискусії потребує питання балансу між використанням тимчасових антикризових інструментів державного впливу та потребою забезпечення стабільного інституційного середовища для ринкового розвитку підприємств.

Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 21.07.2026).
2. Jensen M. C., Meckling W. H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*. 1976. Vol. 3, No. 4. P. 305–360. DOI: [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X).
3. Shleifer A., Vishny R. W. A Survey of Corporate Governance. *The Journal of Finance*. 1997. Vol. 52, No. 2. P. 737–783. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1997.tb04820.x>.
4. Becht M., Bolton P., Röell A. Corporate Governance and Control. *Handbook of the Economics of Finance*. 2003. Vol. 1A. P. 1–109. DOI: [https://doi.org/10.1016/S1574-0102\(03\)01005-7](https://doi.org/10.1016/S1574-0102(03)01005-7).
5. Лиховідова І. Е. Державне регулювання корпоративного управління: впровадження норм ЄС. Актуальні проблеми державного управління. 2021. Т. 2, № 83. С. 80–85. DOI: <https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237254>.

6. Бессарабова В. М. Правова природа «Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами» та їх використання в Україні. Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика). 2021. Вип. 16. С. 59–66. DOI: <https://doi.org/10.33244/2521-1196.16.2021.59-66>.
7. Колодуб В. В. Політика державної власності як складова корпоративного управління державних підприємств. Забезпечення стійкості системи публічної влади та управління в умовах спеціальних адміністративно-правових режимів та відновлення України : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 17 травня 2024 р. Одеса, 2024. С. 483–485. URL: https://op.edu.ua/sites/default/files/publicFiles/studolympconf/mizh_nauk_prak_konf_17.05.2024.pdf.
8. Громов С. О. Державні корпорації і підприємства: як державі адаптувати функції та свою політику заради більшого суспільного блага? Державне будівництво. 2024. № 1 (35). С. 110–138. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-1-09>.
9. MacCarthaigh M. Managing State-Owned Enterprises in an Age of Crisis: An Analysis of Irish Experience. Policy Studies. 2011. Vol. 32, No. 3. P. 215–230. DOI: <https://doi.org/10.1080/01442872.2011.561688>.
10. Moreno de Acevedo Sánchez E. State-owned Enterprise Management: Advantages of Centralized Models. Washington, DC : Inter-American Development Bank, 2016. (IDB Discussion Paper No. IDB-DP-454). DOI: <https://doi.org/10.18235/0007966>.
11. Бугаєва М. В. Аналіз умов формування та функціонування корпоративного сектору України. Центральнотраїнський науковий вісник. Економічні науки. 2023. Вип. 10 (43). С. 17–36. DOI: [https://doi.org/10.32515/2663-1636.2023.10\(43\).17-36](https://doi.org/10.32515/2663-1636.2023.10(43).17-36).
12. Lopes Júnior E. P., Câmara S. F., Pinto F. R. Government Effectiveness, Corruption, and Decision-Making in State-Owned Enterprises. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. 2022. Vol. 27, No. 88. Article e84884. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n88.84884>.
13. Пророк В. В. Проблеми управління державними корпоративними правами в Україні в умовах війни. Проблеми економіки. 2025. № 4 (66). С. 85–95. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-0712-2025-4-85-95>.
14. World Bank Group. State-Owned Enterprises: Understanding Their Market Effects and the Need for Competitive Neutrality. Washington, DC : World Bank Group, 2020. 8 p. URL: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/739371594131714315-0130022020/original/15444WBSOEWEB.pdf> (дата звернення: 18.07.2026).
15. OECD. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024. Paris : OECD Publishing, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1787/18a24f43-en> (дата звернення: 15.07.2026).
16. OECD. Ownership and Governance of State-Owned Enterprises 2024. Paris : OECD Publishing, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1787/395c9956-en> (дата звернення: 16.07.2026).
17. OECD. OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Ukraine 2026. Paris : OECD Publishing, 2026. DOI: <https://doi.org/10.1787/149d03e6-en> (дата звернення: 16.07.2026).
18. OECD. OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Ukraine. Paris : OECD Publishing, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1787/9dcc5ed0-en> (дата звернення: 15.07.2026).
19. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21.09.2006 № 185-V / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/185-16> (дата звернення: 11.07.2026).
20. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління: Закон України від 22.02.2024 № 3587-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3587-20> (дата звернення: 11.07.2026).
21. Деякі питання Політики державної власності : постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.2024 № 1369 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1369-2024-%D0%BF> (дата звернення: 12.07.2026).
22. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2024 р. № 1369 : постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2025 № 1765 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1765-2025-%D0%BF> (дата звернення: 11.07.2026).
23. Про внесення зміни до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2024 р. № 1369 : постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2026 № 408 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/408-2026-%D0%BF> (дата звернення: 13.07.2026).
24. Про внесення зміни до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2024 р. № 1369 : постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2026 № 832 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/832-2026-%D0%BF> (дата звернення: 13.07.2026).
25. Про внесення змін до Політики державної власності : постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.2026 № 376 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/376-2026-%D0%BF> (дата звернення: 13.07.2026).

26. Про внесення змін у додаток до Політики державної власності : постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2026 № 517 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/517-2026-%D0%BF> (дата звернення: 11.07.2026).
27. Про внесення зміни до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2024 р. № 1369 : постанова Кабінету Міністрів України від 22.04.2026 № 529 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/529-2026-%D0%BF> (дата звернення: 13.07.2026).
28. 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 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4196-20> (дата звернення: 13.07.2026).
29. Про схвалення Плану України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 № 244-р, зі змінами, схваленими розпорядженням від 01.08.2025 № 817-р / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/244-2024-%D1%80> (дата звернення: 13.07.2026).
30. International Monetary Fund. Ukraine: Sixth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility. IMF Country Report. 2024. No. 24/366. 163 p. DOI: <https://doi.org/10.5089/9798400297397.002>.
31. International Monetary Fund. Ukraine: Seventh Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility. IMF Country Report. 2025. No. 25/078. 163 p. DOI: <https://doi.org/10.5089/9798229007122.002>.
32. International Monetary Fund. Ukraine: Request for an Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of the Current Arrangement. IMF Country Report. 2026. No. 26/058. 180 p. DOI: <https://doi.org/10.5089/9798229040464.002>.
33. OECD. Recommendation of the Council on Competitive Neutrality. OECD/LEGAL/0462. Paris, 2021. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462> (дата звернення: 17.07.2026).
34. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 № 2210-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2210-14> (дата звернення: 17.07.2026).
35. Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 01.07.2014 № 1555-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1555-18> (дата звернення: 17.07.2026).
36. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union. 2012. C 326. P. 47–390. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj (дата звернення: 19.07.2026).
37. Protocol (No 26) on Services of General Interest. Official Journal of the European Union. 2012. C 326. P. 307. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/pro_26/oj (дата звернення: 19.07.2026).
38. Judgment of the Court of 24 July 2003, Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Case C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0280> (дата звернення: 19.07.2026).
39. Commission Decision (EU) 2025/2630 of 16 December 2025 on the application of Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest and repealing Decision 2012/21/EU. Official Journal of the European Union. 2025. L 2025/2630, 19.12.2025. URL: <http://data.europa.eu/eli/dec/2025/2630/oj> (дата звернення: 19.07.2026).
40. Commission Directive 2006/111/EC of 16 November 2006 on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings (consolidated version of 10 August 2025). Official Journal of the European Union. 2006. L 318. P. 17–25. URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/111/2025-08-10> (дата звернення: 21.07.2026).
41. Commission Directive (EU) 2025/1442 of 18 July 2025 amending Directive 2006/111/EC regarding reporting obligations. Official Journal of the European Union. 2025. L 2025/1442, 21.07.2025. URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/1442/oj> (дата звернення: 21.07.2026).

Kozlenko A. I. THE STATE AS OWNER AND REGULATOR OF STATE-OWNED ENTERPRISES: INSTITUTIONAL CONFLICT OF FUNCTIONS AND MECHANISMS FOR ITS MITIGATION

The article examines the institutional separation of the state's ownership and regulatory functions within the corporate governance system of state-owned enterprises (SOEs). A hypothesis is formulated that legislative and policy changes in 2024–2026 created formal prerequisites for separating the role of the state as an owner, but did not complete the process of its actual institutionalization. Based on an analysis of the Laws of Ukraine No. 3587-IX and No. 4196-IX, the State Ownership Policy, the Ukraine Plan, IMF program documents, and the 2026 OECD Review, it is established that ownership rights remain dispersed among nearly 80 bodies, some of which simultaneously formulate sectoral policy or regulate the market. The author's definition of the

institutional conflict of state functions is proposed, and its manifestation in corporate governance is specified in the form of an institutional conflict of interest between the state-as-owner and the state-as-regulator, which is distinguished from a personal conflict of interest in the sense of anti-corruption legislation. It is substantiated that manifestations of structural duality include inconsistent ownership oversight practices, the potential for administrative interference in the competencies of supervisory boards, preferential financing, state guarantees, exemptions from bankruptcy procedures, free use of state assets, and non-formalized obligations to provide public services. A two-stage reform model is substantiated: from a transitional coordination structure separated from sectoral regulators to the consolidation of oversight over economically significant enterprises within a professional centralized ownership body. The research results can serve as a scientific basis for adjusting state ownership policy, and a promising avenue for further studies is the development of a methodology for assessing the effectiveness of separating state functions under martial law and post-war recovery.

Keywords: state-owned enterprises, state ownership policy, state as owner, state as regulator, institutional conflict of state functions, institutional conflict of interest, competitive neutrality, corporate governance.

Дата першого надходження статті до видання: 21.07.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 10.08.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 15.10.2026