

УДК 352.07:364.04
JEL: H40, H75, I38, K23

В. В. Моргун
ORCID: 0000-0002-1662-3582

ВІД ІЛЮЗІЇ «СЕРВІСНОЇ ДЕРЖАВИ» ДО РЕАЛЬНОСТІ «СПІЛЬНОТИ СПІВВЛАСНИКІВ»: КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ РЕФОРМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ ТА ІНСТИТУЦІЙНА АЛЬТЕРНАТИВА

У статті здійснено перегляд парадигми місцевого самоврядування та системи надання соціальних послуг в Україні в умовах правової реальності 2026 року, що настала після скасування Господарського кодексу України та загострила кризи інституційної спроможності громад. На основі міждисциплінарного синтезу (конституційне право, інституційна економіка, системна інженерія) та авторської «Трисекторної моделі права» доведено хибність екстраполяції критеріїв приватної економіки (максимізація прибутку/Shareholder Value) у сферу публічного управління. Обґрунтовано, що нав'язана модель «квазі-ринку» та приватизації публічних функцій генерує небезпечну «фіскальну ілюзію» ефективності через стрімке зростання прихованих трансакційних витрат. Доведено, що цей підхід руйнує конституційні права громадян (ст. 22, 46 Конституції України), спричиняє регуляторне захоплення (regulatory capture), створює умови для «погоні за рентою» (rent-seeking) та консервує економічну залежність через механізм «пастки бідності». Для подолання інституційної дисфункції запропоновано перехід до моделі Територіальної Громади як «Єдиної юридичної особи публічного права – господарюючого суб'єкта» (ЄЮОПП-ГС) з ліквідацією відокремлених комунальних підприємств та консолідацією активів. Розкрито механізми інтеграції органів самоорганізації населення (ОСН) як територіальних філій із правом відкладального вето (V-Model) та фінансування локальної інфраструктури через доктрину «Податки – території» (Tax to Territory). Доведено, що пряме забезпечення (In-House Procurement) та послуги загального економічного інтересу (SGEI) формують крос-секторальну синергію, перетворюючи соціальні видатки на капітальні інвестиції у людський капітал. Концептуалізовано багаторівневий юридичний щит: Фонд господарських ризиків, Звіт про вплив на територіальну громаду (Community Impact Statement, CIS) та імунітет ст. 140 Конституції України для захисту спільної власності. Ця альтернатива трансформує пасивного жителя-«клієнта» на проактивного бенефіціарного акціонера.

Ключові слова: єдина юридична особа публічного права — господарюючий суб'єкт (ЄЮОПП-ГС), Public Value, соціальні послуги, трисекторна модель права, адміністративна деконцентрація, Tax to Territory, V-Model, SGEI, In-House Procurement, фіскальна ілюзія, регуляторне захоплення, Community Impact Statement, крос-секторальна синергія, Фонд господарських ризиків, пастка бідності, юридичний імунітет.

DOI 10.34079/2518-1319 -2026-16-31-236-246

Постановка проблеми. Правова реальність 2026 року, що характеризується остаточним скасуванням Господарського кодексу України і загостренням кризи інституційної спроможності територіальних громад, вимагає системної структурної трансформації парадигми місцевого самоврядування. Прийняття Закону № 2671-VIII «Про соціальні послуги» (2019) декларувало амбітний перехід від патерналістської радянської системи до європейської моделі «сервісної держави». Проте на практиці цей

транзит призвів до потрапляння в небезпечну інституційну пастку: законодавець спробував імплементувати ринкові механізми («соціальне замовлення», «конкуренція надавачів», «купівля послуги») у сферу, яка за своєю онтологічною природою є публічно-правовою функцією держави та територіальної громади з гарантування гідного життя, безпеки та людської гідності. Нова нормативна база переходного періоду (Закон № 4196-IX) лише поглибила потребу у визначенні чіткого статусу муніципальних утворень. Сьогодні територіальні громади опинилися перед екзистенційним вибором, який визначить їхнє майбутнє на десятиліття. Перший шлях – втрата суб'єктності внаслідок неконтрольованої «корпоратизації» та приватизації публічних функцій. Цей шлях, що нав'язується під виглядом «ефективного менеджменту», неминуче веде до перетворення мешканців на залежних споживачів монопольних послуг, а соціальну сферу – на джерело вилучення ренти. Другий шлях – це радикальна трансформація територіальної громади у єдину юридичну особу публічного права – господарюючого суб'єкта (ЄОПП-ГС).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти трансформації сервісної держави та системи соціальних послуг досліджували такі вчені як Н. Васильєва, Г. Яковлева та ін. (Васильєва, 2017; Яковлева, 2019.). Водночас інституційні та економічні ризики приватизації публічних функцій ґрунтовно розкриті у працях західних науковців: Дж. Б'юкенена (Buchanan, 1999), М. Мура (Moore, 1995), О. де Шуттера (De Schutter, 2021), а також у дослідженнях Транснаціонального інституту (Kishimoto, Petitjean, 2017). Однак, незважаючи на значний масив наукових праць, питання комплексного інституційного впливу скасування Господарського кодексу України на систему місцевого самоврядування і концептуалізація територіальної громади як єдиного суб'єкта публічного права і господарювання (ЄОПП-ГС) залишаються невирішеною частиною загальної проблеми, що потребує нагального теоретико-правового обґрунтування. Методологічною основою статті слугує міждисциплінарний підхід, що поєднує інструментарій конституційного права (догматичний аналіз гарантій ст. 140 КУ), нової інституційної економіки (теорія суспільного вибору, аналіз трансакційних витрат та рентоорієнтованої поведінки) та системної інженерії (V-Model). Це дозволяє об'єктивно деконструвати вади чинної ринкової парадигми і змодельовати стійку архітектуру управління.

Метою статті є здійснити критичний аналіз концепту «приватної ефективності» в публічному секторі, довести інституційну дисфункціональність концепції громадянина як пасивного «клієнта» та обґрунтувати нову архітектуру соціального захисту. Ми спираємося на тезу, що соціальна послуга не є товаром ринкового обміну, а є формою реалізації установчої влади народу та дивідендом від ефективного прямого управління спільним майном (*Res Publica*).

Виклад основного матеріалу дослідження.

Доктринальна дисфункція: конфлікт телосів публічної та приватної економік. Фундаментальною вадою реформи системи соціальних послуг, імплементованої Законом № 2671-VIII, є системне ігнорування онтологічного дуалізму правових систем — спроба регулювати імперативні публічно-правові відносини диспозитивним інструментарієм приватного права (*ius privatum*). Ця доктринальна помилка зумовлена підміною цільових функцій. Для концептуалізації цього явища доцільно застосувати філософсько-правову категорію *telos* (кінцева мета, внутрішня сутність інституції). У контексті публічного управління *telos* виступає інституційним «генетичним кодом», що визначає критерії ефективності системи та алгоритмічно розрізняє перемогу і поразку.

Приватне право, історично сформоване для обслуговування ринкового обміну, має своїм неперушним телосом максимізацію прибутку та зростання капіталізації активів

(*Shareholder Value*). Ефективність тут вимірюється фінансовим показником повернення інвестицій (ROI). Натомість публічна економіка, до якої належить сфера соціальних послуг, життєзабезпечення (водопостачання, тепло, світло, газ, вивезення сміття) та управління спільним простором, покликана гарантувати суспільну рівновагу — спільне благо (*bonum commune*). Її мета — створення сукупної суспільної цінності (*Public Value*). Ефективність тут вимірюється іншими категоріями: зниженням рівня захворюваності, зростанням тривалості життя та загальною безпекою території. У межах цієї статті ми визначаємо центральною публічною цінністю соціальну безпеку територіальної громади (*Community Social Security*) — стан захищеності життєвих інтересів кожного мешканця, який досягається через гарантований доступ до ресурсів спільної власності. Як зазначав Дж. Б'юкенен, бюрократичні структури схильні до максимізації власних бюджетів під виглядом розширення сервісів (Buchanan, 1999).

Як доведено у дослідженнях В. Моргуна, механічна екстраполяція логіки корпоративного управління у публічну площину генерує інституційну дисфункцію. Держава, імплементуючи бізнес-моделі у соціальну сферу, спотворює правову природу публічних установ. Утворюються деструктивні «інституційні гібриди», керівництво яких змушене мислити категоріями рентабельності, а не суспільного блага. Коли публічний суб'єкт змушений генерувати прибуток, він діє всупереч своїй природі: скорочує «збиткові» послуги (складний паліативний догляд, мережі у віддалених селах), уникає ресурсозатратних пацієнтів та максимізує тарифи, перетворюючись на механізм несправедливого вилучення ресурсів. Наочним прикладом в Україні є ситуація з Комунальними некомерційними підприємствами (КНП) у сфері охорони здоров'я, які через вимогу «економічної ефективності» де-факто легалізують тіньові співоплати або оптимізують відділення, порушуючи конституційні гарантії доступності медицини. Ця несумісність цільових функцій руйнує сутність публічної влади.

Ця теоретична парадигма знаходить беззаперечне емпіричне підтвердження у глобальному тренді *ремуніципалізації* (повернення послуг у комунальну власність). За даними Transnational Institute (TNI), понад 1600 міст світу (зокрема Париж, Лондон, Берген) відмовилися від приватизації та аутсорсингу публічних функцій, визнавши експеримент із впровадженням ринкових механізмів помилковим (Kishimoto et al., 2017). Практика довела: приватний оператор закономірно знижує якість послуг та інвестиції в інфраструктуру заради вилучення короткострокового прибутку.

Критика концепції КСВ як «сурогату» відповідальності. Усвідомлюючи фундаментальну неспроможність ринкових механізмів вирішувати складні соціальні проблеми (через відсутність у них комерційної привабливості та низьку маржинальність), держава де-факто вдається до стратегії «інституційного самоусунення». Вона намагається замаскувати фактичну відмову від виконання своїх прямих конституційних обов'язків, закріплених у статтях 3 та 46 Конституції України, шляхом системного перекладання тягара соціального забезпечення на приватний сектор. Ця підміна понять інституціоналізується через механізми так званого «соціального замовлення» (аутсорсинг державних функцій) та активне просування концепції «корпоративної соціальної відповідальності» (КСВ), яку в публічному дискурсі подають як універсальний засіб подолання неефективності державного управління. Цей процес має ознаки свідомої стратегії уникнення політичної відповідальності з боку бюрократичного апарату: у разі провалу реформи влада завжди може виправдати власну бездіяльність посиленням на «недосконалість ринку» або «недобросовісність підрядника».

Проте такий підхід містить фатальну юридичну помилку, яка загрожує самій основі соціальної держави (ст. 1 Конституції України). КСВ за своєю правовою природою є

інструментом «м'якого права» (*soft law*) — сукупністю добровільних зобов'язань, від яких приватний суб'єкт може відмовитися у будь-який момент. Відбувається небезпечна підміна: імперативний обов'язок публічної влади («жорстке право», *hard law*) заміщується ситуативною благодійністю бізнесу. У цій моделі під час економічної кризи програми КСВ скорочуються першими, залишаючи вразливі верстви населення без захисту. Фактично діє механізм **«приватизації прибутків та соціалізації збитків»**: приватний сектор вилучає ренту у стабільні часи, але будь-які ризики та збитки автоматично повертаються державі та територіальній громаді.

Економіка виключення: трансакційні витрати, «гонитва за рентою» та фіскальна ілюзія. Комплексний економічний аналіз положень Закону № 2671-VIII та поширеної практики приватизації соціальних функцій, здійснений крізь призму Теорії суспільного вибору (*Public Choice Theory*) та нової інституційної економіки (*NIE*), дозволяє виявити глибинні системні вади, що ведуть до незворотної деградації територіальних громад. Ця методологія демонструє, що фрагментація єдиного публічного простору та передача повноважень зовнішнім агентам експоненціально збільшує соціальні витрати. Відбувається підміна функціональної природи місцевого самоврядування: з гаранта спільних інтересів територіальна громада перетворюється на «адміністратора фіскального примусу» (*administrator of fiscal coercion*), що використовує делеговану владу для забезпечення безперервного вилучення ресурсів на користь приватних монополій.

«Гонитва за рентою» (*Rent-seeking*) та Регуляторне захоплення. Створення «квазі-ринку» соціальних послуг, де бюджетні кошти розподіляються через тендери, формує ідеальне середовище для корупції та «погоні за рентою» (*rent-seeking*) (Tullock, 1967). Замість прямого надання допомоги нужденним, значна частина ресурсу спрямовується на фінансування забюрократизованих процедур закупівель. Переможцями тендерів стають не найефективніші організації, а політично пов'язані структури, метою яких є максимальне вилучення ренти при мінімальних витратах. Понад те, цей процес неминує призводить до регуляторного захоплення (*regulatory capture*) — ситуації, коли потужні приватні надавачі послуг, ставши монополістами на території, починають диктувати правила гри самому регулятору (місцевій раді), формуючи тарифи та стандарти виключно під власні бізнес-інтереси, ігноруючи потреби територіальної громади.

Трансакційні витрати, «Фіскальна ілюзія» та Ризик Інфраструктурного Коласпу. Аргумент неоліберальних реформаторів про те, що аутсорсинг соціальних послуг є дешевшим, базується на «фіскальній ілюзії» — феномені, коли короткострокове зменшення прямих видатків маскує довгострокове зростання сукупної вартості володіння системою. З цього випливають дві ключові проблеми. *Перша* — *приховані трансакційні витрати та проблема неповних контрактів*. Прихильники ринку ігнорують витрати на адміністрування системи (розробку контрактів, утримання тендерних комітетів, юридичний супровід) та подолання інформаційної асиметрії. У соціальній сфері вкрай важко формалізувати критерії якості (наприклад, «психологічний комфорт») у договорі. Приватний оператор завжди намагатиметься знизити якість у тих аспектах, що важко виміряти кількісно (*non-contractible quality*), вимагаючи від територіальної громади створення дороговартісної системи зовнішнього аудиту. Емпіричні дослідження доводять, що ці приховані трансакційні витрати часто нівелюють будь-яку номінальну економію від приватизації (Kishimoto et al., 2017). *Друга* — *порушення інтергенераційної справедливості та ризик інфраструктурного колапсу*. Приватизація активів (приміщень, інфраструктури) дає одноразові надходження, але позбавляє громаду важелів впливу, порушуючи принцип інтергенераційної

справедливості. Найбільш загрозливим наслідком є втрата інституційної спроможності в екстремальних умовах. Коли настає економічна криза чи війна, приватний виконавець може просто оголосити банкрутство. У цей момент виявляється, що у територіальній громаді не залишилося ні власної інфраструктури, ні фахівців для виконання своїх обов'язків, що призводить до гуманітарної катастрофи та змушує екстрено викуповувати необхідне обладнання за монопольними цінами.

Державно-приватне партнерство (ДПП) як механізм асиметричного розподілу ризиків. Некритичне захоплення ДПП у соціальній сфері є «сприятливим середовищем для рентоорієнтованої поведінки». Це механізм, що дозволяє приватному капіталу приватизувати прибутки (через гарантовані платежі з бюджету, принцип "бери або плати"), при цьому повністю соціалізуючи ризики (збитки від аварій чи криз покриває територіальна громада). ДПП створює приховані умовні зобов'язання (*contingent liabilities*), які формують непропорційне фінансове навантаження на майбутні покоління у вигляді кабальних контрактів (Asquer, 2017).

Математика дискримінації: «Пастка бідності». Встановлення у Законі № 2671-VIII жорсткого порогу платності послуг (2 прожиткових мінімуми) створює класичну «пастку бідності» (*poverty trap*) з ефектом різкого припинення бюджетної підтримки («фіскального обриву»). Ця норма діє як регресивний податок на економічну активність: система карає за найменшу спробу покращити своє матеріальне становище легальним шляхом. Працююча людина з доходом 2.1 ПМ після оплати ринкової вартості соціальних послуг опиняється в гіршому фінансовому стані, ніж непрацююча особа з доходом 1.9 ПМ. Це створює дестимул до праці, стимулюючи перехід населення до тіньового сектору економіки (De Schutter, 2021) та руйнуючи базу ПДФО — головного джерела наповнення місцевого бюджету.

Інституційна альтернатива: модель територіальної громади як Єдиної ЮОПП-ГС. Для подолання інституційної дисфункції пропонується перехід до **трисекторної моделі права** (детально розглянутої у статті «Три виміри права», Моргун, 2025a), де територіальна громада визнається єдиним неподільним суб'єктом публічного права — господарюючим суб'єктом (ЄЮОПП-ГС). Це означає деконструкцію юридичної фікції комунальних підприємств та їх повну ліквідацію як відокремлених юридичних осіб. Натомість територіальна громада стає цілісним публічно-корпоративним організмом (*корпорацією публічного права*), що консолідує активи, відповідальність та управління в єдиному правовому полі. Нижче наведено порівняльний аналіз, що демонструє, як модель ТГ-ЄЮОПП-ГС системно усуває ключові недоліки.

Подолання фрагментації: від розмивання відповідальності до Єдиної юридичної особи публічного права (Single Legal Entity of Public Law). Недолік чинної моделі: функції розпорошені між виконавчими органами (замовниками), комунальними підприємствами та приватними підрядниками. У разі необхідності комплексної допомоги кожна ланка перекладає обов'язок на іншу, посилаючись на межі контрактів, що створює критичні інституційні ризики для самостійності громади (Моргун, 2025). **Рішення в моделі ЄЮОПП-ГС:** впроваджується принцип *повної інституційної консолідації*. Соціальний департамент, лікарня, водоканал та інші стають підрозділами єдиної юридичної особи. **Перевага:** управління здійснюється через прямий адміністративний наказ, що дозволяє миттєво мобілізувати ресурси різних сфер для вирішення проблеми без укладання міжвідомчих договорів та бюрократичної тяганини. З позиції інституційної економіки це означає *радикальне скорочення внутрішніх транзакційних витрат* (на переговори, укладання контрактів та моніторинг їх виконання), які в умовах ринкової фрагментації поглинають значну частину бюджетного ресурсу.

Економіка піклування замість ринку послуг: Пряме забезпечення (Direct Provision) та Послуги загального економічного інтересу (SGEI). Недолік чинної моделі: конкуренція за мінімізацію витрат на тендерах призводить до явища «*creaming*» — відбору надавачами найлегших випадків та ігнорування складних, ресурсозатратних ситуацій. *Рішення в моделі ЄЮОПП-ГС:* соціальні послуги визнаються Послугами загального економічного інтересу (SGEI) згідно з правом ЄС (TFEU, 2016). *Механізм (In-House Procurement):* застосування принципу внутрішнього організаційного замовлення (доктрина «in-house», закладена у рішенні Суду ЄС у справах *Teckal*, Case C-107/98 (Judgment of the Court, 1999) та *Altmark*, Case C-280/00 (Judgment of the Court, 2003; Arrowsmith, 2014) докорінно змінює економіку. Оскільки послугу надає власний структурний департамент, усувається потреба в тендерних процедурах, нівелюються корупційні ризики закупівель та ліквідується маржа комерційного посередника, що нівелює ключові ризики приватизації публічних функцій (Моргун, 2026). *Перевага:* кожна гривня платників податків спрямовується безпосередньо на покриття обґрунтованої собівартості (зарплати персоналу, матеріали, капітальні інвестиції у модернізацію активів). Соціальні працівники отримують статус службовців ТГ з гарантованою зарплатою. *Мультиплікативна синергія (Positive Externality):* єдність суб'єкта дозволяє досягти унікального крос-секторального ефекту. Наприклад, капітальна інвестиція в глибоку модернізацію систем очищення води водоканалом безпосередньо призводить до системного зниження рівня захворюваності. Це зменшує операційні витрати медичного департаменту ТГ на лікування, вивільняючи фінансовий ресурс для капітальних інвестицій у новітні технології та підвищення зарплат лікарів. Одночасно здорові мешканці отримують більше вільного часу для зміцнення родинних та соціальних зв'язків, а також демонструють вищу економічну продуктивність, генеруючи збільшення ПДФО. Такий ефект неможливий на фрагментованому ринку, де підрядник захищає виключно власні активи. *Стратегічне планування:* ТГ перестає бути пасивним покупцем на волатильному ринку і отримує можливість довгострокової розбудови власної інфраструктури (соціальних центрів, транспорту) згідно з генеральним планом розвитку.

Фінансова стійкість: Фонд господарських ризиків (ФГР). Недолік чинної моделі: системна вразливість бюджетів перед комерційними ризиками. Арешт рахунків стратегічного КП (водоканал, тепломережа) за борги перед монополістами створює ланцюгову реакцію «фінансового паралічу» ТГ, ставлячи під загрозу виплату соціальних допомог та зарплат лікарям. *Рішення в моделі ЄЮОПП-ГС:* створення Фонду господарських ризиків (ФГР) за рахунок відрахувань від господарської діяльності всіх департаментів (Моргун, 2025). *Перевага:* ФГР діє як «захищена комірка» (*protected cell*). Кредитори за комерційними договорами можуть звертати стягнення лише на активи ФГР, але не мають права претендувати на кошти шкіл чи лікарень. Це створює надійний «фінансовий щит» (*firewall*), розриваючи ланцюг субсидіарної відповідальності (Моргун, 2025a).

Ліквідація «Пастки бідності»: Зміна філософії громадянства. Недолік чинної моделі: процедура «верифікації бідності» (*means-testing*) стигматизує отримувачів, маргіналізуючи їх як вічних прохачів, та порушує право на людську гідність (ст. 21, 28 Конституції України). *Рішення в моделі ЄЮОПП-ГС:* житель територіальної громади перестає бути безправним «клієнтом» і набуває статусу бенефіціарного акціонера єдиної корпорації публічного права, що докорінно трансформує його муніципально-правовий статус (Моргун, 2026a). Соціальні послуги переосмислюються з «допомоги для бідних» на «соціальний дивіденд», що фінансується як першочергова виплата доходів від управління спільним майном. *Перевага:* критерієм доступу стає об'єктивна життєва

потреба (медичні показання), а не майновий стан. Це ліквідує «пастку бідності»: людина не втрачає доступ до реабілітації, якщо отримує підвищення зарплати. Система перетворюється з механізму консервації бідності на стимул до легальної праці.

Трансформація статусу жителя: від пасивного «клієнта» до «акціонера». Важливою складовою нової моделі є зміна ролі громадянина через залучення наступних правових інструментів.

Адміністративна деконцентрація ОСН. *Проблема:* через проблему просторової відірваності послуг (відсутності доступу на низовому рівні) централізовані соцслужби не бачать потреб вразливих громадян на місцях. Чинні ОСН функціонують переважно як номінальні громадські утворення без реальних владних повноважень. *Рішення:* перехід до імперативного електорального принципу. ОСН (будинковий, вуличний, мікрорайонний комітет) перестає бути прохачем і стає територіальною філією ЄЮОПП-ГС, яка створюється автоматично (*ex officio*) в межах виборчого округу після обрання представника (Charter of the City of Los Angeles, 1999; Моргун, 2026a).

Доктрина «Податки – території» (Tax to Territory, T2T). *Проблема:* мешканці ухиляються від податків, бо не бачать зв'язку між платежами та якістю інфраструктури мікрорайону. *Рішення:* впровадження доктрини T2T. Фіксована частка податків (100% місцевих податків і зборів: податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, плати за землю, туристичного збору, збору за місця для паркування транспортних засобів, збору за розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності та літніх майданчиків, а також фіксованої частки ПДФО), зібраних з резидентів вулиці, автоматично зараховується на казначейський субрахунок відповідного ОСН (територіальної філії). *Перевага:* сплата податків перестає бути абстрактною фіскальною повинністю і стає прямою інвестицією у людський капітал (локальну амбулаторію чи школу), а також у безпосереднє покращення умов проживання, просторову інфраструктуру та безпеку власного мікрорайону (освітлення, відеоспостереження, благоустрій). Це створює надієвіший економічний та психологічний стимул для детінізації доходів (Моргун, 2026a).

Інженерія якості (V-Model) та Відкладальне вето. *Рішення:* впровадження V-Model розмежовує технічну верифікацію (департамент ТГ) та соціальну валідацію (жителі). Жоден акт виконаних робіт чи наданих соціальних послуг на території ОСН не може бути оплачений Казначейством без КЕП голови цього ОСН (механізм відкладального вето) (Моргун, 2026).

Звіт про вплив на територіальну громаду (Community Impact Statement — CIS). *Рішення:* впроваджується інститут Звіту про вплив на територіальну громаду (Community Impact Statement — CIS) як обов'язковий інституційний запобіжник. Жодне рішення Ради ТГ, що стосується оптимізації, зміни цільового призначення, приватизації або ліквідації об'єктів соціальної інфраструктури, не може бути винесене на голосування без попереднього публічного захисту та затвердження CIS на рівні профільних ОСН (територіальних філій). Цей документ повинен деталізувати не лише фінансову економію, а й довгострокові соціальні втрати (зниження *Public Value*) (Moore, 1995). Ігнорування Радою негативного висновку CIS або спроба обійти цю процедуру автоматично робить прийняте рішення юридично нікчемним (абсолютно недійсним), блокуючи його фінансування через Казначейство. Це назавжди ліквідує практику непрозорості (латентної) оптимізації соціальної мережі (Моргун, 2025).

Конституційно-правові гарантії та юридичний імунітет об'єктів спільної власності (ст. 140 Конституції України). *Рішення:* інституційна консолідація майнових активів у межах єдиної організаційно-правової форми ЄЮОПП-ГС трансформує об'єкти соціальної інфраструктури (наприклад, реабілітаційні центри) з відокремлених

підприємств у структурні департаменти територіальної громади. Відтак на них повною мірою поширюються *імперативні гарантії та юридичний імунітет*, передбачені ст. 140 Конституції України. Це створює надійний публічно-правовий запобіжник, що унеможливорює протиправне відчуження спільного майна через цивільно-правові механізми доведення до фіктивного банкрутства або звернення стягнення за господарськими зобов'язаннями (Моргун, 2025а).

Висновки. Спроба побудувати в Україні ринок соціальних послуг на основі логіки приватного капіталу (*Shareholder Value*) виявилася доктринальною помилкою, що веде до деградації публічної сфери. Альтернативна модель територіальної громади як єдиної юридичної особи публічного права — господарюючого суб'єкта (ЄЮОПП-ГС) пропонує комплексне системне вирішення, що базується на наступних елементах:

1. Економічна незалежність та синергія: механізм *In-House Procurement* ліквідує маржу приватних посередників, а консолідація департаментів генерує крос-секторальну синергію, перетворюючи соціальні видатки на капітальні інвестиції у здоров'я та людський капітал.

2. Справедливість та локальний розвиток: *Tax to Territory* та усунення «пастки бідності» перетворюють сплату податків (зокрема ПДФО) на пряму інвестицію у безпеку, інфраструктуру власного мікрорайону та легальну працю.

3. Інституційна стійкість та імунітет: *Фонд господарських ризиків*, інститут *Community Impact Statement (CIS)* та дія ст. 140 Конституції України створюють багаторівневий юридичний щит, що унеможливорює непрозору приватизацію, оптимізацію чи відчуження спільного майна через фіктивне банкрутство.

4. Реальна демократія співвласників: імперативна деконцентрація ОСН як територіальних філій та механізм *Відкладального вето (V-Model)* повертають жителям статус активних бенефіціарів, що безпосередньо контролюють якість публічних благ.

Перспективами подальших наукових розвідок у цьому напрямку є розробка проєктів нормативно-правових актів для практичної імплементації алгоритмів *Tax to Territory* та механізмів *V-Model* на рівні статутів конкретних територіальних громад України.

Бібліографічний список

- Васильєва, Н.В., 2017. Сервісна держава: різноманітність розуміння та проблемність побудови. *Університетські наукові записки*, 61, с. 279–288. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2017_1_30.
- Закон України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» від 9 січня 2025 р. № 4196-IX. *Голос України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-IX>.
- Конституція України, 1996. Закон України № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
- Моргун, В.В., 2025. Інституційні ризики для самостійності територіальної громади: порівняльно-правовий аналіз законодавчих ініціатив. *Наше право*, 4, с. 195–201. DOI: <https://doi.org/10.71404/NP.2025.4.26>.
- Моргун, В.В., 2025а. Три виміри права: Обґрунтування трисекторної моделі юридичних осіб. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право*, 15(30), с. 137–148. DOI: <https://doi.org/10.34079/2518-1319-2025-15-30-137-148>.
- Моргун, В.В., 2026. Приватизація публічних функцій: правово-економічний аналіз ризиків для держави та територіальних громад. *Європейські перспективи*, № 1, 2026, с. 261–269. DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2026.1.33>.

- Моргун, В.В., 2026а. Трансформація муніципально-правового статусу жителя та ОСН у моделі територіальної громади як єдиної юридичної особи публічного права — господарюючого суб'єкта. *Європейські перспективи*, № 2, 2026. DOI: <https://doi.org/10.71404/LAW.UA.2026.1.42>.
- Про соціальні послуги, 2019. Закон України № 2671-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>.
- Яковлєва, Г.О., 2019. *Суб'єкти права соціального забезпечення*. Дис. д-ра юрид. наук. Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/items/d60b2f44-4187-43b9-9bf5-732d5dfe7450>
- Arrowsmith, S., 2014. *The Law of Public and Utilities Procurement: Regulation in the EU and UK*. Vol. 1. Sweet & Maxwell.
- Asquer, A., 2017. Public-private partnerships: A critical reflection on the UK experience. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.230
- Статут міста Лос-Анджелес (Charter of the City of Los Angeles), 1999 (зі змінами). *City of Los Angeles*. Режим доступу: https://codelibrary.amlegal.com/codes/los_angeles/latest/laac/0-0-0-2.
- Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), 2016. OJ C202/1.
- De Schutter, O., 2021. *The "poverty trap": the myth of the dependency on social assistance. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights (A/HRC/47/36)*. United Nations General Assembly.
- Judgment of the Court of 18 November 1999. Teckal Srl v Comune di Viano and Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia. Case C-107/98. European Court Reports 1999 1-08121. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61998CJ0107>
- Judgment of the Court of 24 July 2003. Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH. Case C-280/00. European Court Reports 2003 1-07747. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0280>
- Kishimoto, S. and Petitjean, O., eds., 2017. *Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation*. Transnational Institute (TNI).
- Moore, M.H., 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press. URL: <https://www.hup.harvard.edu/books/9780674175587>
- Buchanan, J.M., 1999. *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Tullock, G., 1967. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Economic Journal*, 5(3), pp.224–232. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1465-7295.1967.tb01923.x>

References

- Arrowsmith, S., 2014. *The Law of Public and Utilities Procurement: Regulation in the EU and UK*. Vol. 1. Sweet & Maxwell.
- Asquer, A., 2017. Public-private partnerships: A critical reflection on the UK experience. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.230.
- Charter of the City of Los Angeles, 1999 (as amended). *City of Los Angeles*. Available at: https://codelibrary.amlegal.com/codes/los_angeles/latest/laac/0-0-0-2.

- Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), 2016. OJ C202/1.
- De Schutter, O., 2021. *The "poverty trap": the myth of the dependency on social assistance. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights (A/HRC/47/36)*. United Nations General Assembly. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61998CJ0107>
- Judgment of the Court of 18 November 1999. Teckal Srl v Comune di Viano and Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia. Case C-107/98. European Court Reports 1999 1-08121. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61998CJ0107>
- Judgment of the Court of 24 July 2003. Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH. Case C-280/00. European Court Reports 2003 1-07747. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0280>
- Kishimoto, S. and Petitjean, O., eds., 2017. *Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation*. Transnational Institute (TNI).
- Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine], 1996. Zakon Ukrainy № 254k/96-VR [Law of Ukraine No. 254k/96-VR]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-bp#Text>. (in Ukrainian).
- Moore, M.H., 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press. URL: <https://www.hup.harvard.edu/books/9780674175587>
- Morgun, V.V., 2025. Instytutsiini ryzyky dlia samostiinosti terytorialnoi hromady: porivnialno-pravovyi analiz zakonodavchykh initsiatyv [Institutional risks for the independence of the territorial community: a comparative legal analysis of legislative initiatives]. *Nashe pravo*, 4, pp.195–201. DOI: <https://doi.org/10.71404/NP.2025.4.26>. (in Ukrainian).
- Morgun, V.V., 2025a. Try vymiry prava: Obgruntuvannia trysektornoï modeli yurydychnykh osib [Three dimensions of law: Justification of the three-sector model of legal entities]. *Visnyk Mariupolskoho derzhavnoho universytetu. Serii: Pravo*, 15(30), pp.137–148. DOI: <https://doi.org/10.34079/2518-1319-2025-15-30-137-148>. (in Ukrainian).
- Morgun, V.V., 2026. Pryvatyzatsiia publichnykh funktsii: pravovo-ekonomichnyi analiz ryzykiv dlia derzhavy ta terytorialnykh hromad [Privatization of public functions: legal and economic analysis of risks for the state and territorial communities]. *Yevropeiski perspektyvy*, No. 1, 2026, pp. 261-269. DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2026.1.33>. (in Ukrainian).
- Morgun, V.V., 2026a. Transformatsiia munitsypalno-pravovoho statusu zhytelia ta OSN u modeli terytorialnoi hromady yak yedynoi yurydychnoi osoby publichnoho prava — hospodariuiuchoho subiekta [Transformation of the municipal and legal status of the resident and bodies of self-organization of the population in the model of the territorial community as a Single Legal Entity of Public Law — Economic Entity]. *Yevropeiski perspektyvy*, No. 2, 2026. DOI: <https://doi.org/10.71404/LAW.UA.2026.1.42>. (in Ukrainian).
- Pro sotsialni posluhy [On Social Services], 2019. Zakon Ukrainy № 2671-VIII [Law of Ukraine No. 2671-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>. (in Ukrainian).
- Tullock, G., 1967. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Economic Journal*, 5(3), pp.224–232.
- Vasylieva, N.V., 2017. Servisna derzhava: riznomanitnist rozuminnia ta problemnist pobudovy [Service state: diversity of understanding and problems of construction]. *Universytetski*

- naukovi zapysky*, 61, pp. 279–288. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2017_1_30. (in Ukrainian).
- Yakovlieva, H.O., 2019. *Subiekty prava sotsialnoho zabezpechennia* [Subjects of social security law]. Doctor of Law dissertation. Kharkiv: Yaroslav Mudryi National Law University.
URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/items/d60b2f44-4187-43b9-9bf5-732d5dfe7450>. (in Ukrainian).
- Zakon Ukrainy «Pro osoblyvosti rehuliuвання діяльності юридичних осіб окремих орґанізаційно-правових форм у перехідний період та об'єднан юридичних осіб» [Law of Ukraine "On the features of regulating the activity of legal entities of certain organizational and legal forms during the transition period and associations of legal entities"] від 9 січня 2025 р. № 4196-IX. *Holos Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-IX>. (in Ukrainian).

Morgun V.

**FROM THE ILLUSION OF THE "SERVICE STATE" TO THE REALITY OF THE
"COMMUNITY OF CO-OWNERS": CRITICAL ANALYSIS OF SOCIAL SERVICES
REFORM AND INSTITUTIONAL ALTERNATIVE**

The article undertakes a fundamental revision of the local self-government paradigm and social services system in Ukraine within the legal reality of 2026, following the abolition of the Economic Code of Ukraine. Based on interdisciplinary synthesis (constitutional law, institutional economics, systems engineering) and the author's "Three-Sector Model of Law", the methodological fallacy of extrapolating private economy criteria (Profit Maximization/ Shareholder Value) to public administration is proven. It is substantiated that the state-imposed "quasi-market" and privatization model merely generates a dangerous "fiscal illusion" of efficiency due to a sharp increase in hidden transaction costs. This neoliberal approach destroys citizens' constitutional rights (Articles 22, 46 of the Constitution of Ukraine), leads to regulatory capture, creates conditions for systemic "rent-seeking", and preserves economic dependence via the "poverty trap". To overcome institutional dysfunction, a transition to the Territorial Community model as a "Single Legal Entity of Public Law — Economic Entity (SLEPL-EE)" is proposed, involving the liquidation of separate municipal enterprises and asset consolidation. The research reveals mechanisms for integrating bodies of self-organization of the population (BSOP) as territorial branches with a suspensive veto (V-Model) and financing local infrastructure through the "Tax to Territory" doctrine. It is proven that direct provision (In-House Procurement) and Services of General Economic Interest (SGEI) form a cross-sectoral synergy, transforming social expenditures into capital investments in human capital. A multi-level municipal legal shield is conceptualized: a Business Risk Fund, the Community Impact Statement (CIS), and the absolute immunity of Article 140 of the Constitution of Ukraine to protect common property. This alternative transforms the passive resident-"client" into a proactive beneficial shareholder, fostering sustainable polycentric self-governance.

Keywords: *Single Legal Entity of Public Law — Economic Entity (SLEPL-EE), Public Value, social services, three-sector law model, administrative deconcentration, Tax to Territory, V-Model, SGEI, In-House Procurement, fiscal illusion, regulatory capture, Community Impact Statement, cross-sectoral synergy, Business Risk Fund, poverty trap, legal immunity.*

Статтю було подано / The article was submitted	15.03.2026
Статтю було прийнято / The article was accepted	21.04.2026