

DOI 10.34132/mspc2025.02.13.21

Анастасія Шульга
Олександр Іваніна

ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «КОМУНАЛЬНЕ МАЙНО» ТА «КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ»

У тезах розкрито сутність і зміст поняття «комунальне майно» та «комунальна власність» як одних із ключових категорій інституту місцевого самоврядування. Встановлено, що комунальне майно становить матеріальну основу діяльності територіальних громад, забезпечуючи їхню спроможність самостійно вирішувати питання місцевого значення. Здійснено аналіз чинного законодавства України з метою визначення правового змісту категорії «комунальне майно». Узагальнено наукові підходи до трактування цього поняття, відповідно до яких воно розглядається у правовому, економічному та управлінському аспектах. З'ясовано, що в науковій літературі комунальне майно тлумачиться як сукупність матеріальних і фінансових ресурсів, що забезпечують економічну самостійність територіальних громад. Особливу увагу приділено співвідношенню понять «комунальне майно» та «комунальна власність», визначено їхню взаємозалежність і розмежування у правовому полі. Зроблено висновок, що поняття «комунальне майно» та «комунальна власність» перебувають у тісному взаємозв'язку, але не є тотожними. Наголошено, що лише в їхній єдності забезпечується реальна економічна спроможність територіальних громад і функціональна незалежність місцевого самоврядування.

Ключові слова: комунальне майно, комунальна власність, місцеве самоврядування, територіальна громада, право власності.

Комунальне майно є однією із базових категорій у системі місцевого самоврядування, оскільки відображає матеріальну основу його діяльності. Саме наявність власних об'єктів майна – рухомих і нерухомих, майнових прав, коштів, підприємств, установ та організацій – забезпечує реальну спроможність територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення.

У чинному законодавстві України поняття «комунальне майно» прямо не визначене єдиним універсальним актом. Водночас, його зміст розкривається через низку нормативно-правових джерел. Так, наприклад, ст. 142 Конституції України передбачає, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» [4].

У свою чергу, в ст. 327 Цивільного кодексу України визначено, що «у комунальній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді» [7].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у ст. 60 конкретизує, що до комунальної власності належать «рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, корпоративні права в юридичних особах, у тому числі банках, страхових компаніях чи інших господарських товариствах, майно житлового фонду, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження» [3].

Отже, у нормативному сенсі комунальним майном є сукупність усіх об'єктів власності територіальної громади, які використовуються для забезпечення її потреб і реалізації функцій місцевого самоврядування.

З наукової точки зору, поняття «комунальне майно» трактується по-різному – залежно від того, який аспект дослідники вважають ключовим: правовий, економічний чи управлінський. Кожен із цих підходів акцентує увагу на певних особливостях процесу управління, що дозволяє комплексно розкрити його сутність і практичне значення. Так, наприклад, фахівець у сфері муніципального права О. Батанов визначає дане поняття як «матеріальну основу функціонування територіальної громади, що забезпечує її економічну самостійність і спроможність здійснювати публічне управління на місцевому рівні». Науковець підкреслює, що без власного

майна місцевого самоврядування перетворюється на формальну інституцію без реальних можливостей реалізовувати свої повноваження [1]. Схожої думки притримується і В. Кравченко, який трактує комунальне майно як «сукупність матеріальних ресурсів, що використовуються для задоволення колективних потреб територіальної громади, тобто як економічну базу її життєдіяльності» [5].

Вітчизняна дослідниця І. Кресіна акцентує увагу на тому, що комунальне майно – це не лише об'єкти, які належать громаді, але й механізм реалізації прав громади на участь в управлінні місцевими справами, зокрема через використання цих об'єктів на засадах відкритості, підзвітності й ефективності [6]. Майже аналогічне твердження наводить у своєму дисертаційному дослідженні «Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні» І.О. Бондаренко, яка визначає комунальне майно як «матеріальні блага, що перебувають у власності територіальних громад, а також заклади, установи, підприємства (та інші юридичні особи) комунальної власності, які знаходяться у власності територіальних громад та у своїй сукупності становлять матеріальну основу місцевого самоврядування» [2].

Отже, підсумовуючи різні підходи, можна узагальнити, що комунальним майном є сукупність об'єктів матеріальної, фінансової та інтелектуальної власності, що належать територіальним громадам на праві комунальної власності, перебувають у їхньому володінні, користуванні або розпорядженні безпосередньо чи через органи місцевого самоврядування, і використовуються для забезпечення соціально-економічного розвитку території, задоволення колективних потреб населення та реалізації завдань місцевого самоврядування в інтересах громади.

На практиці доволі часто відбувається підміна понять – комунальне майно ототожнюється із комунальною власністю. Однак, попри те, що ці терміни часто використовуються як взаємозамінні, вони мають різний зміст і правову природу. Водночас між ними існує тісний взаємозв'язок, який зумовлює необхідність їх чіткого розмежування у науковому, правовому та практичному контекстах. Розглянемо нижче це більш детально.

Комунальною власністю є право територіальної громади володіти, користуватися і розпоряджатися майном, що їй належить. Тобто це – правовий режим володіння майном, зафіксований у нормах Конституції та Цивільного кодексу України. У свою чергу, комунальним майном є сукупність конкретних об'єктів, що становлять матеріальну основу комунальної власності. Іншими словами, це речовий зміст або матеріальне втілення права комунальної власності.

У сфері публічного управління комунальна власність визначає правовий статус активів територіальної громади, а комунальне майно є інструментом реалізації цього статусу, тобто ресурси, якими місцева влада може керувати задля суспільного блага. Тому ефективність управління комунальним майном напряму залежить від того, як реалізується право комунальної власності – через прозорі процедури, цифрові реєстри, публічну звітність, а також баланс між публічним інтересом і господарською вигодою (рис. 1).



Рис. 1. Логічний зв'язок між комунальною власністю і комунальним майном.

Джерело: сформовано авторами

Отже, узагальнюючи наведене, можна зробити висновок, що поняття «комунальне майно» та «комунальна власність» перебувають у тісному взаємозв'язку, але не є тотожними. Комунальна власність виступає базовою правовою категорією, яка відображає належність майна територіальній громаді на правах власника. Натомість комунальне майно є матеріальним вираженням цієї власності – сукупністю об'єктів, що належать громаді та забезпечують її життєдіяльність. Відповідно комунальна власність без майна є формальною, а майно без права комунальної власності – безгосподарним. Лише в їхній єдності забезпечується реальна економічна спроможність територіальних громад і функціональна незалежність місцевого самоврядування.

References

1. Batanov, O.V. (2010). *Munitsypalna vlada v Ukraini: problemy teorii ta praktyky* [Municipal government in Ukraine: problems of theory and practice]. Kyiv: Yurydychna dumka [in Ukrainian].
2. Bondarenko, I.O. (2013). *Komunalna vlasnist yak materialna osnova miskoho samovriaduvannia v Ukraini* [Municipal property as the material basis of local self-government in Ukraine: Candidate of Juridical Sciences dissertation]. *Candidate's thesis*. Odesa [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» No. 280/97-VR vid 21 travnia 1997 r. [Law of Ukraine «On local self-government in Ukraine» No. 280/97-VR of May 21, 1997]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Tekst> [in Ukrainian].
4. Konstytutsiia Ukrainy No. 254k/96-VR vid 28 chervnia 1996 roku [Constitution of Ukraine No. 254k/96-VR of June 28, 1996]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Tekst> [in Ukrainian].
5. Kravchenko, V.V., & Pittsyk, M.V. (2003). *Munitsypalne pravo Ukrainy* [Municipal Law of Ukraine]. Kyiv: Atika [in Ukrainian].
6. Tsvietkov, V.V., Kriesina, I.O., & Kovalenko, A.A. (2003). *Suspilna transformatsiia i derzhavne upravlinnia v Ukraini: polityko-pravovi determinanty* [Social transformation and public administration in Ukraine: political and legal determinants]. Kyiv: Kontsern «Vydavnychiy dim «In Yure» [in Ukrainian].
7. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy No. 435-IV vid 1 sichnia 2003 r. [Civil Code of Ukraine No. 435-IV of January 1, 2003]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Tekst> [in Ukrainian].

DOI 10.34132/mspc2025.02.13.21

Anastasiia Shulha
Oleksandr Ivanina

PROBLEMS OF THE RELATIONSHIP BETWEEN THE CONCEPTS OF «COMMUNAL PROPERTY» AND «MUNICIPAL PROPERTY»

The theses reveal the essence and content of the concepts of «municipal property» and «municipal ownership» as key categories of the institution of local self-government. It has been established that municipal property constitutes the material basis for the activities of territorial communities, ensuring their capacity to independently address local issues. An analysis of current Ukrainian legislation was carried out to determine the legal content of the category of «municipal property». Scientific approaches to interpreting this concept have been summarized, according to which it is considered from legal, economic, and managerial perspectives. It was found that in the scientific literature, municipal property is understood as a set of material and financial resources that ensure the economic independence of territorial communities. Particular attention has been paid to the relationship between the concepts of «municipal property» and «municipal ownership», and their interdependence and distinction within the legal framework have been identified. It is concluded that these concepts are closely related but not identical. It is emphasized that only in their unity can the real economic capacity of territorial communities and the functional independence of local self-government be ensured.

Keywords: communal property, communal ownership, local self-government, territorial community, property rights.

Відомості про авторів / Information about the authors

Анастасія Шульга, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування, Юридичного факультету, Чорноморського національного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна. E-mail: ondain2009@ukr.net, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8528-8722>.

Anastasiia Shulha, Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Department of Public Administration and Management, Faculty of Law, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine. E-mail: ondain2009@ukr.net, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8528-8722>.

Олександр Іваніна, магістр кафедри публічного управління та адміністрування, Юридичного факультету, Чорноморського національного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна. E-mail: Alexandr.mk8@gmail.com, orcid: <https://orcid.org/0009-0004-6619-8539>.

Oleksandr Ivanina, Master's student of the Department of Public Management and Administration, Faculty of Law, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine. E-mail: Alexandr.mk8@gmail.com, orcid: <https://orcid.org/0009-0004-6619-8539>.