

УДК 346.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.1.62>

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ МАЙНА ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Ляшенко А.А.,

кандидат юридичних наук,
адвокат «Одеської обласної колегії адвокатів».

ORCID: 0009-0001-4078-9195.

e-mail: aliashenko27@ukr.net

Ляшенко А.А. Правовий режим майна органів внутрішніх справ України: питання ефективності правового регулювання.

Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави наголошується у статті третій Конституції України. Система органів внутрішніх справ України (далі – ОВС та/або система) є одним з провідних суб'єктів владних повноважень, покликаний безпосередньо виконувати цей державний обов'язок, а ефективність його діяльності на пряму залежить від рівня матеріально-технічного забезпечення системи.

У період російсько-української війни система ОВС виступає як суб'єкт максимально залучений до безпекового середовища України. Особливості організації діяльності ОВС в умовах воєнного стану визначено чинним законодавством, зокрема Законом України «Про правовий режим воєнного стану» і залежать, насамперед, від поточної оперативної обстановки, а також від політичних, економічних, соціальних умов та інших обставин, з урахуванням яких розробляються спеціальні плани, спрямовані забезпечити окрім іншого ефективне використання внутрішніх матеріальних та організаційних ресурсів системи.

Безумовно, головним завданням післявоєнного відновлення країни стане концентрація зусиль держави на посиленні обороноздатності країни та конкурентоспроможності національної економіки.

Складовою сучасних економічних відносин в Україні є господарська діяльність суб'єктів системи ОВС, ефективність якої залежить, перш за все, від

обрання перспективних варіантів правотворчих рішень, здатних забезпечити належний правовий режим майна, на яком вона базується.

Слід визнати, що вивчення особливостей майнової основи господарювання в ОВС досі не стали предметом належної уваги науковців. Дослідження проблемних аспектів у цій сфері є нагальною необхідністю в сучасних умовах, запорукою їх своєчасного і успішного розв'язання.

У науковій статті запропоновано системно-управлінський підход у якості дієвого інструменту для дослідження правового режиму та майнового стану суб'єктів господарської діяльності у системі ОВС. Здійснено короткий огляд та аналіз законодавства, надані пропозиції щодо його удосконалення.

Особливу увагу приділено визначенню видів матеріально-технічного забезпечення ОВС як системи господарських взаємин, запропоновано першочергові заходи, які дозволить об'єктивно оцінити ефективність правового регулювання у досліджуваній сфері та намітити шляхи раціоналізації господарської діяльності у системі ОВС в умовах суворого економічного бюджетних коштів.

Ключові слова: органи внутрішніх справ, система, ефективність правового регулювання, господарська діяльність, правовий режим майна суб'єктів господарювання, майновий стан та облік майна суб'єктів господарювання, системно-управлінський підхід, інвентаризація, аудит.

Liashenko A.A. Legal regime of the property of internal affairs bodies of Ukraine: the question of the effectiveness of legal regulation.

Article 3 of the Constitution of Ukraine emphasises that the establishment and maintenance of human rights and freedoms is the main duty of the state. The system of internal affairs bodies of Ukraine (hereinafter - IAB and/or the system) is one of the leading subjects of power, called upon to directly fulfil this state duty, and the effectiveness of its activities directly depends on the level of material and technical support of the system.

In the period of the Russian-Ukrainian war, the IAA system acts as an entity that is involved in the security environment of Ukraine to the maximum extent possible. The peculiarities of organising the activities of internal affairs agencies under martial law are determined by current legislation, in particular the Law of Ukraine 'On the Legal Regime of Martial Law', and depend primarily on the current operational situation, as well as on political, economic, social conditions and other circumstances,

including the state is developing special plans to ensure, among other things, the efficient use of internal material and organisational resources of the system. Undoubtedly, the main task of the country's post-war recovery will be to concentrate the state's efforts on strengthening the country's defence capability and the competitiveness of the national economy.

A component of modern economic relations in Ukraine is the economic activity of the subjects of the internal affairs system, the effectiveness of which depends primarily on selection of promising options for law-making decisions capable of ensuring the proper legal regime of the property on which it is based.

It should be acknowledged that the study of the peculiarities of the property basis of economic activity in the IAA has not yet been the subject of due attention of scholars. The study of problematic aspects in this area is an urgent necessity in modern conditions and a guarantee of their timely and successful resolution.

The article proposes a systemic management approach as an effective tool for studying the legal regime and property status of business entities in the system of internal affairs. A brief review and analysis of the legislation is made, and proposals for its improvement are made.

Particular attention is paid to determining the types of material and technical support of internal affairs agencies as a system of economic relations, and the author suggests priority measures which will allow an objective assessment of the effectiveness of legal regulation in the area under study and outline the ways to rationalise economic activities in the internal affairs system under conditions of strict budgetary austerity.

Key words: internal affairs agencies, system, efficiency of legal regulation, economic activity, legal regime of property of economic entities, property status and accounting of property of economic entities, systemic management approach, inventory, audit.

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку господарської діяльності в ОВС України вимагає всебічного дослідження майнового стану її суб'єктів, адже, як слушно зазначає А.І. Суббот, питання фінансових відносин і фінансового забезпечення правоохоронних органів завжди стояли надзвичайно гостро через особливості системи господарювання й обмеженість бюджетних коштів. При цьому, науковець наголошує, що правоохоронні органи є юридичними особами публічного права, тож у межах законодавства України можуть самостійно організовувати товарно-грошову діяльність щодо матеріально-технічного та фінансового забезпечення, а перспектива отримання коштів від фінансово-господарської діяльності є цілком реальною можливістю, адже є чимало послуг, які можуть здійснюватися правоохоронними органами на комерційній основі [2, с. 16–18].

Здійснення матеріально-технічного забезпечення ОВС із використанням позабюджетних коштів; вишукування додаткових джерел фінансування; раціональне використання виділених коштів: створення жорсткого режиму економії грошових коштів, енергетичних та матеріально-технічних ресурсів шляхом скорочення витрат на службові відрядження, утримання автотранспорту, засобів зв'язку, навчальних та оздоровчих закладів, а також можливість залучення інших позабюджетних коштів, пропонує М.Ф. Криштанович [3].

Наведене вказує на актуальність обраної теми, на необхідність розробки та обґрунтування позицій щодо удосконалення правової основи господарської діяльності у системі ОВС.

Загальні правові засади господарювання визначені Господарським кодексом України [4], зокрема, основні положення щодо майнової основи господарювання (ст. 67; розділ III). У зв'язку з цим, не можна обійти стороною безвідповідальне рішення Верховної Ради України щодо скасування зазначеного кодексу, який згідно пункту 3 статті 17 Закону України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» від 09.01.2025 року № 4196-IX [5] втрачає чинність з дня введення в дію цього Закону (28.08.2025).

Стисло узагальнюючи негативні наслідки прийняття цього Закону, О.П. Подцерковний обґрунтовано наголошує, що така декодифікація дестабілізує судову практику та правове поле економіки, адже лише Господарський кодекс систематизує інструменти державної економічної політики, запобігає банкрутству некомерційних суб'єктів (політичних партій, релігійних організацій тощо), встановлює правила некомерційної господарської діяльності, правила агентського договору і т.п. [6].

За таких обставин ми повинні прагнути розробляти та приймати не окремі нормативно-правові акти, а по можливості, підходити до питань нормотворчості системно, пропонуючи одразу кодифікований акт, працюючи на перспективу майбутньої кодифікації, яка, за нашим глибоким переконанням, не змусить себе довго чекати.

Про необхідність систематизації нормативно-правових актів неодноразово вказувала низка вітчизняних науковців (М.Ф. Криштанович [3], А.О. Рибалкін [7], І.М. Вороніна [8] та ін.), слушно

підкреслюючи, що запровадження сучасних правових основ механізму управління ОВС в сфері їх матеріально-технічного забезпечення і фінансово-господарської діяльності, зокрема, створення єдиного кодифікованого акту, дасть змогу намітити ті реальні шляхи розвитку, за якими можна вийти на принципово новий рівень їх діяльності із вирішення питань національної безпеки.

Для досягнення поставлених цілей нам необхідно дослідити особливості правового режиму майна суб'єктів господарювання в системі ОВС, застосовуючи метод економічного аналізу права [27, с. 1], насамперед визначити його структуру, розглядаючи ОВС з позицій системно-управлінського підходу, коли майнове забезпечення елементів системи чітко корелюється із завданням, поставленим перед окремим її елементом в контексті ефективності функціонування системи у цілому [1].

У результаті такої взаємодії частини (елементи) системи набувають нових властивостей, які не притаманні її окремим елементам, мовою системного аналізу – **емерджентність** (англ. emergence – виникнення, поява, прояв нового) [9, с. 82, 485-486], що значно підвищує ефективність системи, коли у діяльності об'єкта проявляються не тільки окремі функціональні властивості, а й загальні системні, які мають кумулятивний (концентрований) ефект [1, с. 65].

Мета дослідження: встановлення оптимального правового режиму майна, переданого господарюючим суб'єктам (елементам) системи ОВС і як результат: ефективне правове регулювання господарської діяльності, здатне забезпечити її розвиток у системі ОВС. Відповідно до вказаної мети: обґрунтування необхідності проведення першочергових заходів щодо визначення та вивчення майнового стану окремих господарюючих суб'єктів (елементів) системи ОВС.

Стан опрацювання проблематики. Питання удосконалення економіко-правових методів управління в органах державної та місцевої влади, у тому числі у системі ОВС, досліджували у своїх наукових працях такі автори як О.М. Бандурка, В.О. Соколов, М.С. Ільницький, М.Ф. Криштанович, С.М. Дрозд, А.О. Рибалкін, А.І. Суббот, Г.О. Крамаренко та інші науковці.

Господарсько-правова проблематика досліджуваних правовідносин (в узагальненому аспекті) розглядається в працях В.К. Макутова, Г.Л. Знаменського, О.М. Вінник, О.А. Беляневич, В.С. Щербини, О.П. Подцерковного, інших вітчизняних і зарубіжних авторів.

Виклад основного матеріалу. Для досягнення мети нашого дослідження, буде корисним спочатку визначитись з деякими базовими поняттями, оскільки це дозволить виділити та відрізнити їх від інших предметів, запобігти їх змішуванню, плутанині в міркуваннях.

Так, під ефективністю правового регулювання більшість науковців розуміє (і з ними не можна не погодитись) зумовлену його організацією конкретну міру результативності правового регулювання, яка виявляється у певному співвідношенні між очікуваними та фактичними наслідками дії права на суспільні відносини [10, с. 223], при цьому, пропонуються кілька критеріїв виміру дієвості правового регулювання, а саме: цінність, економічність та ефективність [11, с. 150–161].

Спираючись на різні наукові думки теоретичного характеру, буде слушним наголосити, що майнова основа господарювання – це система, як правило, комплексних інститутів господарського права, тобто конкретизованих правовим режимом відносно відособлених правових норм, за допомогою яких здійснюється регулювання груп (видів) взаємозалежних суспільних відносин через застосування галузевого методу регулювання для досягнення спільної мети [12, с. 304; 13, с. 135; 14, с. 198]. При цьому, зміст даного галузевого методу (у нашому дослідженні це поєднання системно-управлінського та господарсько-правового методів) полягатиме у рівному підпорядкуванні усіх учасників господарських відносин суспільному господарському порядку [15, с. 94].

Погоджуючись з думками окремих науковців, під правовим режимом слушним буде розуміти створення особливого порядку законодавчого регулювання господарської діяльності, який складається з встановлення системи стимулів, нормативів, гарантій, заборон, зобов'язань, обмежень, а також їх виконання, застосування заходів примусу та притягнення винних до відповідальності [16, с. 254–258].

Правовий режим майна суб'єктів господарювання є комплексним інститутом права, який визначає структуру цього майна, порядок його придбання (формування), використання і вибуття, межі розпорядження майном з боку третіх осіб, а також порядок звернення на нього стягнення кредиторів.

Таке розуміння правового режиму майна, як своєрідного правового інституту, передбачає з'ясування та визначення його окремих складових для кожного елемента системи, що у свою чергу передбачає розгляд ОВД як системи з точки зору теорії систем як сукупності об'єктів і процесів, які називаються елементами та які взаємопов'язані і взаємодіють між собою і при цьому утворюють єдине ціле, яке набуває властивостей, що не притаманні складовим елементам єдиного цілого, узятим окремо. Такий підхід повністю корелюється з діючим законодавством України, яке розглядає ОВД виключно як систему.

Наприклад, проект Закону України від 18.01.2008 № 1376 «Про органи внутрішніх справ України» [17] та проект Закону України від 06.04.2015 № 2561 «Про органи внутрішніх справ України»

[18] характеризують органи внутрішніх справ України як єдину систему органів влади. Поняття «система» має місце у розпорядженнях Кабінету Міністрів України № 1118-р від 22.10.2014 [19] та № 213-р від 04.03.2015 [20]. Саме останнім розпорядженням було передбачено розроблення законопроекту «Про Національну поліцію», де Міністерство внутрішніх справ ставало своєрідним системоутворюючим холдингом, який здійснює функції управління господарською діяльністю підпорядкованих йому суб'єктів (елементів-підсистем): Національною поліцією, Національною гвардією, Міграційною службою, Державною прикордонною службою, Службою сервісних центрів та ін.

При цьому, слід зауважити, що елемент системи – це об'єкт, який виконує певні функції і не підлягає подальшому поділу у межах поставленого завдання і кожному елементу необхідно встановити свій правовий режим переданого йому майна, який би охоплював: склад (структуру) майна; підстави виникнення й припинення майнових прав суб'єктів господарювання; порядок набуття та формування майна; правовий статус майна та окремих об'єктів; порядок використання майна у процесі здійснення господарської діяльності; порядок розпорядження, управління майном тощо; особливості обліку майна та звітності щодо його використання; особливості порядку та способів захисту майна та майнових прав; порядок вибуття майна; особливості порядку звернення стягнень на майно [21].

Науковці визначають майновий стан суб'єктів господарювання у системі ОВД, як сукупність належних їм майнових прав та майнових зобов'язань, пов'язаних з забезпеченням грошовими коштами, озброєнням, бойовою та іншою технікою, боєприпасами, засобами зв'язку, транспортними засобами, оперативною та організаційною технікою, речовим, господарським майном, спецодягом, казарменим інвентарем, а також пільгами та компенсаціями; соціальним страхуванням; пенсійним, житловим, медичним та санаторно-курортним забезпеченням у системі господарських і грошово-товарних взаємин між органами влади, організаціями, установами, підприємствами, фізичними особами, з одного боку й органами правопорядку та їхніми підрозділами – з другого [22, с. 17; 23, с. 180-181; 24, с. 24; 4], що відображається у бухгалтерському обліку господарської діяльності відповідно до вимог закону.

Задля досягнення мети нашого дослідження необхідна інвентаризація зазначеного майна в рамках аудиту окремих елементів системи, яка дозволить встановити основу господарювання системи, а саме склад (структуру) її майна, перевірити та переконатися у фактичній наявності майна, вивчити стан зобов'язань органу правопорядку як елементу системи, правильність й достовірність оцінки майна згідно показників фінансової звітності, що є запорукою прийняття ефективних рішень щодо його раціонального використання. Інвентаризацію слід розглядати як елемент методу бухгалтерського обліку, як метод господарського контролю та функцію збереження майна системи ОВС.

Мета участі аудитора в проведенні інвентаризації полягає у виявленні відповідності між даними бухгалтерської звітності і фактичною наявністю майна, а також в оцінці та аналізі системи внутрішньогосподарського контролю у системі ОВС [25, с. 19–32; 26, с. 49–51].

Періодична інвентаризація майна елементів системи в рамках аудиту дає можливість контролю, який є своєрідною формою зворотного зв'язку. Саме облік є тим інструментом, який дозволяє виявити наскільки ефективно використовується майно при здійсненні господарської діяльності в системі ОВС, зокрема, він дозволить у подальшому розрізнити доходи, отримані від господарської діяльності окремих елементів системи, встановити їх загальні нормативні засади, що забезпечить правомірне використання майна, визначити перелік видів господарської діяльності, дозволеної у системі ОВС, встановити порядок її легалізації.

Висновки. Слід погодитись з думками вітчизняних науковців, що економічний аналіз права в рамках сучасного міждисциплінарного системно-управлінського підходу дозволяє аналізувати та систематизувати результати діяльності правової системи, а відтак, забезпечити ефективність правового регулювання у сфері господарських відносин, коли за великої соціальної значимості позитивного результату обирається оптимальний економічний спосіб його досягнення.

Практичне застосування методу економічного аналізу права передбачає послідовне здійснення наступних заходів: **1) чітке визначення структури ОВС;** 2) проведення аудиту майнового стану **кожного господарюючого суб'єкту, що входить до структури ОВС;** 3) за результатами інвентаризації в рамках аудиту визначення складу (структури) майна кожного господарюючого суб'єкту, що входить до структури ОВС; 4) за результатами аудиту та інвентаризації майна встановлення для кожного його різновиду окремого правового режиму; 5) визначити перелік дозволених, обмежено дозволених та заборонених видів господарської діяльності в системі ОВС; 6) вибір оптимальних організаційно-правових форм для господарюючих суб'єктів, що входять до структури ОВС; 7) на підставі отриманих результатів почати роботу над створенням єдиного кодифікованого нормативно-правового акту, який би створював економіко-правове підґрунтя для розвитку господарської діяльності у системі ОВС.

Проведення запропонованих заходів дають можливість у подальшому побудувати модель системи ОВС, здійснити її системне дослідження та апробацію в рамках державно-правового експерименту, об'єктивно оцінити та підвищити економічну ефективність системи при вирішенні стратегічних завдань, поставлених у Стратегії національної безпеки та у Конституції України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ляшенко А.А. Управління господарською діяльністю в системі органів внутрішніх справ України: питання ефективності правового регулювання. *Збірник «Науковий вісник УжНУ. Серія: Право»*. Випуск 88: частина 2. С. 62–70.
2. Суббот А.І. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення правоохоронних органів як складові їх безпечної діяльності. *Віче*. 2012. № 24 (333). С. 16–18.
3. Криштанович М.Ф. Організаційно-правові та фінансові засади матеріально-технічного забезпечення діяльності ОВС України. *Науковий вісник*. 2014. Вип. 14 «Демократичне врядування», електронне видання, URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_10.
4. Господарський кодекс України. Верховна Рада України. Закон України від 16.01.2003 року № 436-IV. *Офіційний вісник України*. № 11. 2003. Ст. 462.
5. Закон України № 4196-IX «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» від 09.01.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-20#n820>.
6. Подцерковний О.П. Тіньові законопроекти дестабілізації економіки. Український новинний суспільно-політичний інтернет-портал «Цензор.НЕТ». URL: Спроба скасування Господарського кодексу | Цензор.НЕТ (sensor.net).
7. Рибалкін А.О. Проблеми систематизації нормативних актів органів внутрішніх справ. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2001. № 14. С. 128–133.
8. Вороніна І.М. Актуальні питання відомчої нормотворчості в системі органів внутрішніх справ. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. № 17. Том 1. С. 43–45.
9. Знаменський Г.Л. Новое хозяйственное право. Избранные труды: сб. науч. трудов. Киев. Юринком Интер, 2012. 488 с.
10. Загальна теорія держави і права. Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів. М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. За ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
11. Рабінович П.М. Основи загальної теорії держави і права. П.М. Рабінович. К.: Атіка, 2001. 176 с.
12. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. 2-ге вид. Київ: Алерта, 2010. 520 с.
13. Общетеоретическая юриспруденция. Учебный курс: учебник / под ред. Ю.Н. Оборотова. Одесса: Феникс, 2011. 436 с.
14. Подцерковний О.П. Універсалізація поняття зобов'язання як фактор розвитку галузей права. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2009. С. 192–201. URL: <file:///C:/Users/admin/Downloads/23.pdf>.
15. Знаменський Г.Л. Господарське право України: сучасний стан та перспективи. *Юридична Україна*. № 10–12/2015. С. 92–97.
16. Коваленко Н.В. До питання про визначення поняття та ознак правового режиму. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 12. С. 254–258. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/12/48.pdf>.
17. Проект Закону України від 18.01.2008 № 1376 «Про органи внутрішніх справ України». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=31401.
18. Проект Закону України від 02.07.2015 № 2561 «Про органи внутрішніх справ України» URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54672.
19. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1118-р від 22.10.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1118-2014-%D1%80#Text>.
20. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 213-р від 04.03.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80#Text>.
21. Коментарі до статей 133, 144–145 до Господарського кодексу України. За загальною редакцією Г.Л. Знаменського, В.С. Щербини. Юрінком Інтер. Київ. 776 с.
22. Бандурка О.М. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ. Х. НУВС. 2000. 353 с.
23. Криштанович М.Ф. Модернізація механізмів державного управління в системі органів внутрішніх справ сучасної України. дис ... д-ра. юрид. наук. 25.00.02. Львів. 2016. 474 с.
24. Бідюкова М.С. Правове регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС. дис ... канд. юрид. наук. 12.00.05. Харків. 2008. 217 с.

25. Бутинець Ф.Ф. Інвентаризація в аудиті: проблеми організації та методики проведення. *Вісник ЖДТУ*. 2006. № 1(35). С. 19–32.
26. Височан О.С. Височан О.О. Інвентаризація: сутність, класифікація, принципи, функції та завдання. *Науковий вісник УЖНУ*. 2018. Вип. 22, ч. 1, с. 48–52.
27. Подцерковний О.П. Про розбіжність економічного змісту та юридичної форми суспільних відносин. *Наукові праці НУ «ОЮА»*. 2010. Том 9, с. 217–225.