

УДК 342.951:352.075.3:336.02

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.06.2.51>

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ПИТАННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Крупко Я.М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
начальник кафедри адміністративного та конституційного права
Пенітенціарної академії України,
ORCID: 0000-0002-1578-2303

Крупко Я.М. Особливості діяльності органів державної виконавчої влади в умовах воєнного стану: питання фінансового контролю.

У статті досліджуються особливості діяльності органів державної виконавчої влади в умовах воєнного стану крізь призму здійснення фінансового контролю як інструменту забезпечення правовладдя та дотримання людських прав. Акцентовано увагу на тому, що в екстраординарних обставинах, спричинених воєнними діями, традиційні механізми публічного контролю стикаються з обмеженнями доступу, дефіцитом часу для ухвалення управлінських рішень та необхідністю збереження режимної інформації. Продемонстровано, що фінансовий контроль у цих умовах не може зводитися до формальної перевірки дотримання бюджетної дисципліни, а повинен перетворюватися на динамічний процес, спрямований на забезпечення ефективності, прозорості та підзвітності використання публічних ресурсів.

Особливу увагу приділено діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України, яка у структурі Міністерства юстиції виконує комплекс завдань, що потребують значних фінансових витрат – на охорону об'єктів, переміщення засуджених, утримання установ виконання покарань, забезпечення безпеки персоналу. У воєнний період здійснення контролю за публічними фінансами у межах цієї служби ускладнюється специфічними умовами функціонування, проте набуває ще більшої ваги у контексті забезпечення гарантій людських прав.

Зазначено, що системні порушення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, які неодноразово фіксував Європейський суд з прав людини у зв'язку з неналежними умовами тримання осіб у місцях несвободи, свідчать про необхідність переосмислення ролі фінансового контролю та удосконалення фінансово-правове регулювання.

Аргументовано, що модернізація системи фінансового контролю – шляхом цифровізації, ризик-орієнтованого аудиту та посилення міжвідомчої координації – має розглядатися як інституційна умова збереження балансу між оперативністю управління та непорушністю людської гідності.

Зроблено висновок, що у період воєнного стану фінансовий контроль стає не лише засобом підтримання функціональної спроможності органів виконавчої влади, а й правозахисним інструментом, який забезпечує дотримання принципів пропорційності, законності та правовладдя навіть у кризових ситуаціях.

Ключові слова: верховенство права, виконавча влада, орган державної виконавчої влади, права людини, публічні фінанси, фінансовий контроль, фінансово-правове регулювання.

Krupko Y.M. Peculiarities of the state executive institutions' activities under martial law: financial control issues.

The article examines the peculiarities of the state executive institutions' activities under martial law through the prism of financial control as a tool for ensuring the rule of law and human rights compliance. The emphasis is on the fact that in extraordinary circumstances caused by military actions, traditional mechanisms of public control meet access restrictions, a shortage of time for making management decisions, and the urgency to preserve regime information. It is demonstrated that financial control under these conditions cannot be reduced to a formal verification of compliance with budget discipline, but must be turn into a dynamic process aimed at ensuring the efficiency, transparency, and accountability of the public resources use.

Particular attention is paid to the activities of the State Penitentiary Service of Ukraine, which, within the Ministry of Justice structure, performs a set of tasks that require significant financial costs – for the protection of facilities, the transfer of convicts, the maintenance of penal institutions, ensuring the safety of personnel. During wartime, the exercise of control over public finances within this service is

complicated by the specific conditions of operation, but acquires even greater importance in the context of human rights guarantees ensuring.

It is noted that the systemic violations of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which have been repeatedly recorded by the European Court of Human Rights in connection with inadequate conditions of detention of persons in places of deprivation of liberty, indicate the exigency to rethink the role of financial control and improve financial and legal regulation.

It is argued that the modernization of the financial control system – through digitalization, risk-based audit and strengthening interdepartmental coordination – should be considered as an institutional condition for maintaining the balance between the efficiency of management and the inviolability of human dignity.

It is concluded that during martial law, financial control becomes not only a means of maintaining the functional capacity of executive bodies, but also a human rights protection instrument ensuring compliance with the principles of proportionality, legality and the rule of law even in crisis situations.

Key words: rule of law, executive power, state executive body, human rights, public finances, financial control, financial and legal regulation.

Постановка проблеми. У сучасних умовах діяльність органів державної виконавчої влади в Україні зазнає суттєвих трансформацій, що безпосередньо впливає на механізми фінансового контролю. Значні обсяги екстрених держзакупівель, перерозподіл бюджетних коштів та прискорені процедури, що підвищують імовірність фінансових ризиків та викликають потребу в адаптованих контролюючих механізмах. При цьому законодавчі зміни, що вводяться в умовах воєнного стану, можуть створювати прогалини та колізії у регламентації повноважень контролюючих органів, що зумовлює потребу дослідити механізми їхньої координації та взаємодії.

Відтак, з огляду на значні бюджетні видатки, швидку реорганізацію ресурсів, пріоритетність оборонних та гуманітарних потреб, а також посилення ризиків зловживань (у тому числі й корупційних), виникає нагальна потреба в системному дослідженні особливостей функціонування виконавчої влади саме в режимі воєнного стану. До того ж, адаптація існуючих інструментів фінансового контролю до екстрених умов є недостатньо вивченою.

Актуальність піднятої проблематики посилюється міжнародним контекстом: зобов'язання України щодо прозорості використання міжнародної допомоги та рекомендації міжнародних інституцій вимагають адаптації національних механізмів контролю. Відтак, дослідження має і прикладне значення: воно дозволить акцентовано визначити слабкі місця чинної системи фінансового контролю в умовах воєнного стану, обґрунтувати пропозиції щодо законодавчих і адміністративних змін, а також розробити рекомендації для підвищення прозорості, підзвітності та ефективності витрачання державних ресурсів.

Метою дослідження є з'ясування особливостей здійснення фінансового контролю в діяльності органів державної виконавчої влади в умовах воєнного стану та визначення його ролі як інструменту забезпечення правовладдя і дотримання людських прав.

Стан опрацювання проблематики. Питання діяльності органів державної виконавчої влади в умовах надзвичайних чи воєнних станів загалом розглядаються у працях українських та зарубіжних дослідників, проте аспект фінансового контролю в цих умовах залишається недостатньо розробленим.

У вітчизняній науці увага переважно зосереджується на конституційно-правових засадах функціонування виконавчої влади (В. Авер'янов, А. Пухтецька [1, с. 110–117], Ю. Фрицький [2, с. 69–79], Ю. Шемшученко [3, с. 3–6]), адміністративно-правовому статусі органів публічної адміністрації (О. Орел [4, с. 190–198], К. Примаков [5, с. 83–86], О. Радишевська [6, с. 56–58]), а також на загальних питаннях публічного фінансового контролю (А. Колпакова [7, с. 9–18], В. Пасічник [8, с. 107–113]).

Окремі аспекти діяльності виконавчих органів у кризових чи воєнних умовах висвітлювалися у працях, присвячених державному управлінню в екстраординарних ситуаціях (Ю. Завгородня й А. Кучук [9, с. 41–45; 10], В. Пекарчук [11, с. 17–21]), однак фінансовий компонент цих досліджень здебільшого має фрагментарний характер.

Аналіз наявних наукових позицій засвідчує, що питання забезпечення ефективності фінансового контролю під час воєнного стану розглядається переважно у прикладному вимірі – через аналіз аудиторських процедур, публічних закупівель чи діяльності Державної аудиторської служби, тоді як його доктринальне осмислення залишається обмеженим.

Зарубіжна наукова думка також приділяє увагу проблемам функціонування виконавчої влади в умовах надзвичайних режимів, зокрема через призму забезпечення підзвітності та належного врядування, зазначаючи, що в кризових обставинах фінансовий контроль має не послаблюватися,

а трансформуватися з урахуванням принципів пропорційності, прозорості та публічної відповідальності.

Таким чином, стан наукового опрацювання проблематики можна охарактеризувати як недостатній у частині комплексного аналізу механізмів фінансового контролю в діяльності органів державної виконавчої влади під час воєнного стану. Відсутня системна теоретико-правова база, яка б пояснювала баланс між розширеними повноваженнями виконавчої влади та збереженням ефективних інструментів контролю за використанням публічних фінансів у надзвичайних умовах.

Виклад основного матеріалу. Проблематика діяльності органів державної виконавчої влади в умовах воєнного стану розглядається у сучасній адміністративно-правовій науці переважно крізь призму забезпечення безперервності функціонування державного механізму, гарантування публічної безпеки та реалізації надзвичайних повноважень.

У вказаному контексті фінансовий контроль виступає не лише інструментом управлінської раціоналізації, а й ключовим чинником підтримання довіри до державної влади та легітимності її рішень. Водночас у науковому дискурсі бракує системного осмислення того, як саме має здійснюватися фінансовий контроль у ситуації, коли традиційні процедури публічних фінансів порушуються екстраординарними обставинами.

Слід наголосити, що органи державної виконавчої влади у воєнний період функціонують у режимі підвищеної концентрації владних повноважень, що закономірно створює ризики надмірної централізації управлінських рішень і зниження рівня фінансової підзвітності. Зокрема, спрощення бюджетних процедур, запровадження скорочених строків публічних закупівель, а також делегування частини фінансових повноважень військовим адміністраціям потребують посилення контролю з боку Рахункової палати, Державної аудиторської служби та органів внутрішнього фінансового контролю міністерств.

Відзначимо, що наявна законодавча база, зокрема Бюджетний кодекс України, Закон «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» та нормативні акти Кабінету Міністрів, не повною мірою враховують специфіку дії цих органів у режимі воєнного стану.

На нашу думку, особливу увагу слід приділити фінансовому контролю в діяльності структур, безпосередньо задіяних у забезпеченні обороноздатності, громадського порядку та виконанні рішень судів. У цьому контексті особливого значення набуває питання належного фінансового забезпечення та контролю за використанням коштів у діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України, оскільки від ефективності розподілу бюджетних ресурсів у цій сфері прямо залежить дотримання базових стандартів поведінки з особами, позбавленими волі. Практика Європейського суду з прав людини неодноразово засвідчувала системність проблем, пов'язаних із неналежними умовами тримання під вартою, переповненістю установ, нестачею ресурсів для медичного обслуговування, харчування та гігієни. Такі рішення, як *Melnik v. Ukraine*, *Nevmerzhitsky v. Ukraine*, *Koktysh v. Ukraine* та інші, демонструють, що дефіцит фінансового контролю й непрозорість у використанні бюджетних коштів прямо впливають на здатність держави забезпечувати гідне поводження з ув'язненими.

У воєнних умовах зазначені проблеми поглиблюються: частина установ виконання покарань опиняється в зоні бойових дій, відбувається переміщення засуджених, зростають витрати на безпеку персоналу та інфраструктури, у тому числі на укріплення об'єктів і матеріально-технічне забезпечення. Водночас фінансова звітність у таких умовах часто має обмежений характер, що ускладнює перевірку ефективності використання бюджетних коштів. Наявні нормативні механізми фінансового контролю – ревізії, аудити, внутрішні перевірки – не враховують режимності діяльності установ Державної кримінально-виконавчої служби і ризиків, пов'язаних із воєнними діями, евакуацією чи тимчасовим виведенням персоналу.

Наведене спричиняє потребу в розробленні спеціальних стандартів фінансового контролю, які б дозволяли забезпечити баланс між вимогами державної безпеки та необхідністю дотримання фінансової прозорості. Такі стандарти мають передбачати, по-перше, диференційований підхід до контролю об'єктів залежно від ступеня їхньої залученості у воєнні операції; по-друге, створення внутрішніх механізмів аудиту, що здійснюються силами самої служби під методичним наглядом Міністерства юстиції; по-третє, цифровізацію фінансового моніторингу, яка б забезпечила відстеження витрат у режимі реального часу навіть за умов обмеженого фізичного доступу до установ.

Крім того, варто враховувати, що неналежний фінансовий контроль у системі виконання покарань має не лише економічні, а й правові наслідки. У рішенні *Sukachov v. Ukraine* Європейський суд з прав людини прямо вказав на структурний характер проблеми, яка зумовлена не лише дефіцитом ресурсів, а й неефективністю управлінських механізмів. Отже, ефективний фінансовий контроль у діяльності Державної кримінально-виконавчої служби у воєнний період має розглядатися як елемент виконання державою своїх позитивних зобов'язань за Конвенцією – забезпечення гідних

умов утримання осіб, позбавлених волі, та запобігання нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню.

Наголосимо, що фінансовий контроль у діяльності органів державної виконавчої влади, зокрема у сфері виконання покарань, має безпосередній зв'язок із забезпеченням прав людини, оскільки від належного фінансування та прозорого використання бюджетних коштів залежить реальне втілення державних гарантій гідності, безпеки та гуманного ставлення. Фінансова дисципліна у цій сфері не є лише інструментом управлінського чи бухгалтерського характеру – вона виступає матеріальним підґрунтям для реалізації позитивних обов'язків держави. Неналежне фінансове планування, нецільове використання коштів чи відсутність належного контролю призводять до порушення базових прав осіб, позбавлених волі, зокрема права на життя, охорону здоров'я, достатній рівень існування, а відтак – до порушення статей 2, 3 і 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

У ширшому розумінні фінансовий контроль є складовою механізму правовладдя: він забезпечує підзвітність виконавчої влади, запобігає зловживанню бюджетними ресурсами й гарантує, що публічні фінанси використовуються виключно для досягнення легітимних і пропорційних цілей, що особливо актуально в умовах воєнного стану, коли держава зосереджує значні фінансові потоки в оборонному та безпековому секторах. У таких умовах фінансовий контроль стає формою інституційного захисту від свавілля – він забезпечує збереження мінімальних стандартів людських прав навіть тоді, коли правовий режим допускає обмеження окремих свобод. Таким чином, ефективна система фінансового контролю є не лише ознакою належного врядування, а й важливим елементом конституційного механізму гарантування людських прав у кризових ситуаціях.

Зважаючи на вказане, слід констатувати, що урахування специфіки дії органів державної виконавчої влади під час воєнного стану має ґрунтуватися не лише на організаційних і бюджетних реаліях, а й на міжнародно-правових стандартах, що визначають межі допустимості скорочення фінансових процедур. У діяльності Державної кримінально-виконавчої служби це означає потребу в модернізації фінансового контролю – переході від формальних перевірок до ризик-орієнтованого аудиту, який би водночас гарантував раціональне використання коштів і дотримання стандартів людської гідності.

Важливим аспектом є також міжінституційна координація органів фінансового контролю. У мирний час вона здійснюється переважно через планові ревізії та моніторингові перевірки, проте в умовах воєнного стану контрольні заходи мають бути оперативними, ризик-орієнтованими та спрямованими на запобігання нецільовому використанню коштів. На практиці вказане означає перехід від формально-бюрократичного до аналітично-прогностичного типу фінансового контролю.

У науковому вимірі відсутній чіткий критерій, що дозволяв би відмежувати межі допустимого втручання органів контролю в діяльність виконавчої влади під час воєнного стану. Дискусійним залишається питання співвідношення принципу оперативності державного управління і принципу фінансової підзвітності. У правовій державі, у якій діє принцип верховенства права та забезпечуються права людини, навіть за умов воєнного стану фінансовий контроль не може бути зведений до формального аудиту – він має зберігати ознаки незалежності, прозорості та процедурної справедливості.

Відтак, необхідним є формування цілісної доктрини кризового фінансового контролю, яка б передбачала поєднання надзвичайних управлінських режимів із принципами підзвітності, пропорційності та законності, що дозволить забезпечити баланс між ефективністю державного управління в умовах воєнного стану та збереженням базових стандартів верховенства права у сфері публічних фінансів.

Висновки. Отже, діяльність органів державної виконавчої влади в умовах воєнного стану потребує якісно нового підходу до здійснення фінансового контролю, який би відповідав викликам екстраординарних обставин, але водночас не нівелював засадничі принципи правовладдя. Ефективність цього контролю має визначатися не лише його формальною відповідністю нормативним вимогам, а й здатністю забезпечувати прозорість, підзвітність і раціональність використання публічних ресурсів, зокрема у сферах, безпосередньо пов'язаних із забезпеченням безпеки, правопорядку та дотриманням прав осіб, позбавлених волі.

Державна кримінально-виконавча служба України в цьому контексті постає показовим прикладом того, як фінансовий контроль перетворюється на механізм реалізації позитивних обов'язків держави у сфері людських прав. Саме належне управління фінансовими потоками визначає, чи здатна держава гарантувати гідні умови утримання, доступ до медичної допомоги, безпеку персоналу та осіб у місцях несвободи навіть за умов воєнних дій. Тому модернізація системи фінансового контролю – через цифровізацію, ризик-орієнтований аудит та посилення міжінституційної координації – має розглядатися як невід'ємна складова зміцнення конституційного порядку і запобігання

деградації публічного управління у кризових ситуаціях.

Таким чином, належно організований фінансовий контроль у період воєнного стану не лише забезпечує стабільність функціонування державної виконавчої влади, а й виконує правозахисну функцію, оскільки стає гарантією дотримання людської гідності, законності та пропорційності дій держави. Він є тим інституційним інструментом, що дозволяє утримати баланс між необхідністю оперативного управління та невід'ємністю прав людини, підтверджуючи, що навіть у найскладніших умовах держава має діяти в межах верховенства права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авер'янов В.Б., Пухтецька А.А. Удосконалення організації та діяльності системи органів виконавчої влади з урахуванням європейських принципів і стандартів. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 110–117. URL <https://nasplib.isofts.kiev.ua/handle/123456789/23648>.
2. Фрицький Ю.О. Проблеми правового регулювання виконавчої влади та системи її органів в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 3. С. 69–78. URL https://scholar.google.com/scholar?cluster=7436564986615729340&hl=uk&as_sdt=0,5.
3. Шемшученко Ю. Концептуальні проблеми регіональної політики і децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. *Віче*. 2015. № 12. С. 3–6. URL http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_12_2.
4. Орел О.В. Належне урядування як основа успішної реалізації державної євроінтеграційної політики України. *Економіка, управління та адміністрування*. 2025. № 1 (111). С. 190–198. DOI [https://doi.org/10.26642/ema-2025-1\(111\)-190-198](https://doi.org/10.26642/ema-2025-1(111)-190-198).
5. Примаков К. Інструменти у функціонуванні публічної адміністрації: концептуальний аналіз. Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: мат-ли Всеукр. наук.-практ. семінару (ДДУВС, 09.12.2022). Дніпро, 2022. С. 83–86. URL <https://er.dduvs.edu.ua/handle/123456789/15308>.
6. Радишевська О.Р. Концепція належного врядування: практика ЄСПЛ та Верховного Суду. *Юридична Україна*. 2019. № 12. С. 56–58. URL <https://yur-ukraine.com/konczepczyi-nalezhnogo-vryaduvannya-praktyka-yespl-ta-verhovnogo-sudu>.
7. Колпакова А. Державний фінансовий контроль на сучасному етапі: огляд концептуальних засад. *International Science Journal of Management, Economics & Finance*. 2023. № 2(1). С. 9–18. URL <https://isg-journal.com/isjmef/article/download/263/139>.
8. Пасічник В.М. Державний фінансовий контроль як чинник забезпечення національної безпеки України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2023. № 3. С. 107–113. DOI <https://doi.org/10.32782/2310-9653-2023-3.16>.
9. Завгородня Ю.С., Кучук А.М. Публічне управління в умовах правовладдя: методологічні засади. *Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2023. Вип. 5 (71). С. 41–45. DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-5](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-5).
10. Кучук А.М. Реформування публічного управління в умовах воєнного часу: аксіологічний аспект. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2024. № 12. DOI <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-12-02-09>.
11. Кучук А.М., Пекарчук В.М. Статус органів публічної влади в екстраординарних умовах: теоретико-правовий вимір. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2024. № 5. С. 17–21. DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v5.2024.3>.