

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

ГЕНЦАРЮК М.-Д. Д.,
аспірантка кафедри адміністративного
і фінансового права
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 342:351

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.6.28>**ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ ЦІЛЮВИХ ФОНДІВ
ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ**

Стаття присвячена дослідженню змін у системі публічних фінансів України під час воєнного стану, зокрема, з акцентом на створення та функціонування спеціальних публічних фондів, що забезпечують національну безпеку, оборону та відновлення країни. Унаслідок повномасштабної агресії Росії проти України фінансові ресурси держави спрямовуються на оборону, закупівлю озброєння, техніки, підтримку внутрішньо переміщених осіб, відновлення інфраструктури та гуманітарну допомогу.

Значну роль у цьому процесі відіграють такі публічні фонди, як Фонд ліквідації наслідків збройної агресії та Резервний фонд Державного бюджету. Фонд ліквідації наслідків збройної агресії спрямований на відновлення зруйнованих будівель, критичної інфраструктури, забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб та соціальну підтримку постраждалих. Резервний фонд використовується для фінансування надзвичайних видатків, пов'язаних з непередбаченими обставинами, зокрема, війною та її наслідками.

Також підкреслено важливість позабюджетних цільових фондів, таких як Фонд енергоефективності, який відіграє вагомий роль у відновленні енергетичної інфраструктури. В умовах обмежених фінансових можливостей України міжнародна допомога стає важливим джерелом фінансування публічних фондів. Це включає гранти, кредити та позики від міжнародних організацій і країн-партнерів, які спрямовуються на підтримку ключових сфер: енергетики, соціального захисту та відбудови інфраструктури.

Важливим аспектом є прозорість і підзвітність у використанні публічних коштів для підтримки довіри міжнародних донорів і суспільства. Стаття показує, як під час війни фінансові механізми держави підлаштовуються під нові виклики, зберігаючи при цьому баланс між короткостроковими та довгостроковими завданнями стабілізації ситуації в Україні.

Ключові слова: публічні фонди коштів, цільові позабюджетні фонди коштів, резервний фонд бюджету, публічні фінанси, Фонд ліквідації наслідків збройної агресії.

Gentsarjuk M.-D. D. Legal foundations of activity of public purposes foundations after the hour of the military base in Ukraine

The article is dedicated to the follow-up of changes in the system of public finances of Ukraine during the war, with an emphasis on the creation of the functioning of special public funds to ensure national I take care of the security, defense



and renewal of the country. As a legacy of Russia's large-scale aggression against Ukraine, the power's financial resources will be directed towards defense, purchasing equipment, equipment, supporting internal movements of people, updating infrastructure and I will provide humanitarian assistance.

An important role in this process is played by public funds such as the Fund for the Liquidation of the Inheritance of the Atrocious Aggression and the Reserve Fund of the State Budget. The Fund for Eliminating the Legacy of the Autonomous Aggression Directs for the Renewal of Built Buildings, Critical Infrastructure, Housing Security, Internal Movements and Social Support victims. The reserve fund is used to finance superannuation funds related to untransferable circumstances, war, war and inheritance.

The importance of off-budget trust funds, such as the Energy Efficiency Fund, which plays a role in modern energy infrastructure, is also emphasized. In the minds of Ukraine's financial community, international aid is becoming an important component in the financing of public funds. This includes grants, loans and positions from international organizations and regional partners that directly support key areas: energy, social protection and public infrastructure.

An important aspect is the insight and awareness of selected public funds to encourage the trust of international donors and marriage. The article shows how, during the time of war, the financial mechanisms of the power adapt to new trends, maintaining a balance between short-term and long-term goals for stabilizing the situation in Ukraine.

Key words: *public funds of funds, special purpose budgetary funds of funds, budget reserve fund, public finance, Fund for Elimination of the Legacies of War Aggression.*

Вступ. В умовах мирного часу фінансування відбувається за встановленими процедурами та в рамках чітких пріоритетів розвитку держави. Проте воєнний стан, введений у зв'язку з повномасштабною агресією росії, радикально змінив ці пріоритети. Основними завданнями держави у період війни стали забезпечення обороноздатності, відновлення зруйнованої інфраструктури та підтримка постраждалого населення. Ці обставини вимагають гнучкості бюджетного процесу та особливого регулювання публічного фінансування. Публічні фінанси в Україні під час війни зазнають суттєвих змін у своєму функціонуванні, управлінні та призначенні. Війна вимагає значних ресурсів для забезпечення національної безпеки, фінансування Збройних Сил України, закупівлі озброєння, техніки та спорядження. Це призводить до збільшення частки витрат на оборону в Державному бюджеті України. З огляду на масштабні людські та матеріальні втрати, частина публічних коштів спрямована на гуманітарну допомогу, підтримку внутрішньо переміщених осіб, соціальну допомогу та відновлення інфраструктури, зруйнованої внаслідок війни. Також, в умовах війни може бути переглянуто бюджет, виділено додаткові кошти на критично важливі сфери, такі як охорона здоров'я, соціальний захист, освіта, та зменшено фінансування менш пріоритетних напрямків. У зв'язку з підвищеними ризиками корупції та неефективності використання публічних коштів у часи війни, акцент також повинен робитися на посиленні контролю та підзвітності. Це включає аудит витрат, моніторинг використання ресурсів та громадський контроль.

У мирний час система публічних фінансів України функціонує відповідно до Бюджетного кодексу України та Закону про Державний бюджет на відповідний рік. Основними джерелами фінансування є податкові надходження, державні позики та доходи від державної власності. Витрати бюджету спрямовуються на фінансування ключових галузей: охорону здоров'я, освіту, соціальний захист, розвиток інфраструктури, забезпечення функціонування державних інститутів. Загальний фонд бюджету використовується для регулярного фінансування цих потреб, тоді як спеціальний фонд охоплює кошти, призначені для конкретних програм,



таких як розвиток інфраструктури чи підтримка окремих галузей. Фінансування відбувається на основі затверджених бюджетних програм із чіткими правилами та строками витрат.

Метою статті є дослідження правових основ діяльності публічних цільових фондів у військовий час на території України.

Виклад основного матеріалу. Як вже зазначалось вище, Державний бюджет України на період війни у загальному, та зокрема на 2022–2024 роки, передбачає значне збільшення витрат на оборону та безпеку. Відповідно до Закону “Про Державний бюджет України”, створено спеціальні фонди для фінансування нагальних потреб, таких як Фонд ліквідації наслідків збройної агресії та Фонд підтримки енергетичної безпеки. Крім того, значна частина коштів виділяється через Резервний фонд державного бюджету.

Уряд та Верховна Рада України запроваджують механізми швидкого реагування на нові виклики, що виникають унаслідок війни. Це означає можливість оперативного перенаправлення коштів на термінові потреби, такі як надання медичної допомоги, забезпечення матеріально-технічної бази для військових та гуманітарну підтримку. Держава також намагається підтримувати малий і середній бізнес, що постраждав внаслідок війни, через фонди та програми підтримки, пільгові кредити та гранти. Для того щоб негативні наслідки не призвели до накопичення кризових ситуацій, необхідно знаходити як короткострокові, так і довгострокові рішення, направлені на поступове налагодження проблемних сфер та зміцнення становища держави та суспільства.

Публічні цільові фонди є тими інструментами, за допомогою яких відбувається акумулювання, розподіл та перерозподіл фінансових ресурсів. Дія воєнного стану в Україні спонукає до дослідження існування та діяльності окремих цільових публічних фондів, які сприяють забезпеченню безпеки, відновленню України та підтримці громадян.

Стаття 42 Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» встановила створення у 2022 році фонду ліквідації наслідків збройної агресії у складі спеціального фонду Державного бюджету України з метою ліквідації наслідків (у тому числі гуманітарних, соціальних, економічних), спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України [1]. Хоч і був створений фонд внесенням змін у вищевказаний фонд у 2022 році, реально він почав діяти у 2023 році. З огляду на вже давно визначені наукою фінансового права ознаки публічних фондів, цей фонд сміливо можна віднести до бюджетних, тобто тих, що існують як частина бюджету. Згідно чинного законодавства, кошти Фонду ліквідації наслідків збройної агресії спрямовуються на низку ключових напрямків для відновлення та підтримки постраждалих від російської агресії в Україні. Ці напрями підкреслюють важливість системного підходу до відновлення країни та підтримки громадян, які постраждали через війну. Основні цілі використання цих коштів охоплюють такі сфери:

- будівництво та ремонт громадських будівель – зруйнованих чи пошкоджених через бойові дії, із включенням споруд цивільного захисту для забезпечення безпеки населення;
- відновлення критичної інфраструктури. Це стосується послуг водопостачання, теплопостачання, електропостачання та інших необхідних систем життєзабезпечення;
- забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб (ВПО) – через будівництво та ремонт житлових будівель, а також розробку відповідної проектно-кошторисної документації;
- закупівля транспорту – шкільних автобусів, спецтранспорту для медичних закладів та комунальних підприємств;
- компенсація громадянам за втрати житла – придбання житла для тих, хто втратив його внаслідок воєнних дій;
- закупівля обладнання для закладів освіти – комп’ютерне та мультимедійне обладнання для відновлення постраждалих шкіл та університетів;
- компенсація за поранення, інвалідність чи смерть внаслідок воєнних дій – передбачені виплати для постраждалих громадян або їх сімей;
- будівництво соціального житла для дітей-сиріт – нове житло для сімейних форм виховання та дітей, позбавлених батьківського піклування.



Варто сказати що такий фонд є тимчасовим, оскільки витрати що покриваються фондом мають не постійний характер. Такого роду фонди створюються для вирішення завдань що стоять перед країною у певний період часу. Їх створення відбувається щорічно за допомогою Закону України «Про державний бюджет» на відповідний рік і, як правило, такі фонди є частиною спеціального фонду Державного бюджету України. Ще одним прикладом тимчасового фонду є запроваджений у 2020 році Фонд боротьби з COVID-19. Так, Закон України «Про Державний бюджет на 2020 рік» у статті 28 встановив: Створити у складі Державного бюджету України фонд боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиною коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками на період дії карантину, установленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України зазначеної хвороби, та протягом 30 днів з дня відміни цього карантину [2].

В аспекті аналізованого питання тимчасових фондів, вартою уваги буде також згадка про резервний фонд Державного бюджету України. Стаття 24 Бюджетного кодексу України резервний фонд бюджету формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету [3]. Фінансування з Резервного фонду здійснюється відповідно до рішень Кабінету Міністрів України, які затверджують конкретні напрямки виділення коштів на нагальні потреби, зокрема пов'язані з війною та відновленням. Такі рішення є індивідуальними і приймаються в залежності від актуальних потреб і обставин, наприклад, на підставі надзвичайних ситуацій чи бойових дій. Порядок використання коштів з резервного фонду бюджету, що визначається Кабінетом Міністрів України містить перелік напрямків та умов використання коштів з резервного фонду бюджету. Серед них: фінансування заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціального та воєнного характеру; заходів, пов'язаних із підготовкою та проведенням позачергових виборів народних депутатів України; інших непередбачених заходів, які відповідно до законів можуть здійснюватися за рахунок коштів бюджету, але не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету, тобто на момент затвердження бюджету не було визначених актами Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної ради, місцевої держадміністрації, виконавчого органу відповідної ради підстав для проведення таких заходів [4].

Фонд енергоефективності України є ще одним публічним фондом який відіграє важливе значення у час дії воєнного стану в Україні. За рішенням Кабінету Міністрів України Фонд може здійснювати діяльність з реалізації інших програм у житловому секторі, у тому числі пов'язаних з відновленням будівель, зруйнованих та/або пошкоджених внаслідок збройної агресії російської федерації проти України [5]. Він є позабюджетним цільовим фондом, державною установою публічного права. Джерела фінансування Фонду енергоефективності включають: Державний бюджет України; міжнародні донори, такі як Європейський Союз, Німеччина, Світовий банк; інші джерела, які не заборонені українським законодавством. Фонд енергоефективності продовжує працювати навіть у період воєнного стану, оскільки збереження та модернізація енергетичної інфраструктури є критичними для забезпечення енергетичної незалежності та безпеки країни.

Варто відзначити вагомість своєчасного наповнення фондів коштами. На сьогоднішній день, коли велика частина публічних коштів витрачається на фінансування необхідних оборонних потреб, значну роль відіграє міжнародна допомога, як окреме джерело фінансування фондів. Фінансові ресурси України обмежені через військовий стан, а міжнародна спільнота надає суттєву фінансову та технічну підтримку для відновлення зруйнованої інфраструктури та соціальної стабільності. Основними джерелами міжнародної допомоги є: гранти від міжнародних організацій, фінансова допомога від урядів інших держав, позики та кредити від міжнародних фінансових установ, міжнародна гуманітарна допомога. Гранти від міжнародних організацій – це можуть бути кошти, надані Європейським Союзом, МВФ, Світовим банком або ООН для відновлення інфраструктури, соціальних програм



і вирішення гуманітарних проблем. Фінансова допомога від урядів інших держав – міжнародні партнери, такі як США, Німеччина, Канада, надають фінансові внески до фондів, які використовуються для відновлення зруйнованих об'єктів. Позики та кредити від міжнародних фінансових установ – Україна отримує пільгові кредити для покриття дефіциту бюджету та фінансування проектів відбудови. Міжнародна гуманітарна допомога – надається в натуральній формі або грошовими коштами для забезпечення гуманітарних потреб (їжа, медикаменти, тимчасове житло).

Україна отримує ці фінансові надходження на основі різних актів та міжнародних договорів, які забезпечують доступ до міжнародної фінансової допомоги. Ключовими правовими актами та угодами, відповідно до яких Україна отримує міжнародну підтримку є:

– Меморандум про взаєморозуміння та Кредитну угоду між Україною та Європейським Союзом щодо отримання Україною макрофінансової допомоги у сумі 18 млрд євро [6];

– Угода про позику (Позика на підтримку політики розвитку «Основи зростання») між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку № 9670-UA, № 9669-UA [7];

– Про ратифікацію Фінансової угоди «Програма відновлення України III» між Україною та Європейським інвестиційним банком [8].

Європейський Союз разом з міжнародними фінансовими інституціями, а також зацікавленими державами розробляє плани надання допомоги під час війни, а також відновлення України у повоєнний період [9 С.45].

У контексті досліджуваної теми варто згадати і про прозорість використання публічних коштів, адже це є вкрай важливим аспектом для забезпечення довіри міжнародних доновірів і суспільства.

Основними нормативно-правовими актами, що регулюють правові основи прозорості у використанні публічних фінансів, з-поміж інших, є Бюджетний кодекс України та Закон України «Про відкритість використання публічних коштів». Бюджетний кодекс України встановлює вимоги до публічної звітності та відкритості у виконанні державного бюджету. Згідно з ним, усі транзакції повинні бути доступними для перевірки. Зокрема, стаття 28 Бюджетного кодексу України регулює доступність інформації про бюджет і перелік нормативно-правових актів оприлюднення яких забезпечує Міністерство фінансів України [3]. Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» вимагає оприлюднення інформації про використання коштів, зокрема міжнародної допомоги, на спеціальному веб-порталі Є-data. Це дозволяє громадянам контролювати рух коштів і стежити за їх цільовим використанням.

Висновки. У період війни публічні кошти в Україні стають інструментом для забезпечення національної безпеки, соціальної підтримки, відновлення інфраструктури та допомоги населенню. Ефективне управління публічними коштами є критично важливим для подолання викликів, які постають перед країною у цей складний час. У період воєнного стану управління державними фінансами суттєво відрізняється від звичайних умов, коли немає необхідності постійного перерозподілу ресурсів на військові потреби.

Ключовою особливістю управління публічними фінансами під час війни є спрощена процедура внесення змін до бюджету. Це дозволяє державі оперативно реагувати на потреби оборони, гуманітарну допомогу та інші нагальні виклики, які виникають у зв'язку з військовими діями. У мирний час бюджетна політика передбачає більш передбачуваний і структурований підхід до планування та витрачання коштів, що дає змогу уникати частих змін у бюджеті.

Список використаних джерел:

1. Про державний бюджет України на 2022 рік : Закон України від 02.12.2021 № 1928-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#Text> (дата звернення 15.11.2024 р.)
2. Про державний бюджет України на 2020 рік : Закон України від 10.12.2020, підстава – 1073-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text> (дата звернення 15.11.2024 р.)



3. Бюджетний кодекс України : Закон України від від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*, 2010, № 50-51, ст. 572.

4. Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 № 415. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2002-%D0%BF#n11> (дата звернення 15.11.2024р.)

5. Про Фонд енергоефективності : Закон України від від 30.06.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2095-19#Text> (дата звернення 20.11.2024р.)

6. Меморандум про взаєморозуміння між Україною як позичальником та Європейським Союзом як кредитором. URL : https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9C%D0%95%D0%9C%D0%9E_%D0%BF%D0%BE_%D0%9C%D0%A4%D0%94-9_%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9_UA_2%20%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D0%BA%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B8.pdf (дата звернення 20.11.2024 р.)

7. Угода про позику (Позика на підтримку політики розвитку «Основи зростання») між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку № 9670-UA, № 9669-UA : Угода, Міжнародний документ, Заходи від 26.03.2024. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996_003-24#Text (дата звернення 20.11.2024 р.)

8. Про ратифікацію Фінансової угоди «Програма відновлення України III» між Україною та Європейським інвестиційним банком : Закон України від 20.08.2024 № 3905-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3905-20#Text> (дата звернення 20.11.2024 р.)

9. Процюк І.В., Бойчук Д.С. Допомога Європейського Союзу Україні під час війни як втілення ідеї соціальної державності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 42–45.

