УДК 347.44:338.246.8(477)
DOI https://doi.org/10.51989/NUL.2026.4.19

ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС У ДОГОВІРНИХ МЕХАНІЗМАХ ВІДБУДОВИ УКРАЇНИ

Копитова Олена Сергіївна,
orcid.org/0009-0009-4843-0249
доктор юридичних наук,
доцент кафедри цивільного права
та правового забезпечення економічної діяльності
Національної академії внутрішніх справ;
старший дослідник, суддя у відставці



Статтю присвячено теоретико-правовому дослідженню ролі публічного інтересу у договірних механізмах відбудови України. Встановлено, що відбудова реалізується переважно через приватно-правові договірні форми – концесійні угоди, публічно-приватне партнерство, будівельні контракти, договори про надання міжнародної допомоги, – однак ці форми функціонують під визначальним впливом публічного інтересу, що змінює їхню правову природу. Наукова проблема полягає в тому, що ані цивілістична, ані адміністративно-правова доктрина не виробила задовільного теоретичного пояснення механізму включення публічного інтересу у зміст, виконання та захист договорів відбудови. Обґрунтовано, що публічний інтерес у договорах відбудови є не зовнішнім обмежувачем приватної автономії, а системоутворюючим елементом цих договорів, що визначає їхній предмет, допустимий зміст і стандарт належного виконання.

Методологічну основу дослідження становлять системно-структурний, порівняльно-правовий і функціональний методи. Системно-структурний метод використано для визначення типів договорів у сфері відбудови та встановлення взаємозв'язків між їх приватноправовими і публічно-правовими складовими. Порівняльно-правовий метод дав можливість зіставити національні підходи до регулювання таких договорів із вимогами Європейського Союзу та міжнародних фінансових організацій. Функціональний метод застосовано для з'ясування ролі публічного інтересу у визначенні мети, змісту, порядку виконання та очікуваного результату договорів відбудови.

Теоретичне значення полягає у розвитку вчення про публічний інтерес щодо окремих договірних відносин і формуванні теоретичної основи для регулювання договорів відбудови як самостійного типу правових конструкцій.

Практичне значення полягає у наданні орієнтирів для правозастосовної практики при укладенні та виконанні договорів відбудови.

Ключові слова: *публічний інтерес, договір, відбудова України, договори відбудови, публічно-приватне партнерство, концесія, міжнародна допомога, Ukraine Facility, публічні закупівлі.*

Kopytova Olena. Public Interest in the Contractual Mechanisms for the Reconstruction of Ukraine

The article provides a theoretical and legal analysis of the role of public interest in the contractual mechanisms for Ukraine's reconstruction. It is established that reconstruction is implemented primarily through private-law contractual arrangements, including concession agreements, public-private partnerships, construction contracts, and agreements on the provision of international assistance. At the same time, these arrangements operate under the determining influence of public interest, which affects their legal nature. The academic problem lies in the fact that neither civil-law nor administrative-law doctrine has developed a comprehensive theoretical explanation of how public interest is incorporated into the content, performance, and legal protection of reconstruction contracts. It is substantiated that public interest in reconstruction contracts is not merely an external limitation on private autonomy but a system-forming element that determines their subject matter, permissible content, and standard of proper performance.

The methodological framework of the study comprises the systemic-structural, comparative legal, and functional methods. The systemic-structural method was used to identify the types of contracts employed in reconstruction and to establish the relationship between their private-law and public-law components. The comparative legal method made it possible to compare national approaches to the regulation of such contracts with the requirements of the European Union and international financial institutions. The functional method was applied to determine the role of public interest in defining the purpose, content, performance procedures, and expected outcomes of reconstruction contracts.

The theoretical significance of the study lies in further developing the doctrine of public interest in relation to specific contractual relations and establishing a theoretical basis for regulating reconstruction contracts as a distinct type of legal arrangement.

The practical significance of the study lies in providing guidance for legal practice in the conclusion and performance of reconstruction contracts.

Key words: *public interest, contract, reconstruction of Ukraine, reconstruction contracts, public-private partnership, concession, international assistance, Ukraine Facility, public procurement.*

Постановка проблеми. Відбудова України після збройної агресії є завданням, яке право зобов'язане вирішувати у реальному часі – без необхідності чекати завершення конфлікту і сформувати правовий інструментарій у законодавчому режимі. Масштаб руйнувань, за даними Світового банку та Уряду України на початок 2024 року, оцінюється у понад 486 мільярдів доларів США [1]. Фінансування такого обсягу відбудови є неможливим виключно за рахунок державного бюджету, а тому вся практична система відновлення будується на договірних відносинах: між Україною і міжнародними фінансовими інституціями, між органами місцевого самоврядування і приватними забудовниками, між державою і іноземними інвесторами, між публічними замовниками і підрядниками.

Правова проблема, яку ці відносини формують для цивілістичної доктрини, полягає у складному поєднанні приватноправових і публічно-правових засад. У традиційному цивілістичному розумінні договір є формою узгодження приватних інтересів сторін, які на власний розсуд визначають його умови, тоді як держава забезпечує правові гарантії належного виконання взятих ними зобов'язань. Договори, що укладаються у процесі відбудови, зберігають приватноправову форму, однак їхній зміст і порядок виконання значною мірою зумовлюються публічним інтересом. Вони спрямовані на відновлення житла, інфраструктури та об'єктів соціального призначення; їх замовниками переважно виступають держава або органи місцевого самоврядування, а фінансування здійснюється за рахунок публічних коштів чи міжнародної допомоги, використання яких підпорядковується спеціальним вимогам. За таких умов принцип свободи договору не втрачає свого значення, проте його реалізація обмежується метою відбудови, вимогами ефективного й прозорого використання коштів та необхідністю забезпечення суспільно значущого результату. Тому природа таких договорів, межі формування їхнього змісту та критерії належного виконання не можуть бути повною мірою пояснені лише через традиційну модель свободи волевиявлення сторін.

Теоретична прогалина у цій сфері зумовлена не стільки відсутністю правового регулювання, скільки браком його цілісного доктринального осмислення. Відповідні норми закріплені в різних актах національного законодавства та міжнародних документах, однак вони не утворюють єдиної концептуальної моделі регулювання договірних відносин у сфері відбудови. Наявні цивілістичні й адміністративно-правові підходи поки що не дають вичерпної відповіді на питання, яким чином публічний інтерес впливає на формування змісту та виконання таких договорів, водночас не змінюючи їхньої приватноправової природи.

Метою статті є визначення ролі публічного інтересу в договірних механізмах відбудови України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Доктрина публічного інтересу достатньо розвинена в теорії права та цивілістиці, однак його роль у договірних відносинах залишається дискусій-

ною. В українській науці співвідношення приватного і публічного інтересів досліджували Л.І. Галупова, Р.О. Стефанчук, О.І. Харитонова, Є.О. Харитонов, проте публічний інтерес розглядався переважно як межа приватної автономії, а не як чинник формування змісту договору. Водночас договори пов'язані із відбудовою як самостійний об'єкт цивілістичного дослідження досі не отримали цілісного теоретичного осмислення.

Виклад основного матеріалу. Договірні механізми відбудови України утворюють неоднорідну систему правових конструкцій, які різняться за суб'єктним складом, джерелами фінансування, предметом і правовим режимом. Їх класифікація має важливе теоретичне значення, оскільки дає змогу встановити особливості впливу публічного інтересу на зміст і виконання кожного виду договорів.

Перший тип становлять міжнародні фінансові угоди, що укладаються Україною як суверенною державою з міжнародними фінансовими інституціями, зокрема Міжнародним банком реконструкції та розвитку, Міжнародним валютним фондом, Європейським інвестиційним банком і Європейським банком реконструкції та розвитку. На підставі таких угод залучаються державні позики та гранти, кошти від яких зараховуються до загального або спеціального фонду Державного бюджету України й використовуються відповідно до визначених програмних цілей [2, с. 480]. Поєднуючи міжнародно-правові та фінансово-договірні елементи, ці угоди підпорядковуються спеціальному правовому режиму, який охоплює умови надання фінансування, цільове використання коштів, реалізацію погоджених реформ, дотримання встановлених стандартів закупівель і прозорості, а також застосування механізмів моніторингу та контролю. Отже, публічний інтерес у таких відносинах набуває безпосереднього нормативного вираження та визначає не лише мету фінансування, а й умови його надання і використання.

Другий тип охоплює договори, що укладаються в межах механізму Ukraine Facility, запровадженого Регламентом (ЄС) 2024/792 [3]. Цей механізм передбачає надання Україні фінансової підтримки обсягом до 50 млрд євро протягом 2024–2027 років за трьома основними напрямами: бюджетна підтримка, інвестиційне забезпечення відновлення та технічна допомога. Особливість відповідних договірних відносин полягає в тому, що отримання фінансування пов'язується з виконанням Україною погоджених умов, зокрема щодо проведення реформ, забезпечення верховенства права та належного контролю за використанням коштів, що закріплено в Угоді про позику між Україною та ЄС [4]. Публічний інтерес у межах цього механізму має двосторонній характер: з боку України він полягає у забезпеченні відновлення та розвитку держави, а з боку ЄС – у гарантуванні цільового, прозорого й добросовісного використання наданих коштів.

Третій тип охоплює договори публічно-приватного партнерства та концесійні договори, що укладаються органами державної влади або місцевого самоврядування з приватними партнерами для відновлення й розвитку інфраструктури. Загальні засади такої співпраці визначені Законом України «Про публічно-приватне партнерство» [5]. Водночас її практичне застосування у процесі відбудови залишається обмеженим, насамперед через високі безпекові та фінансові ризики для приватних інвесторів в умовах тривалого збройного конфлікту. Закон України «Про концесію» [6] передбачає можливість залучення приватного партнера до створення, відновлення, управління та експлуатації об'єктів державної або комунальної власності. У таких договорах публічний інтерес виконує декілька взаємопов'язаних функцій: визначає мету співпраці, встановлює межі договірної свободи сторін і слугує критерієм оцінювання належності досягнутого результату.

Четвертий тип становлять договори будівельного підряду, закупівлі товарів і надання послуг, необхідних для відбудови, які укладаються в межах системи публічних закупівель. Їх правове регулювання ґрунтується на Законі України «Про публічні закупівлі» [7] з урахуванням спеціальних правил, встановлених на період воєнного стану постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2022 р. № 1178. Ці правила передбачають осо-

бливий порядок проведення закупівель, а у визначених випадках – можливість укладення договорів без застосування відкритих торгів. Такий режим спрямований на забезпечення оперативності відновлювальних робіт, однак потребує збереження належного рівня прозорості, обґрунтованості рішень і контролю за використанням публічних коштів [8]. Отже, публічний інтерес у цій сфері вимагає не відмови від конкурентності, а пошуку обґрунтованого співвідношення між швидкістю відбудови та гарантіями добросовісного здійснення закупівель.

У традиційній цивілістичній моделі публічний інтерес переважно розглядається як зовнішня межа договірної свободи. Його вплив виявляється через категорію публічного порядку (ordre public), недійсність правочинів, що порушують публічний порядок, зокрема спрямовані на порушення конституційних прав і свобод людини або незаконне заволодіння майном (ст. 228 Цивільного кодексу України), а також через імперативні вимоги до змісту договору. Такий підхід загалом відповідає природі приватноправових відносин і відображає спрямованість цивільного права на забезпечення автономії особи та захист приватної сфери від необґрунтованого державного втручання. Водночас специфіка договорів відбудови не може бути повною мірою пояснена в межах цієї моделі. Це не означає автоматичного віднесення їх до публічно-правових договорів. Значна частина таких договорів зберігає приватноправову природу: сторони вступають у юридично рівні відносини, набувають взаємних прав та обов’язків і несуть цивільно-правову відповідальність за їх порушення. Проте мета, зміст і порядок виконання цих договорів значною мірою визначаються публічним інтересом. Вони спрямовані на відновлення суспільно значущих об’єктів, фінансуються за рахунок публічних коштів або міжнародної допомоги, а результат їх виконання має значення не лише для сторін, а й для суспільства загалом.

Ця невідповідність між формою і функцією потребує теоретичного пояснення, яке виходить за межі обох традиційних схем – ані «публічний інтерес як обмеження», ані «публічний інтерес як предмет регулювання адміністративного права» не є задовільними. У зв’язку із цим пропонується розглядати публічний інтерес як системоутворювальний елемент договорів відбудови, що визначає їхню мету і предмет, впливає на допустимий зміст, встановлює стандарт належного виконання та критерії оцінювання його результатів. За такого підходу публічний інтерес не лише впливає на договір ззовні через законодавчі вимоги або умови фінансування, а закладається в саму договірну конструкцію, визначаючи її призначення та особливості правового режиму.

Публічний інтерес є складною і внутрішньо неоднорідною категорією, оскільки охоплює сукупність суспільних потреб, які не завжди узгоджуються між собою. У процесі відбудови це виявляється особливо виразно. Потреба у швидкому відновленні зруйнованого житла має узгоджуватися з вимогами прозорості та конкурентності закупівель, залучення приватних інвестицій – із необхідністю збереження державного контролю над стратегічними об’єктами, а використання міжнародної допомоги – із правом України самостійно визначати пріоритети відбудови. Отже, правове забезпечення публічного інтересу в цій сфері передбачає не реалізацію однієї суспільної потреби, а пошук обґрунтованого співвідношення між декількома суспільно значущими цілями.

Цей внутрішній конфлікт публічного інтересу відбудови є не теоретичним парадоксом, а практичним фактом, що відображається в системі конкретних договорів. Договір концесії на відновлення аеропорту одночасно реалізує публічний інтерес у відновленні транспортної інфраструктури і публічний інтерес у збереженні стратегічного об’єкта в державному контролі – і обидва ці виміри публічного інтересу визначають конкретні умови договору, зокрема обмеження на розпорядження активами, вимоги до стандартів обслуговування і умови дострокового розірвання в разі загрози безпеці.

Публічно-приватне партнерство і концесія є тими правовими конструкціями, де конфлікт між публічним і приватним інтересом є найбільш концентрованою. Залучення приватного партнера до відбудови стратегічних об’єктів – аеропортів, портів,

енергетичної інфраструктури, водопостачання – відповідає публічному інтересу у ефективному залученні приватного капіталу і управлінського досвіду. Водночас передача таких об'єктів у довгострокове управління приватного суб'єкта породжує публічний інтерес у збереженні контролю над критичною інфраструктурою, що набуває особливого виміру в умовах тривалого збройного конфлікту.

Закон України «Про публічно-приватне партнерство» встановлює загальні правила співпраці держави та приватного суб'єкта, зокрема щодо розподілу між ними ризиків. Однак для договорів відбудови цього недостатньо, оскільки публічний інтерес не можна зводити лише до визначення ризиків, які бере на себе держава. Він має виражатися у конкретному результаті виконання договору: відновлений об'єкт повинен належно функціонувати, відповідати встановленим вимогам якості та бути доступним для населення. Тому умови договору мають визначати не лише порядок фінансування і розподіл ризиків, а й суспільно значущий результат, якого сторони зобов'язані досягти.

У теорії публічно-приватного партнерства для оцінювання його доцільності застосовують підхід value for money, який дає змогу визначити, чи забезпечить залучення приватного партнера кращий суспільно корисний результат порівняно з прямим бюджетним фінансуванням або звичайною публічною закупівлею. Така оцінка враховує вартість і якість робіт, строки їх виконання, розподіл ризиків, доступність послуг та довгострокову користь проєкту [9]. Закріплення цих показників в умовах договорів, що укладаються для відбудови, надає публічному інтересу конкретного та вимірюваного змісту.

Концесійні договори у сфері відбудови стикаються з додатковим складнощами: концесія передбачає передачу права користування державним об'єктом і, як правило, надання концесіонером послуг споживачам на комерційних умовах. У концесійних правовідносинах публічний інтерес охоплює дві взаємопов'язані складові. Держава прагне залучити приватні кошти для відновлення об'єкта й водночас має забезпечити належну якість і доступність послуг для населення. Між цими цілями може виникати конфлікт, оскільки прагнення концесіонера збільшити прибуток, зокрема шляхом підвищення тарифів, здатне обмежити доступність послуг. Тому умови концесійного договору разом із механізмами тарифного регулювання мають забезпечувати обґрунтоване співвідношення економічних інтересів приватного партнера та суспільної потреби в доступних і якісних послугах.

Крім того, важливим теоретичним питанням є те, яким чином публічний інтерес виступає критерієм оцінки належного виконання договорів відбудови. У класичному цивільному праві належне виконання визначається відповідністю умовам договору і вимогам закону. У договорах пов'язаних із відбудовою, цей стандарт є недостатнім: можна формально дотриматися умов договору (побудувати об'єкт у строк і відповідно до технічних специфікацій), але не досягти суспільного результату, заради якого договір укладався (якщо об'єкт виявився нефункціональним, недоступним або непридатним для цільового використання).

Ця невідповідність між формальним і функціональним критеріями виконання не є унікальною для відбудови: вона виникає у будь-якому договорі, де приватне виконання спрямоване на досягнення публічного результату. Але з питань відбудови вона є особливо гострою, оскільки наслідки невідповідності несе не лише кредитор за договором, а й суспільство, яке залишається без відновленого об'єкта. Тому стандарт належного виконання у договорах відбудови повинен включати не лише технічний критерій відповідності специфікаціям, а й функціональний критерій придатності до цільового використання і досягнення публічного результату.

Введення функціонального критерію у стандарт виконання має конкретні правові наслідки. Перший: гарантійні зобов'язання підрядника щодо якості об'єкта повинні виражатися не лише у строках і умовах усунення дефектів, а й у підтвердженні придатності об'єкта до цільового використання в умовах, для яких він відновлюється – з урахуванням специфіки воєнного чи пост-воєнного періоду. Другий: підстави для розірвання договору внаслідок обставин, що унеможлив-

люють досягнення публічного результату (подальше руйнування об'єкта внаслідок бойових дій, зміна пріоритетів відбудови, відмова міжнародного кредитора від фінансування), повинні регулюватися спеціальними нормами, що виходять за межі загальних положень ЦК про форс-мажор і неможливість виконання. Третій: наслідки неналежного виконання для виконавця повинні враховувати суспільний вимір заподіяної шкоди, а не лише пряму майнову шкоду замовника.

Висновки. Договірні механізми відбудови України охоплюють різні види договорів, які поєднують приватноправову форму з реалізацією суспільно значущих цілей. Це поєднання є не аномалією, а закономірністю, що відображає об'єктивну природу відбудови як суспільного завдання, яке реалізується переважно приватно-правовими засобами. Проблема, яку ця комбінація ставить перед доктриною, полягає у необхідності пояснення механізму включення публічного інтересу у зміст договорів, не змінюючи їхньої приватно-правової природи.

Запропонований у статті підхід полягає у розумінні публічного інтересу як системоутворювального елемента договорів відбудови. Він не лише встановлює зовнішні межі договірної свободи, а й визначає мету, зміст та очікуваний результат виконання таких договорів. Тому оцінювання їх виконання має охоплювати не лише дотримання погоджених умов, а й досягнення суспільно значущого результату, заради якого договір було укладено. Відповідні критерії мають бути конкретизовані в умовах договору через вимоги до якості, доступності, строків та функціонального призначення відновленого об'єкта.

Правове регулювання договорів відбудови формується під впливом конституційних положень, спеціального законодавства, міжнародних угод та стандартів публічних закупівель. У встановлених ними межах сторони зберігають свободу договору, однак її реалізація має узгоджуватися із суспільно значущою метою відбудови. При цьому окремі складові публічного інтересу можуть суперечити одна одній. Зокрема, швидкість відновлення має поєднуватися з прозорістю закупівель, залучення приватних інвестицій – зі збереженням належного державного контролю, а використання міжнародної допомоги – із правом України визначати власні пріоритети відбудови. Узгодження цих цілей та потреб потребує диференційованого підходу залежно від виду договору, джерела фінансування та суспільного значення об'єкта.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment Released. URL: https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/02/15/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released

2. Сударенко О.В. Правове регулювання фінансового відновлення України. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 4/2024. С. 478–481. URL: https://www.lsej.org.ua/4_2024/116.pdf

3. Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj/eng

4. Framework Agreement between Ukraine and the European Union on specific arrangements for implementation of Union funding under the Ukraine Facility. URL: https://dasu.gov.ua/en/plugins/userPages/4100

5. Про публічно-приватне партнерство: Закон України від 19 червня 2025 року № 4510-IX. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2025, №№ 43–45 , ст. 192. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4510-20#Text

6. Про концесію: Закон України від 3 жовтня 2019 року № 155-IX. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2019, № 48, ст.325. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20#Text

7. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2016, № 9, ст.89. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text

8. Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України "Про публічні закупівлі", на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення

або скасування: *Постанова Кабінету міністрів України* від 12 жовтня 2022 р. № 1178. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-п

9. Про затвердження Методики аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства: *Наказ Міністерства економіки України* від 14.12.2021 № 1067. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0109-22#Text

Дата першого надходження статті до видання: 21.08.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 15.09.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 03.11.2026



Стаття поширюється на умовах ліцензії
відкритого доступу (CC BY 4.0)