

ДОСЛІДЖЕННЯ

ПІДЗВІТНІСТЬ У СИСТЕМІ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ УКРАЇНИ

SW StateWatch

DCAF Geneva Centre
for Security Sector
Governance

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ.....	4
РЕКОМЕНДАЦІЇ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ, МІНІСТЕРСТВУ ОБОРОНИ УКРАЇНИ ДЛЯ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ПІДЗВІТНОСТІ В СИСТЕМІ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	5
ПІДЗВІТНІСТЬ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ.....	6
ЕВОЛЮЦІЯ ПІДЗВІТНОСТІ У СФЕРІ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ: 2022–2025 РОКИ.....	9
ОСНОВНІ ВИКЛИКИ ДЛЯ ПІДЗВІТНОСТІ В ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЛЯХ.....	13
ВИСНОВКИ.....	24

ПІДЗВІТНІСТЬ У СИСТЕМІ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ УКРАЇНИ

ВСТУП

У контексті повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України система оборонних закупівель набуває виняткового стратегічного значення, а ефективність, прозорість та підзвітність у ній виходять далеко за межі суто технічних показників належного врядування чи антикорупційної політики. Йдеться про здатність держави забезпечити оптимальне використання обмежених ресурсів, своєчасність постачань та довіру з боку як власних громадян, так і міжнародних партнерів.

У ЦЬОМУ ДОСЛІДЖЕННІ КЛЮЧОВА УВАГА ПРИДІЛЯЄТЬСЯ САМЕ ПИТАННЮ ПІДЗВІТНОСТІ.

Підзвітність у публічному управлінні визначається як обов'язок посадових осіб звітувати про використання публічних ресурсів та нести відповідальність за невиконання визначених цілей (Armstrong, 2005)¹. Вона охоплює як юридичний, так і практичний вимір: від формалізованих процедур нагляду й контролю до фактичної здатності державних інституцій ефективно реагувати на виклики.

Важливість підзвітності підкреслюється і в Стратегічному огляді оборонних закупівель Україна-НАТО (далі — Стратегічний огляд)², де вона визначається базовим принципом для всіх рекомендацій. У воєнний час прозорість та підзвітність передбачають координацію між державними інституціями, посилення внутрішніх механізмів контролю (зокрема наглядових рад), впровадження цифрових інструментів та стандартизацію практик. У мирний час завданням стає адаптація нормативної бази для забезпечення належного врядування, подолання

юридичних невизначеностей і розширення парламентського та громадського контролю. У Стратегічному огляді серед рекомендацій, спрямованих на підвищення підзвітності в оборонних закупівлях, особливу увагу приділено усуненню дублювання функцій, чіткому розмежуванню ролей і відповідальності всіх учасників процесу та запровадженню принципу «чотирьох очей» у фінансових і закупівельних процедурах. Також наголошується на доцільності розмежування повноважень між тими, хто відповідає за проведення закупівель, і тими, хто здійснює фінансовий контроль. Такий розподіл покликаний зменшити корупційні ризики, підвищити прозорість і забезпечити більшу підзвітність системи в цілому.

У цьому контексті подальший аналіз буде зосереджений на ключових недоліках підзвітності в системі оборонних закупівель України як зі сторони якості правового регулювання, так і практичних викликів. По-перше, розглядаються нормативні прогалини та колізії, що можуть створювати правову невизначеність і ускладнювати ефективний нагляд. По-друге, аналізуються інституційні аспекти задля виявлення проблемних місць, включно з можливим нечітким розподілом ролей і відповідальності. Нарешті, буде досліджено практичні виклики системи оборонних закупівель, пов'язані з підзвітністю, що виникли чи поглибились починаючи з 2022 року. На основі виявлення та аналізу проблем дослідження StateWatch запропонує рекомендації, спрямовані на посилення підзвітності та підвищення стійкості системи оборонних закупівель у довгостроковій перспективі.

1. Armstrong, E. (2005). Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 1(10), 1-10

2. Україна — НАТО. (2024, липень 4)

*Стратегічний огляд оборонних закупівель Україна—НАТО: Рекомендації високого рівня щодо змін та дій

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Дослідження сфокусоване на аналізі нормативно-правової бази України, що регулює сферу оборонних закупівель, а також визначає повноваження органів державної влади та інших установ, що долучені до закупівельного процесу. Аналіз охоплює нормативно-правові акти різного рівня, відомчі інструкції та інші документи, що визначають механізми планування, проведення та контролю оборонних закупівель. Окрему увагу варто звернути на виявлення наявних колізій та прогалин шляхом ідентифікації правових невизначеностей та суперечностей між положеннями різних НПА. Як підкреслює Національне агентство з питань запобігання корупції (далі — НАЗК) у своєму дослідженні корупційних ризиків у тилових оборонних закупівлях³, **несистематичні та неузгоджені зміни правового регулювання є однією із ключових проблем системи оборонних закупівель.**

Додатковим аспектом аналізу стане оцінка інституційного розподілу ролей. Міністерство оборони України (далі — МОУ) перебуває у процесі постійних змін та адаптації до викликів воєнного стану. Значна кількість НПА, які постійно уточнюються та змінюють порядок діяльності міністерства та його департаментів, ускладнює загальне управління й може знижувати рівень підзвітності. **У цьому контексті дослідження спрямоване на з'ясування того, наскільки ефективно реалізовано принцип функціонального розмежування, за якого МОУ виступає як формувач політики та кінцевий замовник, тоді як спеціалізовані агенції та спеціально уповноважені суб'єкти виконують функції професійних закупівельників.** Це дозволить оцінити, чи здатна чинна інституційна архітектура забезпечити належний рівень підзвітності та уникнути дублювання функцій.

Обмеженням дослідження є те, що воно зосереджується на закупівлях, які здійснюються по вертикалі МОУ, і не охоплює в повному обсязі практику інших державних замовників у сфері оборони. При цьому в самому МОУ регулярно змінюється організаційна структура вертикалі МОУ. Під час підготовки цього дослідження в Міністерстві добігає завершення третя реорганізація Департаменту закупівель за останні пів року. Водночас сформульовані висновки та рекомендації мають високорівневий характер і можуть бути релевантними для подальшого вдосконалення підзвітності системи оборонних закупівель загалом.

Узагальнення результатів правового аналізу дає змогу визначити, які саме вади нормативної системи є ключовими для формування ризиків у сфері підзвітності. Це створює основу для подальшого співставлення формальних норм із практикою їх застосування в подальших дослідженнях.

3. Національне агентство з питань запобігання корупції (2024). Корупційні ризики під час здійснення централізованих тилових закупівель для ЗСУ. <https://nazk.gov.ua/pdfjs/?file=/wp-content/uploads/Pages/75/86/75864b28ba53e97ab6be0a8447d58f6a4a7897b1e24a219d36a9b821fd844331409e827.pdf>

РЕКОМЕНДАЦІЇ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ, МІНІСТЕРСТВУ ОБОРОНИ УКРАЇНИ ДЛЯ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ПІДЗВІТНОСТІ В СИСТЕМІ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

1. КОНСОЛІДАЦІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У ВОЄННИЙ ПЕРІОД

Розробити й ухвалити єдиний рамковий акт для регулювання оборонних закупівель під час воєнного стану: у форматі комплексної урядової постанови або ініціювати прийняття спеціальної глави в ЗУ «Про оборонні закупівлі». Консолідований НПА має системно охоплювати весь цикл закупівельного процесу і замінити нинішній масив фрагментованих актів. Важливу роль в цьому процесі має виконувати Міжвідомча робоча група для вдосконалення законодавства у сфері оборонних закупівель як місце формування спільної позиції по питанням, що стосуються оборонних закупівель.

Додатково варто забезпечити відкритість процедурних норм, що не містять держтаємниці (зокрема порядків взаємодії МОУ із закупівельними агенціями). Доцільно також передбачити запровадження е-контракту для оборонних закупівель і нормативну інституціоналізацію порталу «Партнер МОУ». Це знизить нормативну складність, вирівняє правила для постачальників і підсилить як вертикальну, так і соціальну підзвітність.

2. ПОСИЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ОБОРОННИМИ ЗАКУПІВЛЯМИ

З метою посилення парламентського контролю доцільно законодавчо закріпити регулярні (наприклад, щоквартальні) закриті слухання Комітету за участю МОУ, Генерального штабу, закупівельних агенцій та інших ключових замовників щодо стану виконання Переліку, основних ризиків та відхилень від планів. Такий крок переведе поточний парламентський нагляд із переважно

реакційного підходу з оглядом окремих закупівель в більш плановий і структурований режим контролю.

3. ОСТАТОЧНЕ ІНСТИТУЦІЙНЕ РОЗВЕДЕННЯ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ, ЇЇ ВИКОНАННЯ ТА КОНТРОЛЮ В МОУ

З огляду на те, що Департамент закупівель одночасно формує політику, виступає державним замовником за окремими напрямами та опосередковано контролює виконання через ГУКОЗ, доцільно інституційно розвести ці функції. Варто вивести з функціоналу Департаменту закупівель (або його правонаступника) будь-яке безпосереднє контракування. Для цього необхідно внести зміни в Постанову КМУ від 26 жовтня 2016 р. № 779 “Деякі питання виконання програм, пов’язаних з підвищенням обороноздатності і безпеки держави” та передбачити, що саме АОЗ уповноважений укладати договори із суб’єктами господарювання — резидентами України на закупівлю товарів, робіт і послуг для виконання програм, пов’язаних з підвищенням обороноздатності і безпеки держави. Також всі повноваження щодо безпосереднього проведення закупівель мають бути виключені з Положення про Департамент закупівель МОУ (або його правонаступника).

Додатково доцільно вивести функцію контролю якості за закупівлями з прямого підпорядкування Департаменту закупівель й підпорядкувати безпосередньо заступнику Міністра оборони за функціональним розподілом, чітко визначивши його як орган внутрішнього контролю та комплаєнсу з формалізованими процедурами реагування суб’єктами закупівельного процесу на його акти.

Окремо варто передбачити операційну умову заборони за замовчуванням для МОУ делегувати закупівельну функцію по оборонним закупівлям іншим органам влади замість АОЗ (кейс Прикордонної служби)⁴.

4. ФОРМАЛІЗАЦІЯ ПОРЯДКУ ВЕРИФІКАЦІЇ ПОСТАЧАЛЬНИКІВ

Закріпити на рівні постанови КМУ порядок верифікації постачальників та статусу реєстру верифікованих постачальників, передбачивши чіткий поділ критеріїв на базові (реєстраційні, виробничі, технічні, фінансові) та комплаєнс-критерії, встановивши строки розгляду заявок, вимоги до мотивованих рішень, порядок апеляції та регулярного перегляду статусу постачальників.

Через необхідні зміни в НПА поширити критерій невиконання судових/арбітражних рішень на всіх контрагентів, а не лише іноземних, і поетапно інтегрувати «чорний список» із реєстром верифікованих постачальників, закріпивши провідну роль МОУ у його веденні.

Такі кроки спрямовані на звуження простору для дискреційного допуску до реєстру, уніфікують правила для ринку та перетворюють механізм верифікації на один із важливих інструментів підзвітності в оборонних закупівлях.

5. ПОСИЛЕННЯ АВТОНОМНОСТІ АОЗ ТА ЇЇ НАГЛЯДОВОЇ РАДИ

Переглянути статут АОЗ з метою вилучення або чіткого звуження «особливих повноважень» МОУ щодо одноосібного кадрового та операційного втручання, закріпивши за міністерством роль власника/формувача політики, за наглядовою радою — стратегічний нагляд, за менеджментом — операційні рішення.

Особливі повноваження на випадок загроз нацбезпеці мають супроводжуватися процедурними запобіжниками: інформуванням і участю наглядової ради, часовими обмеженнями й постфактум-оцінкою. Це наблизить АОЗ до стандартів ОЕСР, зміцнить горизонтальну й гібридну підзвітність та сприятиме реалізації рекомендацій НАТО щодо розбудови довіри до агенцій.

ПІДЗВІТНІСТЬ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ

Підзвітність (англ. accountability) є важливою засадою демократичного врядування та невід'ємною складовою ефективного державного управління. Традиційно підзвітність розглядається як механізм, що має забезпечувати взаємний обмін між щонайменше двома сторонами: актором (посадовою особою або організацією, що наділена повноваженнями) та форумом (органом контролю, наглядовою інституцією, громадськістю та в окремих випадках керівництвом) (Pérez-Durán, 2023)⁵.

Цей зв'язок ґрунтується на трьох елементах:

- ❖ **Інформування** — обов'язок актора надавати прозору, своєчасну та повну інформацію про свої дії, рішення та витрати ресурсів.
- ❖ **Обґрунтування** — обов'язок пояснювати причини вчинених дій або ухвалених рішень, зокрема у випадках відхилення від стандартів, норм чи очікуваних результатів.
- ❖ **Реакція** (санкція або виправдання) — наділення форуму повноваженнями оцінювати надану інформацію та ухвалювати рішення: затверджувати дії актора або застосовувати санкції, включно з дисциплінарними, адміністративними чи політичними (Brandsma and Schillemans, 2013)⁶.

4. Питання делегування повноважень для здійснення оборонних закупівель <https://www.kmu.gov.ua/npas/pytannia-delehuвання-povnovazhen-dlia-zditsnennia-oboronnykh-zakupiv-1191r>

5. Pérez-Durán, I. (2023). Twenty-five years of accountability research in public administration: Authorship, themes, methods, and future trends. *International Review of Administrative Sciences*, 90(3), 546-562. <https://doi.org/10.1177/00208523231211751> (Original work published 2024)

Таким чином підзвітність у публічному управлінні є обов'язком посадових осіб звітувати про використання публічних ресурсів та нести відповідальність за невиконання визначених цілей (Armstrong, 2005).

Застосовуючи зазначену рамку до сфери оборонних закупівель, важливо підкреслити, що підзвітність у цій галузі має особливу специфіку, зумовлену поєднанням двох критичних чинників:

- ❖ стратегічної важливості та високої вартості закупівель;
- ❖ підвищеного рівня секретності, який виправданий, але створює ризики інформаційної непрозорості.

Особливо складною ситуація стає в умовах воєнного стану. Державна таємниця, обмежений доступ до інформації, концентрація повноважень і надзвичайні процедури закупівель суттєво деформують кожен із трьох елементів підзвітності:

- ❖ **інформування** стає фрагментарним або відтермінованим;
- ❖ **обґрунтування** часто не надається або не підлягає зовнішній верифікації;
- ❖ **форум контролю** (парламент, Рахункова палата, громадськість, ЗМІ тощо) втрачає або значно обмежує свою спроможність реагувати та впливати на процес.

Таким чином, підзвітність в оборонних закупівлях в умовах війни набуває особливої форми, в якій традиційні механізми контролю ослаблюються, а прозорість знижується на користь оперативності. Це не виключає необхідності та важливості підзвітності, однак потребує переосмислення підходів або посилення окремих компонентів, які були більш периферійним у мирний час.

У публічному управлінні, особливо в умовах надзвичайних ситуацій, постає дилема між ефективністю реагування на політичні запити та дотриманням процедурної неупередженості. Ця напруга описується як

протиставлення «нейтральної компетентності» (neutral competence), що орієнтована на дотримання формалізованих норм і «чутливої компетентності» (responsive competence), що вимагає оперативного задоволення потреб політичного керівництва або та власних пріоритетів під час перебування на посаді (Rourke, 1992)⁷. Оборонні закупівлі в умовах воєнного стану в Україні втілюють це протиріччя в найгострішій формі: потреба в оперативності постачання часто суперечить вимогам прозорості та зовнішнього контролю.

Водночас важливо розрізнити поняття підзвітності (accountability), відповідальності (responsibility) та швидкості реагування (responsiveness). Підзвітність передбачає зовнішній нагляд і санкції, відповідальність — внутрішню етичну мотивацію посадовців, а швидкість реагування — адаптивну реакцію на запити (Peters, 2014)⁸. Не заперечуючи важливості професійної етики та вміння реагувати на запити, це дослідження зосереджене на класичному розумінні підзвітності як інституційного контролю. Такий вибір зумовлений методологічними обмеженнями дослідження: акцент робиться на формалізованих, інституційно закріплених механізмах звітування та контролю, які можуть бути об'єктивно верифіковані через аналіз НПА і управлінських практик.

У сфері публічного управління підзвітність класифікується за джерелом ініціації контролю та характером інституційного зв'язку між актором і суб'єктом, перед яким звітує актор:

а) Вертикальна підзвітність (ієрархічна).

Це класична форма підзвітності, яка реалізується через управлінську вертикаль: посадові особи звітують своїм безпосереднім керівникам, а відомства — вищим органам виконавчої влади. Такий тип базується на логіці «командування і контролю». У сфері оборонних закупівель вертикальна

6. Gijs Jan Brandsma, Thomas Schillemans, The Accountability Cube: Measuring Accountability, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 23, Issue 4, October 2013, Pages 953–975, <https://doi.org/10.1093/jopart/mus034>

7. Rourke, F. E. 1992. "Responsiveness and Neutral Competence in American Bureaucracy." Public Administration Review, 52: 539–46.

8. Peters, B. G. (2014). Accountability in public administration. In M. Bovens, R. E. Goodin, & T. Schillemans (Eds.), The Oxford handbook of public accountability (pp. 211–225). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0032>

підзвітність означає передачу звітності по службовій лінії: від уповноважених осіб у закупівельних агентствах до міністра оборони та, далі, до вищого військово-політичного керівництва. В умовах воєнного стану, коли інші форми контролю обмежені, саме вертикальна підзвітність часто залишається єдиним активним каналом нагляду.

б) Горизонтальна підзвітність (інституційний контроль). Цей тип підзвітності здійснюється з боку незалежних органів, які мають рівний інституційний статус із тими, кого вони контролюють, але не входять до їхньої ієрархії. Прикладами таких органів є Рахункова палата, Державна аудиторська служба, НАБУ, НАЗК, судові інстанції, а також парламент у межах своєї контрольної функції. У мирний час горизонтальна підзвітність є критичною для забезпечення стримувань і противаг. Нині її практична реалізація у сфері оборонних закупівель має переважно ретроспективний характер. Наприклад, Рахункова палата здійснює аудити діяльності ДОТ⁹ та АОЗ¹⁰, однак ці інструменти здебільшого працюють як ретроспективна оцінка, а не як превентивний нагляд. В умовах повномасштабної війни ефективність горизонтальної підзвітності загалом знижується через обмеження доступу до інформації, засекречування закупівель та широке використання прямих договорів замість відкритих тендерів.

в) Гібридна підзвітність. Така підзвітність виникає в умовах змішаного управління, коли до реалізації публічних функцій залучаються приватні виконавці, неурядові організації або міжнародні донори. У таких мережах підзвітність не є суто формальною чи ієрархічною, а скоріше розподілена між різними суб'єктами, що ускладнює її оцінку та координацію. Вона характерна для секторів, де публічно-приватне партнерство або іноземна допомога відіграють важливу роль.

г) Соціальна підзвітність (громадський контроль). Це форма підзвітності з боку громадянського суспільства, які діють як «форум» контролю через механізми відкритих даних, журналістських розслідувань та суспільного тиску. Вона ґрунтується на доступності інформації, прозорості процедур і свободі вираження. В умовах воєнного стану соціальна підзвітність значною мірою паралізована: звітність відкладається, реєстри закупівель обмежуються, а публічність рішень зменшується. У таких умовах роль громадських акторів зміщується від системного моніторингу до поодиноких розслідувань (Peters, 2014).

Підзвітність у сфері оборонних закупівель має два основні виміри: формальний та фактичний. Формальний вимір стосується нормативно закріплених процедур, інституцій та обов'язків. Тобто того, як система має працювати відповідно до нормативно-правового регулювання оборонної закупівельної діяльності. Фактичний вимір відображає реальну практику: чи виконуються формальні норми, чи застосовуються санкції, і наскільки ефективно працюють механізми контролю на практиці. В умовах воєнного стану доступ до фактичної інформації суттєво обмежений, тому повноцінний *de facto* аналіз наразі ускладнений. Відтак, першочерговим кроком стає вивчення того, як формально влаштована система підзвітності.

Цей документ зосереджується переважно на формальному вимірі підзвітності у сфері оборонних закупівель — тобто на аналізі чинної нормативно-правової бази, яка визначає механізми звітування, контролю та розмежування повноважень. Особливу увагу приділено систематизації ключових нормативно-правових актів, виявленню їхніх суперечностей, прогалин або надмірного дублювання, а також формулюванню практичних пропозицій щодо вдосконалення нормативного регулювання для посилення підзвітності у воєнний та післявоєнний період. Такий підхід дозволяє сформулювати

9. Рахункова палата. 08.11.2023. Закупівля харчів для Міноборони: Рахункова палата ідентифікувала ризики та виявила суттєві проблеми. <https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=1691>

10. Рахункова палата. 07.06.2024. Рахункова палата затвердила Звіт за результатами аудиту діяльності Міноборони у сфері закупівлі, розробки і модернізації озброєння та військової техніки. <https://rp.gov.ua/News/?id=2095>

цілісну мапу формальної архітектури підзвітності: зафіксувати чинні правила, виявити наявні прогалини та правові колізії, а також

окреслити потенційні напрями реформ для підвищення ефективності та стійкості системи.

ЕВОЛЮЦІЯ ПІДЗВІТНОСТІ У СФЕРІ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ: 2022–2025 РОКИ

У відповідь на повномасштабне вторгнення Російської Федерації уряд України запровадив надзвичайні механізми закупівель, що були введені Постановою КМУ від 28.02.2022 № 169 «Деякі питання здійснення оборонних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану»¹¹ (втратила чинність), які дозволили укласти оборонні контракти без конкурентних процедур і без негайного оприлюднення інформації. Ці заходи були винятковими та обґрунтованими умовами екстремальної загрози, однак їх тривале застосування фактично усунуло ключові механізми прозорості та контролю, зводячи підзвітність до виключно внутрішньої.

Постанова КМУ від 11.11.2022 №1275 «Деякі питання здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану» (далі — Постанова 1275), ухвалена у листопаді 2022 року, частково нормалізувала систему, запровадивши обмежене повернення конкурентних процедур для окремих категорій товарів нелетального призначення (через рамкові угоди) та визначивши відстрочене звітування для договорів про закупівлю, укладених без використання електронної системи закупівель. Використання рамкових угод тривалий час залишалось фрагментарним через можливість обґрунтувати їх невикористання нагальною потребою у здійсненні закупівлі у зв'язку із виникненням об'єктивних обставин. Відкладене звітування також отримало суперечливу оцінку від частини експертного середовища¹², водночас такі обмеження особливо щодо закупівель, що містить чутливу

інформацію, можна вважати цілком виправданими задля унеможливлення її використання державою-агресором¹³.

Постанова №1275 залишається основним нормативно-правовим актом, що регулює оборонні закупівлі під час воєнного стану. До неї регулярно вносяться зміни з метою уточнення процедур, коригування переліків товарів та адаптації механізмів закупівель до оперативних потреб сектору оборони. Станом на листопад 2025 року за три роки її дії було внесено 17 змін, що з одного боку можуть свідчити про високу адаптивність системи, а з іншого - така кількість змін може створювати непередбачуваність у правовому регулюванні та ускладнювати розуміння процедур для учасників закупівель, що своєю чергою, підвищує ризики маніпулювання порядком здійснення оборонних закупівель, необґрунтованої зміни правил та відсутності сталості правовідносин¹⁴.

Гучний публічний скандал, що стосувався закупівлі харчового забезпечення військовослужбовцям¹⁵, спричинив реакцію влади та зумовив зміни у порядку проведення нелетальних закупівель. Закон № 2958-IX «Про внесення змін до Закону України «Про оборонні закупівлі» (далі — Закон № 2958) частково повернув частину закупівель у площину публічного контролю. Він запровадив обов'язкове звітування в Prozorro для прямих оборонних закупівель (від 200 тис. грн для товарів/послуг і 1,5 млн грн для робіт), із зазначенням ціни за одиницю або деталізованої калькуляції. Окремо закон встановив обов'язок розкрити дані про договори,

11. Кабінет Міністрів України. Постанова від 28 лютого 2022 р. № 169 «Деякі питання здійснення оборонних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану»

12. Трансперенсі Інтернешнл Україна. «Чи стануть прозорішими оборонні закупівлі: аналіз законопроекту 8381». <https://ti-ukraine.org/news/chy-stanut-prozorishnyimi-oboronni-zakupivli-analiz-zakonoprojektu-8381/>

13. StateWatch. Моніторинговий звіт щодо стану виконання заходів державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки у секторі оборони (березень 2023 - березень 2024). Київ, 2024. <https://statewatch.org.ua/wp-content/uploads/2024/06/Monitoring-vikonannya-zakhodiv-DAP-u-sektori-bezpeky-2.pdf>

14. Національне агентство з питань запобігання корупції. Корупційні ризики під час здійснення централізованих типових закупівель для ЗСУ. <https://nazk.gov.ua/pdfs/?file=/wp-content/uploads/Pages/75/86/75864b28ba53e97ab6be0a8447d58f6a4a7897b1e24a219d36a9b82f1fd8443314096827.pdf>

15. Дзеркало тижня. 21.01.2023. Типові паццоки Міноборони під час війни «епіляють» на харчах для ЗСУ більше, ніж за мирного життя. <https://zn.ua/ukr/economic-security/tilovi-patsjuki-minoboroni-pid-chas-vini-plijajut-nakharchakh-dlja-zsu-bilshe-niz-za-mirnogo-zhittja.html>

укладені з 24.02.2022, та надав Комітету ВРУ з питань національної безпеки, оборони та розвідки можливість отримувати повний доступ до інформації за запитом, включно з відомостями, що становлять державну таємницю¹⁶.

Попри значний прогрес у напрямі підвищення прозорості, Закон № 2958 має низку обмежень. Він вимагає публічного розкриття ціни за одиницю товару, проте не передбачає публікації інших важливих параметрів контрактів, що формують загальну вартість угоди. Зокрема, йдеться про відсутність відкритих даних щодо умов доставки, оплати (включно з авансуванням), зберігання, переробки та вартості супутніх послуг. У результаті залишається можливість укласти контракти за формально ринковими цінами на товари, але із завищеними додатковими витратами, що залишаються поза сферою громадського та інституційного контролю. Це створює ризик непрозорого ціноутворення, яке переноситься із вартості предмету закупівлі в супровідні компоненти контракту.

Крім того, зміни не містили дієвих механізмів відповідальності за неподання або неповне подання звітності. Фактично, зміни, запроваджені Законом № 2958, сформували дві паралельні підсистеми закупівель із різним рівнем прозорості та підзвітності. Перша охоплює нелетальні закупівлі (зокрема харчування, одяг, паливо), для яких передбачені посилені вимоги до звітності та оприлюднення інформації. Друга стосується летальних закупівель (озброєння, військова техніка, боєприпаси), які залишаються повністю закритими на підставі обмежень, пов'язаних із державною таємницею, та інформацією для службового користування.

Інституційна криза в системі оборонних закупівель, загострена корупційними скандалами 2023 року, виявила фундаментальні вади не лише у сфері прозорості, а й у самій архітектурі управління. Попередня

модель, у якій профільні департаменти Міністерства оборони одночасно здійснювали планування, пошук постачальників, контролювали якість та проводили оплату, продемонструвала системну неефективність та високу вразливість до зловживань. Відповіддю на ці виклики стала інституційна реформа, що мала на меті розмежування ключових функцій: формування політики, визначення замовлення та безпосереднє здійснення закупівель. Таке розмежування за прикладами закупівельних організацій в країнах НАТО була предметом обговорень ще до повномасштабного вторгнення, було реалізовано у формі створення двох незалежних централізованих структур: ДП «Агенція оборонних закупівель» (далі — АОЗ), відповідального за озброєння та військову техніку, та ДП «Державний оператор тилу» (далі — ДОТ), що забезпечує нелетальні закупівлі. Основне завдання АОЗ полягало у демонополізації ланцюгів постачання та усуненні залежності від посередників-спеціпортерів через перехід до прямих контрактів із вітчизняними та іноземними виробниками. Такий підхід мав дозволити суттєво знизити ціни на критичні види озброєння та водночас зменшити корупційні ризики. У свою чергу, ДОТ був орієнтований на професіоналізацію та стандартизацію тилових закупівель (харчування, речове майно, ПММ) із широким використанням відкритих конкурсних процедур через систему Prozorro. Це забезпечило не лише економію бюджетних коштів, а й вищу операційну ефективність та кращу контрольованість закупівельного процесу. Створення АОЗ та ДОТ стало важливим інституційним зрушенням у секторі оборонних закупівель за останні роки та створило підґрунтя для підвищення підзвітності та прозорості централізованих закупівель.

Окрім створення двох агенцій, важливим етапом у розбудові автономності агенцій був перехід на систему з корпоративним управлінням та створенням наглядових рад¹⁹.

16. Верховна Рада України. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про оборонні закупівлі» щодо запровадження прозорості в оборонних закупівлях (крім відомостей про закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що становлять державну таємницю) із забезпеченням захищеності державних замовників від воєнних загроз на період дії правового режиму воєнного стану в Україні» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2958-20#Text>

17. НАКО. Процедури оборонних закупівель в умовах воєнного стану: проблеми й рішення. <https://nako.org.ua/storage/pdf/2023-04-24--11:14:16-ua%20Defence%20procurement%20procedures%20under%20martial%20law.docx.pdf>

18. LB.UA. 30.01.2022. Олексій Резніков: «Ми готові до відсічі. Загрози, яка вимагала б перейти на рейки воєнного часу, станом на сьогодні немає». https://lb.ua/news/2022/01/31/504253_oleksiy_reznikov_mi_gotovi.html?fbclid=IwAR2iV-WHgwuxfqHXd-QAVcZbRRbLBY4LGGpMLzAYjyW9vCZa-VKSvYewNu4

У жовтні 2024 року в ДОТ та АОЗ були сформовані наглядові ради, що мало гарантувати незалежний контроль за процесами, мінімізувати ризики корупції та підвищити довіру до системи як всередині країни, так і серед міжнародних партнерів. Втім, уже в грудні 2024 року до статутів закупівельних агенцій були внесені зміни, які суттєво розширили можливості МОУ для прямого втручання в їхню діяльність. В цілому запуск агенцій можна оцінити як успішний з точки зору зниження корупційних ризиків та підвищення прозорості закупівель²⁰.

ДОТ як агенція, яка здійснює закупівлі товарів тилового призначення і відповідно має менше обмежень, пов'язаних із нерозповсюдженням інформації, що ставить під загрозу безпеку держави, фактично став драйвером для суттєвих змін у процесі закупівель, що прямо позначилося на вищому рівні підзвітності. У першу чергу йдеться про повернення переважної більшості тилових закупівель у Prozorro, що відновило повноцінний громадський контроль за значною частиною закупівель тилового призначення^{21 22}. Також ДОТ, починаючи з 2025 року, розпочав публікацію річного плану закупівель, що також є позитивним кроком до підвищення прозорості та передбачуваності процесів у сфері нелетальних оборонних закупівель²³. Важливою новацією в системі закупівель стало запровадження системи DOT-Chain, покликаної забезпечити оптимізацію процесів постачання та мінімізацію бюрократичних процедур²⁴. Окрім переваг, пов'язаних із спрощенням процесу закупівель, використання системи дозволяє консолідувати інформацію про закупівлі та потреби, покращити обмін даних між всіма сторонами, що беруть участь в закупівлях. Це створює передумови для більш ефективного та оперативного контролю за закупівельним процесом. У 2025 році в системі DOT-Chain Defence також почали проводити закупівлі на постачання БЛА різних типів, засоби

радіоелектронної боротьби та роботизовані системи²⁵. Окрім цього АОЗ вперше в 2025 році оголосив закупівлі FPV-дронів у межах рамкових угод через платформу Prozorro²⁶. Таким чином можемо спостерігати поступовий рух до збільшення підзвітності та прозорості не лише в тиловому сегменті, а й у закупівлях озброєння. Водночас в діяльності ДОТ, незважаючи на певні успіхи в покращенні закупівельного процесу, відзначаються виклики, що також стосуються підзвітності, а саме: надмірної дискреції замовника у формуванні технічних вимог і оцінці спроможності постачальників, структурного домінування окремих компаній, обмеженої прозорості окремих рішень (зокрема через закриті рамкові угоди, непрозорі акти відповідності та зміну умов оплати шляхом додаткових угод)²⁷.

У травні 2025 року було оголошено про початок реорганізації ДОТ з метою синхронізації його роботи з АОЗ. Реформування ДОТ мало на меті забезпечити більш ефективне управління ресурсами та персоналом. Кінцевою ціллю реорганізації було об'єднання двох агенцій в одну після завершення воєнного стану²⁸, що відповідає одній із рекомендацій Стратегічного огляду²⁹. Втім, уже в серпні 2025 року стало відомо про намір МОУ пришвидшити цей процес і завершити об'єднання ще до припинення дії воєнного стану³⁰, всупереч рекомендації НАТО не проводити таке об'єднання раніше³¹. Станом на листопад 2025 року обговорюється завершення реорганізації до кінця 2025 року та початку діяльності АОЗ як єдиної закупівельної агенції з 1 січня 2026 року.

Ще одним наслідком корупційних скандалів із закупівлями продуктів харчування для військових у 2022 році стало створення у 2023 році Громадської антикорупційної ради при Міністерстві оборони України (ГАР МОУ) як прямої інституційної відповіді на суспільний резонанс. Метою запровадження ГАР МОУ стало формування постійного механізму громадського контролю

19. Міністерство оборони України. 11.10.2024. «Уряд сформував наглядові ради закупівельних агенцій Міноборони» <https://mod.gov.ua/news/uryad-sformuvav-naglyadovi-radi-zakupivelnih-agenczij-minoboroni-1>

20. StateWatch. Моніторинговий звіт щодо стану виконання заходів державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки у секторі оборони (березень 2023 - березень 2024). Київ, 2024. <https://statewatch.org.ua/wp-content/uploads/2024/06/Monitorynh-vykonannya-zakhodiv-DAP-u-sektori-bezpeky-2.pdf>

21. ДОТ. 03.05.2024. Державний оператор тилу посів 1 місце на Prozorro за рівнем конкурентності закупівель. <https://dotua.org.ua/derzavnyi-operator-tilu-posiv-1-misce-na-prozorro-za-rivnem-konkurentnosti-zakupivel/>

22. StateWatch. Моніторинг закупівель ДП «Державний оператор тилу» за 2024 рік. Київ, 2024. https://statewatch.org.ua/wp-content/uploads/2025/05/Annual-report-DOT_2024.pdf

23. ДОТ. 14.04.2025. ДОТ оприлюднив новий функціональний річний план закупівель: постачальники можуть готуватись заздалегідь <https://dotua.org.ua/dot-opriлюдniv-novii-funkcional-ricnogo-planu-zakupivel-postachalnik-mozut-gotuvatis-zazdalegid/>

24. Міністерство оборони України. 09.11.2024. Як користуватися новою системою DOT-Chain та в чому її користь <https://mod.gov.ua/explanation/yak-koristuvatisya-novoyu-sistemoyu-dot-chain-ta-v-chomu-yivi-korist>

за діяльністю МОУ, аналізу корупційних ризиків та підвищення підзвітності в управлінні оборонними ресурсами. ГАР МОУ є фактично єдиним інституціоналізованим механізмом громадського горизонтального контролю діяльності МОУ у сфері закупівель. Повноваження ГАР МОУ охоплюють проведення регулярного аналізу корупційних ризиків, моніторинг закупівель і процедур забезпечення військовослужбовців, участь у розробці нормативно-правових актів та подання рекомендацій Міністру оборони. Діяльність здійснюється на громадських засадах, проте із формалізованими процедурами доступу до інформації та правом готувати висновки у визначені строки. Попри консультативний статус і обмежені механізми прямого впливу, ГАР МОУ формує додатковий канал тиску на систему оборонних закупівель, стимулюючи її до більшої підзвітності, повернення процедур у прозорі рамки й реагування на проблеми, які становлять ризик для обороноздатності.

Окремим кроком у напрямі системного перегляду моделі оборонних закупівель стало рішення Кабінету Міністрів України від 13.11.2025 про створення Міжвідомчої робочої групи з питань удосконалення правових засад та реформування моделі оборонних закупівель. Створення МРГ є однією з ключових вимог Стратегічного огляду, який розглядає таку міжвідомчу платформу як базовий інструмент узгодження українського законодавства та є важливим елементом для впровадження багатьох рекомендацій з огляду. Процес її запуску був затриманий через низку бюрократичних погоджень та постійних кадрових змін в системі закупівель МОУ, зокрема за результатами антикорупційної експертизи НАЗК, яке виявило корупціогенні фактори: нечітко визначені повноваження МРГ, невизначеність складу, відсутність прозорих процедур діяльності, а також потенційний конфлікт інтересів, пов'язаний із тим, що головою групи мала виступати заступниця міністра економіки, яка одночасно очолювала наглядову раду ДОТ,

за відсутності представників Міноборони в керівному складі. Рекомендації НАЗК передбачали конкретизацію завдань, повноважень і процедур роботи МРГ, запровадження механізмів запобігання конфлікту інтересів, а також вимог до звітності та громадського нагляду за її діяльністю³². Від якості роботи МРГ значною мірою залежатиме спроможність держави перейти від фрагментарних змін до цілісної реформи правової та інституційної архітектури оборонних закупівель.

Узагальнюючи, за 2022–2025 роки в секторі оборонних закупівель відбувся якісний, але нерівномірний зсув від режиму «надзвичайної закритості» до формування базової інфраструктури прозорості та підзвітності.

До безумовних здобутків належать:

- ❖ часткове повернення конкурентних процедур і звітування через Постанову № 1275 та Закон № 2958-IX; і
- ❖ інституційне розведення закупівель озброєння та тилового забезпечення через створення АОЗ та ДОТ;
- ❖ реінтеграція більшості тилових закупівель у Prozorro;
- ❖ запровадження планування та цифрових інструментів (DOT-Chain) для відстеження ланцюга постачання;
- ❖ поява ГАР МОУ як сталого каналу організованого громадського контролю.

Водночас архітектура прозорості залишається фрагментованою й вразливою. Нормативне поле характеризується надмірною динамічністю і паралельними режимами для летальних та нелетальних закупівель, значний масив закупівель досі перебуває поза зоною публічного й парламентського контролю; а інституційні реформи супроводжуються ризиками політичного впливу на формально автономні агенції, збереженням структурного домінування окремих постачальників, використанням закритих рамок угод та дискретних технічних вимог.

25. Агенція оборонних закупівель. 27.06.2025. Маркетплейс зброї: уряд затвердив впровадження DOT-Chain Defence <https://dpa.mod.gov.ua/page/marketpleis-zbroji-uriad-zatverdiv-vprovadzennia-dot-chain-defence>

26. Агенція оборонних закупівель. 11.07.2025. Міноборони вперше оголосила тендери на закупівлю FPV-дронів за ТТХ на понад 3.3 млрд грн <http://mod.gov.ua/news/aoo-minoboroni-vpershe-ogolosila-tendery-na-zakupivlyu-fpv-droniv-za-tth-na-ponad-3-3-mlrd-grn>

27. StateWatch. Моніторинг закупівель ДП «Державний оператор тилу» за 2024 рік. Київ, 2024.

28. Міністерство оборони України. 02.05.2025. Синхронізація АОЗ і ДОТ — це нові можливості для підвищення ефективності оборонних закупівель. <https://mod.gov.ua/news/sinhronizaciya-aoo-i-dot-cze-novi-mozhivosti-dlya-pidvishhennya-efektivnosti-oboronnih-zakupivel>

29. Україна — НАТО. (2024, липень 4) «Стратегічний огляд оборонних закупівель Україна—НАТО: Рекомендації високого рівня щодо змін та дій.

30. LB.UA. 22.08.2025. Жумаділов: АОЗ і ДОТ хочуть об'єднати без умови завершення воєнного стану. Конкретну дату визначить МО https://lb.ua/society/2025/08/22/692633_zhumadilov_aoo_i_dot_hochut_obiednati.html

ОСНОВНІ ВИКЛИКИ ДЛЯ ПІДЗВІТНОСТІ В ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЛЯХ

ВИКЛИК № 1. ВІДСУТНІСТЬ КОНСОЛІДОВАНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

За 3,5 роки повномасштабного вторгнення система оборонних закупівель еволюціонувала від режиму «надзвичайної імпровізації» до більш-менш усталеного розуміння того, як мають виглядати процедури за умов воєнного стану. Водночас нормативне регулювання формувалось нашаруванням численних актів, які ухвалювалися реактивно, під окремі проблеми чи політичні рішення, а не як єдина цілісна рамка. Це створило ситуацію, коли де-факто практика закупівель уже більш-менш структурована, але де-юре вона регулюється через фрагментований та складний для сприйняття набір НПА із законів, постанов КМУ, наказів МОУ та інших відомчих актів.

Наразі регулювання оборонних закупівель у воєнний період складається з кількох шарів нормативних актів. На законодавчому рівні базовим актом є Закон України «Про оборонні закупівлі» із положеннями про особливості воєнного стану. На урядовому рівні — це блок постанов Кабінету Міністрів, що визначають порядок здійснення закупівель під час дії воєнного стану (зокрема загальні особливості, регулювання закупівель у публічному сегменті та окремий порядок роботи служб державного замовника/закупівельних агенцій). На відомчому рівні — численні накази МОУ та положення про структурні підрозділи, які деталізують розподіл повноважень, етапи планування та проведення закупівель, взаємодію з АОЗ/ДОТ і внутрішній контроль. Нарешті, на рівні підпорядкованих підприємств — внутрішні порядки та методики АОЗ/ДОТ, що регламентують застосування процедур на практиці.

Окремою проблемою є тенденція до обмеження доступу до наказів МОУ, які визначають порядок взаємодії у закупівельних процесах. Показовим є наказ МОУ № 96 «Порядок взаємодії Міністерства оборони України із службою державного замовника — ДП «Агенція оборонних закупівель» щодо здійснення оборонних закупівель під час дії правового режиму воєнного стану», який відсутній у відкритому доступі на сайті МОУ, хоча за своєю суттю регулює розподіл функцій, інформаційні потоки та процедури взаємодії під час проведення закупівель та не містить інформації, яка може ставити під загрозу закупівельний процес. Недоступність таких актів звужує в першу чергу соціальну підзвітність, ускладнюючи зовнішній аналіз того, як саме МОУ здійснює управління закупівельним циклом.

У результаті формується ситуація, коли різні етапи закупівельного процесу: від планування та формування потреб до проведення процедур, укладання контрактів, контролю якості та звітування — регулюються множиною із різним правовим статусом (закон, постанова КМУ, наказ МОУ, внутрішні порядки АОЗ/ДОТ). Сам по собі багаторівневий характер регулювання є нормальним і відповідає логіці деталізації загальних норм. Описана проблема полягає в тому, що цей масив норм формується фрагментарно та розпорошений між різними документами. Додатковою складністю стає те, що окрім розпорошеності правового регулювання, воно відзначається високим рівнем динамізму та внесенням постійних змін до цих актів. У воєнних умовах така динаміка є частково виправданою адаптацією до потреб фронту та змін на ринку, однак за відсутності зрозумілої публічної комунікації це загалом ускладнює розуміння закупівельного процесу та може створювати труднощі для постачальників.

31. Hromadske.
01.10.2024 Україні рекомундували не об'єднувати закупівельні агенції Агентство оборонних закупівель та ДОТ — представництво НАТО <https://hromadske.ua/suspilstvo/232197-predstavnytstvo-nato-zajavilo-shcho-ukrayini-ne-rekomenduvaty-obvednuvaty-zakupivelni-ahentsivi>.

32. Національне агентство з питань запобігання корупції. Висновок антикорупційної експертизи проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань удосконалення правових засад та реформування моделі оборонних закупівель» <https://nazk.gov.ua/uk/documents/vysnovok-antikoruptsiynoi-ekspertyzy-proektu-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-pro-utvorennya-mizhvidomchoi-robochoi-grupy-z-pytan-udokonalennya-pravovyh-zasad-ta-reformuvannya-modeli-oboronnyh-zakupivel/>

На рівні департаментів МОУ ця фрагментація відображається в тому, що положення про структурні підрозділи містять власні фрагменти компетенцій, пов'язаних із закупівлями. Без єдиної схеми розподілу ролей це ускладнює чітке розмежування відповідальності за планування, формування технічних вимог, оцінку постачальників, укладання договорів, приймання продукції та реагування на порушення.

Питання нестабільного та складного правового регулювання розглядалося НАЗК як один із корупційних ризиків у тилових закупівлях³³ та закупівлях БПЛА та засобів РЕБ³⁴.

Важливою складовою підвищення визначеності правил на етапі контракування має стати запровадження системи типових договорів для оборонних закупівель, які мають запобігти ситуативній зміні вимог закупівельників до постачальників. Йдеться про затверджені на рівні МОУ шаблони контрактів із чітко визначеними базовими умовами поставки, приймання, контролю якості, відповідальності сторін, санкцій за порушення та антикорупційних застережень. Такі типові форми не усувають потреби в індивідуальному опрацюванні умов, але задають стандарт, відхилення від якого має бути окремо обґрунтоване та зафіксоване. Це зменшує простір для довільної зміни ключових параметрів договору, спрощує роботу внутрішнього й зовнішнього контролю (легше зіставляти фактичні контракти зі стандартною формою) і посилює підзвітність посадових осіб, відповідальних за погодження нестандартних умов. У поєднанні з консолідованим рамковим актом це дозволяє не лише унормувати весь цикл закупівель, а й прив'язати його до уніфікованих договірних конструкцій, зрозумілих як замовникам, так і постачальникам. Додатковим кроком у цьому напрямі має стати запровадження повноцінного електронного контрактингу для оборонних закупівель (із урахуванням вимог щодо захисту інформації та можливості роботи

в закритих модулях системи). У разі такого підходу в електронній системі документообігу (СЕДО) договір автоматично формується на основі затвердженого типового шаблону, що мінімізує ризики помилок і довільних змін тексту. За необхідності відступити від типового тексту договору або деталізувати окремі умови це має відбуватися шляхом укладення додаткової угоди, а відповідне рішення закупівельної агенції повинно супроводжуватися належним письмовим обґрунтуванням і фіксацією причин відхилення від базового варіанту. Такий підхід наразі є найбільш релевантним для тилових закупівель, однак у разі накопичення практики може бути поширений і на окремі номенклатурні позиції у закупівлях, які здійснюються АОЗ (зокрема БПЛА, засоби РЕБ, НРК). Цифрове оформлення всього контрактного циклу в СЕДО забезпечує повний електронний слід для кожного контракту, підвищує простежуваність змін умов договору, скорочує ризики вибіркового відображення документів і полегшує аналітичну роботу для органів контролю.

Окремо доцільно нормативно закріпити та інституціоналізувати цифрові інструменти допуску постачальників, зокрема платформу "Партнер МОУ"³⁵, яка з 2024 року використовується як майданчик для подання заявок на випробування та отримання актів відповідності для нелетальної номенклатури. Портал уже довів свою ефективність: скорочення строків опрацювання документів, уніфікація комунікації з постачальниками, поява нових учасників на торгах ДОТ тощо. Водночас невизначеність із відповідальним підрозділом у структурі МО створює ризик втрати досягнутих результатів. На рівні підзаконних актів доцільно: (1) закріпити Партнер МОУ як єдиний офіційний канал взаємодії з виробниками нелетальної номенклатури (із визначенням ролі МОУ як відповідального власника процесу); (2) передбачити обов'язковість роботи через платформу для всіх етапів подання та розгляду заявок

33. Національне агентство з питань запобігання корупції (2024).

Корупційні ризики під час здійснення централізованих тилових закупівель для ЗСУ. https://nazk.gov.ua/pdfjs/?file=/wp-content/uploads/Page_s/75/86/75864b28ba53e97ab6be0a847d58f6a4a7897b1e24a219d36a9b821fd8443314096827.pdf

34. Національне агентство з питань запобігання корупції (2025) Корупційні ризики під час здійснення закупівель безпілотних систем та засобів радіоелектронної боротьби для Збройних Сил України. https://dzplatforma.com.ua/files/2025/11.2025/NAZK_doslidzhennia_Koruptsini-ryzkyky.pdf

35. <https://partner.mod.gov.ua/>

і видачі актів відповідності; (3) забезпечити інтеграцію з Prozorro та іншими державними сервісами. Це не лише підвищить юридичну визначеність для постачальників, а й суттєво посилить підзвітність, адже кожен крок буде зафіксований у цифровому сліді, з чітким визначенням відповідальних осіб і можливістю подальшого аудиту як із боку внутрішніх, так і зовнішніх контрольних інституцій.

У цьому контексті логічним кроком виглядає **консолідація регулювання оборонних закупівель під час воєнного стану**. Можливі два базові підходи:

1) Ухвалення КМУ за аналогією з Постановою КМУ № 1275 єдиного рамкового підзаконного акта на базі статті 30 Закону «Про оборонні закупівлі», який би системно охоплював весь цикл оборонних закупівель у воєнний час, замінював частину чинних постанов і виводив у відкриту площину нечутливі процедурні норми.

2) Ухвалення комплексного рамкового закону (окремого або у вигляді спеціальної глави до чинного ЗУ «Про оборонні закупівлі»), що кодифікував би ключові принципи й базові процедури, залишаючи технічну деталізацію на рівні декількох підзаконних нормативно-правових актів. Такий підхід може забезпечити вищу стабільність і передбачуваність нормативного регулювання. Серед ризиків — нижча оперативність у разі потреби внесення змін.

Додатковими напрямками посилення правової визначеності та підзвітності може стати запровадження е-контрактингу для оборонних закупівель (із фіксацією єдиних типових форм договорів у СЕДО) та нормативна інституціоналізація порталу «Партнер МОУ» як офіційного каналу взаємодії з постачальниками нелетальної номенклатури.

З урахуванням того, що на час підготовки цього дослідження Україна наближається до п'ятого року повномасштабної війни, а ЗУ «Про оборонні закупівлі» у своїй базовій конфігурації діяв менше двох років, підвищення нормативної визначеності на основі накопиченого за цей період досвіду здатне посилити підзвітність та надати більшої стабільності системі оборонних закупівель.

Запропонована консолідація повністю співвідноситься з рекомендаціями № 16 «Переглянути та консолідувати закупівельне законодавство для посилення АОЗ» та № 17 «Переглянути та консолідувати законодавство про закупівлі для забезпечення підзвітності» Стратегічного огляду.

З точки зору різних типів підзвітності такий крок посилює вертикальну підзвітність, оскільки чітко прив'язує етапи закупівельного циклу до визначених норм і відповідальних інституцій; зміцнює горизонтальну підзвітність, звужуючи простір для дискреції з боку посадових осіб і створюючи зрозумілу базу для парламентського, аудиторського та громадського нагляду; підвищує гібридну підзвітність у відносинах між державними замовниками та постачальниками через зростання передбачуваності правил для ринку; водночас розширює можливість соціальної підзвітності, забезпечуючи прозоріші та легше інтерпретовані рамки для громадського контролю в умовах воєнного стану.

ВИКЛИК № 2. НИЗЬКИЙ РІВЕНЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Зміни, ухвалені Законом № 2958-IX у 2023 році, формально посилити роль парламенту в контролі за оборонними закупівлями. Відповідно до оновленої редакції Закону «Про оборонні закупівлі», за зверненням Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки, оборони та розвідки, державний замовник зобов'язаний у 10-денний строк

надати запитувану інформацію, включно з відомостями, що становлять державну таємницю, щодо проведених закупівель та укладених державних контрактів (договорів). Це положення слід оцінювати позитивно, однак воно сконструйоване як інструмент переважно ретроспективної підзвітності: комітет отримує доступ до інформації про вже укладені договори й завершені (або принаймні запущені) закупівлі, а не здійснює вплив на планування чи пріоритетизацію до моменту контракування.

Порівняльний аналіз практики країн НАТО свідчить, що парламентський контроль у сфері оборонних закупівель там має значно більш виражений вимір попереднього контролю (ex ante). У низці юрисдикцій (наприклад, у Данії³⁶ та Великій Британії³⁷) парламент загалом або через комітети залучається до погодження або оцінки середньо- та довгострокових планів закупівель. Також існує процедура погодження комітетами парламентів великих контрактів при перевищенні встановлених фінансових порогів (наприклад, 25 млн євро в ФРН чи приблизно 9,4 млн євро в Данії). У Німеччині додатковим елементом є інститут Парламентського уповноваженого у справах Бундесверу, який у щорічних звітах системно висвітлює, серед іншого, проблеми із забезпеченням та закупівлями³⁸.

Українське законодавство до лютого 2022 року також передбачало участь Комітету ВРУ з питань національної безпеки, оборони та розвідки у погодженні трирічного плану оборонних закупівель³⁹. Однак із початком дії правового режиму воєнного стану, згідно з Постановою КМУ № 1275, цей інструмент де-факто поставлено на паузу: трирічний план не затверджується, а натомість формується Перелік та обсяги закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення, інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони. Фактичну роль закупівельного плану виконує

саме цей Перелік, однак процедура його формування і затвердження не передбачає інституційної участі ВРУ.

Такий підхід був виправданим на початковому етапі повномасштабної збройної агресії РФ, коли швидкість ухвалення рішень та гнучкість органів виконавчої влади об'єктивно переважали потребу в системному парламентському залученні. Наразі парламентський контроль може здійснюватися через подання запиту Комітетом ВРУ з питань національної безпеки, оборони та розвідки про окремі закупівлі та через зовнішні аудити, що здійснюються Рахунковою палатою. У середньостроковій перспективі збереження моделі, за якої контроль з боку парламенту має переважно ретроспективний характер, загалом є виправданим з огляду на високу динаміку потреб, постійне коригування Переліку та неминучі відхилення від планів в умовах війни. Вимога погодження кожної редакції Переліку могла б створити непропорційні ризики затягування рішень і знизити операційну гнучкість сектору безпеки й оборони.

Водночас чинна модель парламентського нагляду залишається занадто реактивною: значна частина уваги профільного Комітету зосереджується на окремих резонансних випадках, які вже набули публічного розголосу, замість системного аналізу реалізації оборонних закупівель у цілому. Комітет ВРУ має доступ до інформації, але фактично реалізує свої повноваження переважно у форматі точкових запитів, а не планового діалогу щодо виконання закупівельної політики під час воєнного стану. При цьому залишається відкритим питання політичної волі поточного складу Верховної Ради та профільного комітету щодо виконання більш системної наглядової функції. Проте навіть за умов невизначеності з політичною практикою доцільно закладати в законодавство механізми, які роблять розширений парламентський нагляд можливою й інституційно гарантованою опцією.

36. Forsvarsministeriet. Forsvarsforlig. <https://www.fmn.dk/da/arbejdsomraader/forlig-og-okonomi/forsvarsforlig/>

37. House of Commons. Committee of Public Accounts MoD Equipment Plan 2023–2033. <https://committees.parliament.uk/publications/43732/documents/216970/default/>

38. German Bundestag. Information from the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces Annual Report 2024 (66th Report) https://www.bundestag.de/resource/blob/1087316/annual_report_2024_66th_report.pdf

39. Верховна Рада України. Закон України "Про оборонні закупівлі" від 17 липня 2020 року № 808-ІХ. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>

З метою посилення парламентського контролю доцільно законодавчо закріпити регулярні (наприклад, щоквартальні) закриті слухання Комітету за участю МОУ, Генерального штабу, закупівельних агенцій та інших ключових замовників щодо стану виконання Переліку, основних ризиків та відхилень від планів. Такий підхід не перетворює Перелік на об'єкт формального попереднього погодження, але переводить чинний, переважно ретроспективний контроль із режиму епізодичних реакцій на рівень більш планового й структурованого нагляду. Це дає змогу поєднати необхідну оперативність урядових рішень із більш системним горизонтальним контролем за їх реалізацією, не створюючи додаткових перепон для ухвалення оборонних закупівельних рішень. Окреслені кроки відповідають Рекомендації № 14 «Зміцнити механізми нагляду за закупівлями» Стратегічного огляду.

Запропоновані зміни мають кілька очевидних переваг: інституційне залучення Комітету посилює горизонтальну підзвітність, зміцнює механізм стримувань і противаг між урядом і парламентом та зменшує ризики концентрації рішень у вузькому колі виконавчої влади. Сама наявність системного парламентського нагляду за оборонними закупівлями, навіть у форматі закритих засідань, слугує сигналом більш зрілої архітектури підзвітності для суспільства й міжнародних партнерів. Крім того, законодавче закріплення процедур переводить роботу Комітету з площини реагування ad hoc у режим планового, структурованого нагляду. Водночас ці ж зміни несуть низку ризиків: розширення формальних повноважень парламенту може посилити політизацію закупівельних рішень і використання контролю як інструменту політичного тиску, збільшення кола осіб із доступом до чутливої інформації підвищує вимоги до дотримання режиму державної таємниці та відповідальності за її збереження, а ефективність нових механізмів усе одно

залишатиметься залежною від реальної політичної волі Комітету системно застосовувати надані інструменти.

Оновлена модель парламентського нагляду безпосередньо стосується горизонтальної підзвітності, посилюючи інституційний контроль парламенту над виконавчою владою у сфері оборонних закупівель: Комітет із пасивного одержувача інформації поступово перетворюється на більш активного учасника формування та нагляду за виконанням закупівельної політики. У більш опосередкований спосіб це впливає і на соціальну підзвітність: регулярні звіти та публічні позиції Комітету (навіть у обмеженому для громадськості вигляді) можуть стати важливим джерелом інформації для громадянського суспільства та медіа, знижуючи рівень інформаційної асиметрії між МОУ та суспільством.

ВИКЛИК № 3. КОНСОЛІДАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕПАРТАМЕНТОМ ЗАКУПІВЕЛЬ МОУ

Попри запуск АОЗ і ДОТ та загальну еволюцію моделі оборонних закупівель з акцентом на розмежування формування політики та її реалізації, Департамент закупівель МОУ (далі — «Департамент закупівель») у своїй нинішній конфігурації продовжує концентрувати надмірний обсяг повноважень, пов'язаних із закупівельним циклом. Формально його основна місія полягає у формуванні політики у сфері оборонних закупівель, розробці нормативно-правових актів, методології та загальних правил. Положення про Департамент закупівель МОУ, затверджене Наказом МОУ № 383 від 11.06.2025, передбачає, що Департамент закупівель виконує завдання із формування та реалізації політики з питань публічних та оборонних закупівель шляхом розроблення та впровадження політики та порядку здійснення закупівель, процедур,

40. Економічна правда. 05.12.2024. Уряд віддав прикордонникам 23 мільярди, під які в Агенції Мінборони уже були контракти <https://epravda.com.ua/power/uvyad-viddav-prikordonnikam-23-milyardi-pid-yaki-v-agenciji-minoboroni-uzhe-buli-kontrakti-800489>

методології та стандартів централізованих і децентралізованих закупівель, а також планування закупівель.

Одночасно з цим Департамент закупівель відповідно до Наказу МОУ № 383 від 11.06.2025 має повноваження виступати державним замовником за окремими напрямами, готує пропозиції до планів закупівель і має повноваження щодо укладання договорів, зокрема на виконання мобілізаційних завдань та контрактів у межах програм підвищення обороноздатності. Додатково, відповідно до постанови КМУ від 26 жовтня 2016 р. № 779 “Деякі питання виконання програм, пов’язаних з підвищенням обороноздатності і безпеки держави” МОУ уповноважене укладати договори із суб’єктами господарювання — резидентами України для виконання програм, пов’язаних із підвищенням обороноздатності та безпеки держави, що на практиці також реалізується через Департамент закупівель.

Розмиття єдиної закупівельної інфраструктури проявляється, зокрема, у практиці делегування МОУ закупівельних функцій за межі АОЗ окремим органам влади, як це відбулося у кейсі забезпечення Державної прикордонної служби⁴⁰. Формально такий підхід дозволяє оперативно закрити потреби, однак на практиці він фрагментує закупівельний контур і знижує прозорість: різні замовники застосовують відмінні підходи до планування, оцінки пропозицій та управління ризиками, тоді як АОЗ втрачає роль єдиного центру експертизи й контролю. Фактично це створює можливість обходити запроєктовану інституційну модель через винесення контракування в інші структури, що посилює корупційні ризики та ускладнює побудову цілісної політики у сфері оборонних закупівель.

Окрім цього широкого переліку повноважень Департамент закупівель відповідно до Положення про Департамент закупівель МОУ також має в підпорядкуванні Головне

управління контролю оборонних закупівель (ГУКОЗ). ГУКОЗ визначений як орган військового управління, що здійснює функціональне управління підприємствами, зокрема як службами державного замовника, у частині контролю за проведенням оборонних закупівель, контролю за укладанням та виконанням державних контрактів, а також моніторингом і аналізом їх діяльності⁴¹. Отже, Департамент закупівель опосередковано через ГУКОЗ здійснює також контрольну функцію над закупівельним процесом. Серед повноважень ГУКОЗ відповідно до Порядку взаємодії Міністерства оборони України із службою державного замовника — ДП «Агенція оборонних закупівель» щодо здійснення оборонних закупівель під час дії правового режиму воєнного стану, затвердженого Наказом №96 від 12.02.2025 (далі — Порядок взаємодії) є погодження проєктів державних контрактів (договорів) з усіма додатками до них на предмет відповідності номенклатури та обсягів товарів, робіт і послуг, що плануються до закупівлі згідно Переліку⁴². Тобто Департамент закупівель може здійснювати опосередкований вплив на операційну діяльність АОЗ. Також відповідно до Порядку взаємодії, взаємодія (листування) Агенції з Міноборони, ГШ ЗСУ та іншими органами військового управління Збройних Сил України здійснюється виключно за умови погодження з ГУКОЗ, що також свідчить про контроль над інформаційним потоком між АОЗ та органами військового управління, який замикається на Департаменті закупівель.

Таким чином, Департамент закупівель через поєднання різних функцій одночасно може виступати як центр формування політик у сфері оборонних закупівель, безпосередньо укладати окремі види контрактів на закупівлі товарів оборонного призначення, а також бути фактичним координатором функції контролю для закупівель, що здійснюються закупівельною агенцією. У звіті НАЗК «Корупційні ризики під час

41. Міністерство оборони України. Наказ від 29.07.2024 № 511 “Про деякі питання діяльності Головного управління контролю оборонних закупівель”.

42. Міністерство оборони України. Наказ від 12.02.2025 № 96 “Деякі питання взаємодії Міністерства оборони України із службою державного замовника – державним підприємством Міністерства оборони України “Агенція оборонних закупівель” щодо здійснення оборонних закупівель під час дії правового режиму воєнного стану”.

здійснення закупівель безпілотних систем та засобів радіоелектронної боротьби для Збройних Сил України» зазначено, що «виконання Міноборони функцій, пов'язаних із безпосереднім здійсненням закупівлі та укладенням договору, не сприятиме забезпеченню розбудови цілісної політики у сфері оборонних закупівель, зокрема з огляду на функціонування закупівельної агенції в управлінні Міноборони»⁴³. Подібний ризик виділявся й в звіті НАЗК про тиллові закупівлі⁴⁴.

Така конфігурація не повністю відповідає логіці Стратегічного огляду оборонних закупівель НАТО, який передбачає створення національного органу із закупівель як центру політики, координації й нагляду над закупівельними агенціями (за моделлю Агенції НАТО з підтримки та постачання, далі — АНПП), а також розмежування функцій формування політики, реалізації та контролю в рамках надійної програми комплаєнсу.

Для посилення підзвітності у сфері оборонних закупівель доцільно остаточно інституційно розмежувати ролі формування політики, виконання та контролю та виключити з переліку функцій Департаменту закупівель будь-які закупівлі. Функції укладання таких державних контрактів мають бути передані АОЗ як профільній агенції. Окремо варто передбачити операційну умову заборони за замовчуванням для МОУ делегувати здійснення оборонних закупівель іншим суб'єктам замість АОЗ.

Паралельно функції контролю, яку здійснював ГУКОЗ, доцільно вивести з підпорядкування Департаменту та перевести у пряме підпорядкування Міністру оборони (або заступнику Міністра оборони України відповідно до розподілу обов'язків) з чітко визначеними повноваженнями щодо контролю за всіма суб'єктами оборонних закупівель. Також необхідно передбачити процедуру реагування

на акти департаменту, що здійснює функції контролю: обов'язкові до розгляду подання, визначені строки відповіді, формалізоване врахування або мотивоване відхилення рекомендацій.

Відповідно Порядок взаємодії має бути змінений так, аби АОЗ звітувала Департаменту в площині політики та планування (виконання програм, досягнення цілей, потреба в зміні стандартів), тоді як ГУКОЗ або інший визначений структурний підрозділ МОУ отримував би дані, необхідні для контролю та комплаєнсу, залишаючись інституційно автономним від Департаменту, а ключові контрольні дані надходили безпосередньо до автономного контрольного органу та, за потреби, до зовнішніх інституцій. У такій архітектурі Департамент варто наблизити до моделі «національного органу із закупівель» у розумінні Стратегічного огляду як центру політики, стратегування, планування, координації та методології без операційного контрахтування й без підпорядкованого контрольного блоку, тоді як рекомендація щодо надійної програми комплаєнсу реалізується через окремий, інституційно незалежний блок внутрішнього контролю та управління ризиками, який взаємодіє з Департаментом на основі затверджених процедур, а не у форматі «керівник — підлеглий».

На момент підготовки дослідження МОУ перебуває в процесі чергової внутрішньої реорганізації, що також стосується і трансформації Департаменту закупівель та розформування ГУКОЗ із передавання його функцій іншим структурним підрозділам. З одного боку, це створює вікно можливостей для більш послідовного розведення функцій формування політики, виконання та контролю. З іншого — за відсутності чітко визначеної цільової моделі існує ризик, що контрольні повноваження будуть знову інтегровані в ті самі організаційні ланки, які

43. Національне агентство з питань запобігання корупції (2025) Корупційні ризики під час здійснення закупівель безпілотних систем та засобів радіоелектронної боротьби для Збройних Сил України. https://dzplatforma.com.ua/files/2025/11.2025/NAZK_doslidzhennia_Koruptsiini-ryzkyky.pdf

44. Національне агентство з питань запобігання корупції (2024). Корупційні ризики під час здійснення централізованих тиллових закупівель для ЗСУ. <https://nazk.gov.ua/uploads/Page/75/86/75864b28ba53e97ab6be0a8447d58f6a4a7897b1e24a219d36a9b821fd8443314096827.pdf>

відповідають за політику та/або контрактвання, або ж будуть фрагментовані між кількома структурними підрозділами.

Запропонована конфігурація посилює передусім вертикальну підзвітність: розмежування ланцюга «формування політики-виконання-контроль» між різними інституціями зменшує ризик ситуацій поєднання декількох ролей в одній ланці і дозволяє однозначно визначати відповідальних на кожному рівні. Одночасно знижується корупційний ризик: скорочення дискреції Департаменту в частині конкретних контрактних рішень і винесення контролю в окрему ланку звужує можливості для «ручного» вибору контрагентів і маніпуляцій умовами виконання, тоді як висновки інституційно автономного ГУКОЗ (або аналогічного органу) набувають більшої легітимності для парламенту, НАЗК, Рахункової палати та міжнародних партнерів, оскільки вже не можуть характеризуватися як внутрішня самооцінка.

ВИКЛИК № 4. ПРАВОВА НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ ТА ДИСКРЕЦІЙНІСТЬ МЕХАНІЗМУ ВЕРИФІКАЦІЇ ПОСТАЧАЛЬНИКІВ

АОЗ запровадила для виробників та постачальників «єдине вікно» на своєму сайті: компанії подають базову інформацію про себе та продукцію, проходять процедуру верифікації, а за її результатами АОЗ ухвалює рішення про включення до реєстру верифікованих постачальників або надає мотивовану відмову. Таким чином реєстр одночасно виконує функцію попереднього управління ризиками (допуск до чутливого сегменту лише перевірених контрагентів) і фільтра доступу до участі в закупівлях через DOT-Chain Defence, оскільки саме статус верифікованого постачальника є передумовою повноцінної роботи в системі. У чинній конфігурації цей реєстр має характер внутрішнього організаційно-процедурного

інструменту АОЗ і формально не охоплює інші закупівлі за вертикаллю МОУ та сектору безпеки й оборони в цілому.

Разом з тим, чинна модель верифікації постачальників характеризується певним рівнем правової невизначеності. Порядок верифікації потенційних та діючих постачальників державного підприємства Міністерства оборони України «Агенція оборонних закупівель», затверджений наказом директора АОЗ⁴⁵, задає лише загальні рамки процедури, залишаючи простір для оціночних суджень і дискреційного тлумачення. Зокрема, один із критеріїв верифікації сформульований через оціночне поняття — наявність або відсутність незаперечних доказів корупційної поведінки кандидата. Процедурні аспекти верифікації водночас залишаються недостатньо формалізованими для рішення, яке фактично впливає на можливість постачальників брати участь у оборонних закупівлях, що здійснюються АОЗ: не встановлено вичерпних строків розгляду заявок, вимог до змісту й форми рішення, порядку повторного звернення чи перегляду висновків робочої групи. Окремо бракує прозорого механізму оскарження відмови у верифікації або скасування статусу верифікованого постачальника, так само як і чіткого визначення правових наслідків перебування в реєстрі або поза ним, попри те що де-факто це означає доступ чи недопуск до державних контрактів у відповідному сегменті.

Наявність таких оціночних критеріїв і процедурних прогалин на базовому етапі відбору постачальників означає, що механізм верифікації може де-факто виконувати не лише функцію комплаєнсу та технічної перевірки, а й бути інструментом дискреційного допуску до ринку. Внутрішні оцінки й висновки підрозділів, залучених до скринінгу, залишаються недостатньо прозорими для зовнішнього контролю та складно піддаються формалізованій

45. https://antac.org.ua/wp-content/uploads/2025/06/Poriadok-Verifikatsii_08.05.25.pdf

перевірці чи оскарженню, що збільшує простір для суб'єктивного тлумачення відповідності кандидата встановленим вимогам.

З точки зору ринкових наслідків така конфігурація впливає щонайменше на три виміри. По-перше, конкуренцію та структуру ринку: у міру зростання частки закупівель через DOT-Chain Defence саме механізм верифікації визначає коло постачальників, і за умов правової невизначеності критеріїв та процедур він може об'єктивно звукувати доступ до ринку для частини потенційних учасників. По-друге, правовий статус учасників ринку: відсутність чітко прописаних правил, строків, мотивованих рішень і процедур оскарження зменшує можливість постачальників для захисту своїх прав у разі відмови чи скасування верифікації та ускладнює прогнозованість взаємодії з державою у сфері оборонних закупівель. По-третє, ефективність оборонних закупівель: перекося у верифікаційному механізмі можуть опосередковано впливати на доступність потрібних номенклатур, швидкість виходу нових рішень на ринок та інтенсивність цінової конкуренції між постачальниками. За умов фокусування оборонних закупівель навколо АОЗ та її об'єднання з ДОТ внутрішній реєстр АОЗ де-факто може перетворюватися на бар'єр доступу до постачання для частини потенційних учасників, хоча формально залишається лише процедурним елементом роботи окремої агенції.

Формалізований, нормативно визначений реєстр верифікованих постачальників має самостійне значення для підзвітності: він задає прозорі правила допуску до прямого контрахтування, уніфікує процедури перевірки контрагентів і тим самим полегшує як вертикальний контроль з боку органів сектору безпеки й оборони, так і горизонтальний нагляд з боку зовнішніх інституцій. З огляду на це доцільно, щоб реєстр постачальників був нормативно закріплений на рівні МОУ як ключовий інструмент допуску до оборонних

закупівель, який поширюється на всі закупівлі за вертикаллю Міністерства та, з часом, на ширший контур сил безпеки й оборони, а не обмежуватися лише операційною діяльністю АОЗ. АОЗ як головний суб'єкт взаємодії з постачальниками може виконувати функцію «фронт-офісу» — збирати та первинно верифікувати інформацію, тоді як організація роботи, адміністрування й оновлення централізованого реєстру мають бути закріплені за профільним департаментом МОУ, який забезпечуватиме узгодженість критеріїв і процедур для всіх замовників у секторі.

Має бути чіткий поділ на базові критерії (реєстраційні, виробничі, технічні, фінансові) та комплаєнс-критерії (політика протидії корупції, історія виконання контрактів, наявність судових спорів тощо) з максимально можливим обмеженням оціночних формулювань. Окремо слід визначити правові наслідки включення/невключення до реєстру: які процедури стають доступними для верифікованого постачальника, на який строк надається статус, у яких випадках він може переглядатися. Серед чинних критеріїв верифікації вже передбачено відсутність суб'єкта в Переліку недобросовісних іноземних постачальників (виконавців) товарів, робіт і послуг оборонного призначення, який ведеться Департаментом закупівель і формується на підставі інформації про невиконання іноземним контрагентом судового чи арбітражного рішення, що набрало законної сили та не було виконане добровільно. Такий підхід є обґрунтованим як базовий комплаєнс-фільтр, однак виглядає логічним поширити аналогічний критерій і на вітчизняних постачальників, а також поступово інтегрувати «чорний список» і реєстр верифікованих постачальників (з урахуванням того, що АОЗ, відповідно до наказу № 96, здійснює претензійну та позовну роботу й де-факто консолідує закупівельний процес).

Додатково варто закріпити поетапний опис процесу верифікації (подання заявки та пакета документів, перевірка, строки розгляду, ухвалення рішення), вимогу мотивованого рішення із зазначенням конкретних невиконаних критеріїв, а також механізми регулярного перегляду статусу верифікованих постачальників з урахуванням фактичного виконання контрактів. Необхідним елементом є внутрішня апеляційна процедура: можливість оскарження відмови чи скасування верифікації до спеціально створеної комісії, з огляду на те, що невключення до реєстру має суттєві економічні наслідки для постачальника.

Важливо збалансувати закритий характер реєстру з елементами прозорості та підзвітності. Навіть за умов обмеженого доступу до персоніфікованих даних МОУ зможе регулярно публікувати агреговану статистику: загальну кількість верифікованих компаній, кількість відмов і основні (узагальнені) підстави таких рішень. Рахункова палата, ДАСУ, НАЗК, АМКУ та інші органи зовнішнього контролю мають отримати гарантований доступ до повної інформації в режимі контролю.

Запропоновані кроки мають підвищити юридичну визначеність для учасників ринку, звужити простір для дискреційного допуску до закупівельного процесу та забезпечити кращу інтеграцію механізму верифікації в загальну систему контролю за оборонними закупівлями. Водночас існують ризики у вигляді ускладнення процедур входу до системи, формального підходу до комплаєнсу за відсутності достатньої аналітичної спроможності, а також потенційного зростання кількості спорів, що потребуватимуть врегулювання. З огляду на це, процедура верифікації має забезпечувати баланс між надмірно спрощеним допуском і надто формалізованими вимогами: з одного боку, зберігати здатність якісно відсіювати контрагентів із підвищеними

ризиками, а з іншого — не створювати непропорційних бар'єрів для входу добросовісних, але менш досвідчених чи нових учасників ринку. Реєстр верифікованих постачальників АОЗ доцільно закладати як складову майбутнього спільного реєстру постачальників, а не як автономний інструмент однієї агенції. Ці кроки узгоджуються з Рекомендацією № 10 Стратегічного огляду «Розробити спільний реєстр постачальників».

З огляду на підзвітність запропоновані кроки насамперед посилюють вертикальний вимір: рішення про допуск/недопуск до ринку, ухвалені за прозорою процедурою і належним чином оформлені, стають об'єктом внутрішнього контролю з боку керівництва МОУ та уряду, а відповідальні посадові особи — чіткіше ідентифікованими. Паралельно зміцнюється горизонтальна та гібридна підзвітність: парламентський комітет, Рахункова палата, ДАСУ, НАЗК отримують можливість оцінювати не лише окремі закупівельні рішення, а й сам механізм допуску до ринку, спираючись на формалізовані критерії та процедури. У гібридному вимірі (на перетині держави та ринку) прозорі правила верифікації підвищують передбачуваність для постачальників і знижують ризики вибіркового ставлення до різних гравців. Нарешті, у соціальному вимірі, навіть за умов обмеженого доступу до детальної інформації, покращення якості офіційних даних і базових правил входу створює кращу основу для змістовного аналізу з боку громадських організацій і медіа, а отже опосередковано підтримує й соціальну підзвітність у сфері оборонних закупівель.

ВИКЛИК № 5. ВТРУЧАННЯ В ДІЯЛЬНІСТЬ ЗАКУПІВЕЛЬНИХ АГЕНЦІЙ ТА КОРПОРАТИВНЕ УПРАВЛІННЯ

Запровадження наглядових рад в АОЗ та ДОТ мало стати ключовим елементом переходу до сучасної моделі корпоративного управління відповідно до Закону

№ 3587-IX від 22.02.2024 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління» та Керівних принципів ОЕСР⁴⁶. Ідеться про розмежування ролей: держава у ролі власника визначає політику та формує очікування від діяльності, наглядова рада здійснює керівництво корпоративною стратегією та нагляду за діяльністю менеджменту, виконавче керівництво відповідає за операційну діяльність.

У жовтні 2024 року були сформовані наглядові ради в ДОТ та АОЗ⁴⁷. Втім, уже в грудні 2024 року до статутів закупівельних агенцій були внесені зміни, які суттєво розширили можливості МОУ для прямого втручання в їх діяльність. По-перше, було додано положення, яке встановлює, що МОУ може вирішувати будь-які питання щодо діяльності агенцій, крім тих, які згідно із законом та/або статутом належать до виключної компетенції Наглядової ради. Додатково до цього була внесена зміна, яка передбачає право МОУ у разі виявлення «наявних або потенційних загроз національній безпеці» в одноосібному порядку: призначати та звільняти посадових осіб, включно з керівництвом, та надавати обов'язкові до виконання вказівки, доручення та розпорядження органу управління й працівникам підприємства. Також статuti закупівельних агенцій містять положення, що за потреби МОУ здійснює подальше схвалення господарського зобов'язання, вчиненого підприємством.

Ідея створення закупівельних агенцій полягала в тому, щоб вивести операційну діяльність із Міноборони й передати її професійним, більш автономним структурам, відокремленим від політичного рівня з чітким фокусом на закупівельну діяльність. Широке й нечітке формулювання підстав для застосування «особливих повноважень» означає, що через призму загроз національній безпеці може бути формально обґрунтований дуже широкий спектр рішень. Це може створювати передумови, за яких

керівництво закупівельних агенцій разом із наглядовою радою фактично змушені постійно звиряти свої позиції з політичним керівництвом, щоб уникнути ризику введення режиму «надзвичайних повноважень», тим більше з огляду на нечіткість критеріїв для такого втручання. Така конфігурація створює ризики для стабільності корпоративного управління та зменшує стійкість закупівельних агенцій до політичних циклів: зміна керівництва міністерства або політичних акцентів може мати непропорційно сильний вплив на операційну діяльність агенції, що суперечить самій логіці побудови виокремлених закупівельних органів. Паралельно це негативно позначається на довірі зовнішніх стейкхолдерів: міжнародних партнерів, постачальників, громадянського суспільства: можливість оперативного, слабо формалізованого втручання власника в операційну діяльність і фактичне обходження наглядової ради ставить під сумнів її роль як реального механізму стримувань і противаг, а не суто формального елементу структури управління.

Об'єднання ДОТ та АОЗ створює вдале вікно можливостей для перегляду статуту Агенції та приведення його у відповідність до Закону № 3587-IX і Керівних принципів ОЕСР, насамперед у частині реальних повноважень наглядової ради щодо кадрової політики та гарантій незалежності керівництва під час здійснення поточної операційної діяльності. Такий перегляд дозволив би закріпити роль наглядової ради як ключового органу корпоративного управління. Ролі власника, наглядової ради та виконавчого менеджменту мають бути чітко розведені: Міністерство визначає політику та цілі, наглядова рада здійснює стратегічний нагляд і контролює менеджмент, керівництво АОЗ відповідає за операційні рішення. МОУ, як власник, у разі принципової незгоди з позицією своїх представників у наглядовій раді може використовувати законні процедури їх відкликання, але добір

46. OECD (2025), Керівні принципи ОЕСР з корпоративного управління на підприємствах державної форми власності 2024, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8d61003c-uk>.

47. МОУ. 11.10.2024. Уряд сформував наглядові ради закупівельних агенцій Міноборони. <https://mod.gov.ua/news/uryad-sformuvav-naglyadovi-radi-zakupivelnih-agenczij-minoboroni-1>

кандидатів до ради зі сторони міністерства має ґрунтуватися не лише на критеріях політичної лояльності, а й на їхній професійній спроможності працювати в логіці сучасного корпоративного управління. Важливо врахувати, що відповідно до Порядку взаємодії Міністерства оборони України із службою державного замовника — державним підприємством «Агенція оборонних закупівель» щодо здійснення оборонних закупівель під час дії правового режиму воєнного стану АОЗ перебуває у тісній координації з МОУ через Департамент політики закупівель і ГУКОЗ. Така модель є логічною з огляду на роль МОУ як розпорядника бюджетних коштів, однак чинна редакція статуту надмірно зміщує баланс повноважень у бік міністерства, фактично відсуваючи наглядову раду і менеджмент на другий план.

Окремого врегулювання потребують так звані особливі повноваження Міністерства, які застосовуються у випадку загроз національній безпеці. Очевидно, що вичерпно визначити перелік таких ситуацій неможливо, однак доцільно чітко описати процедуру їх активації: обов'язкове інформування та залучення наглядової ради, письмова фіксація мотивів та обсягу втручання, встановлення часових обмежень і вимога періодичного перегляду рішень. Додатковим запобіжником може бути постфактум

ВИСНОВКИ

Система оборонних закупівель України за 2022—2025 роки пройшла шлях від режиму «надзвичайної закритості» до формування базових елементів прозорості та підзвітності. Запровадження Постанови №1275, змін до Закону «Про оборонні закупівлі» (Закон №2958-IX), створення АОЗ та ДОТ, повернення більшості тилових закупівель у Prozorro, запуск ДОТ-Chain тощо зменшили простір для непрозорих практик. Водночас цей прогрес залишається фрагментарним: нормативне поле надмірно динамічне

оцінка використання цих повноважень — як у форматі внутрішнього аудиту, так і через інструменти парламентського контролю. Йдеться не про блокування можливості оперативного реагування в умовах війни, а про зменшення ризику, що загальні посилання на загрози безпеці стануть універсальним обґрунтуванням будь-якого управлінського рішення щодо АОЗ.

З точки зору підзвітності вертикальний вимір стає структурованим: МОУ відповідає за політику та рамки, наглядова рада — за стратегічний нагляд і оцінку менеджменту, виконавче керівництво АОЗ — за операційні рішення й результати, що дозволяє чіткіше ідентифікувати відповідальних за ключові рішення. У гібридному вимірі (держава — ринок — міжнародні партнери) збалансована модель корпоративного управління підвищує передбачуваність для постачальників і донорів, спрощує оцінку ризиків і сприяє довгостроковій співпраці.

Ці кроки узгоджуються з Рекомендацією № 13 Стратегічного огляду «Розбудувати довіру до Агенцій закупівель», зокрема в частині реального посилення ролі наглядових рад як додаткового, незалежного рівня управління та стратегічного нагляду.

та розпорошене, архітектура управління досі частково поєднує політичний, операційний і контрольний рівні, а велика частина закупівель і надалі є де-факто поза впливом парламентського та громадського нагляду.

Аналіз показує, що ризики для підзвітності виникають у чотирьох вимірах. По-перше, відсутність консолідованого правового акту для закупівель під час дії воєнного стану створює надмірну фрагментованість та невизначеність правового поля.

Це ускладнює розуміння правил гри для учасників ринку, послаблює підзвітність і формує окремий корупційний ризик для закупівельного процесу.

По-друге, парламентський контроль носить переважно ретроспективний характер: Комітет ВРУ з питань нацбезпеки, оборони та розвідки має доступ до інформації, але майже не залучений до *ex ante* контролю закупівельних планів та пріоритезації закупівель, що відрізняє поточну українську модель від практик країн НАТО.

По-третє, інституційна архітектура МОУ й далі концентрує надмірний обсяг повноважень у Департаменті закупівель, який одночасно формує політику, виступає замовником і опосередковано контролює виконання через ГУКОЗ. Додатково практика делегування МОУ закупівельних функцій іншим органам влади розмиває єдину закупівельну інфраструктуру та підзвітність. Це прямо суперечить логіці розведення функцій «політика — виконання — контроль» та рекомендаціям Стратегічного огляду.

По-четверте, формально запроваджене корпоративне управління в АОЗ/ДОТ та колегіальні рішення в АОЗ на практиці послаблюються «особливими повноваженнями» МОУ, що знижує автономність агенцій і стійкість до політичного втручання. Подібним чином правова невизначеність механізму верифікації постачальників (оціночні формулювання, нечіткі процедурні рамки) створює ризики дискреційного допуску до ринку й знижує як юридичну визначеність для бізнесу, так і можливості зовнішнього контролю.

Запропоновані в дослідженні рекомендації спрямовані на перехід від точкових елементів прозорості до більш цілісної та послідовної системи підзвітності. Консолідація регулювання оборонних закупівель у воєнний період в одному рамковому акті (урядова постанова або спеціальна глава закону) має

зменшити складність нормативного середовища та створити більш зрозумілі правила для всіх учасників процесу. Запровадження е-контрактингу для оборонних закупівель та нормативна інституціоналізація порталу «Партнер МОУ» можуть стати додатковими інструментами підвищення правової визначеності та простежуваності рішень на етапі контрактування й допуску постачальників. Посилення ролі Комітету ВРУ через систематичні закриті слухання за участю МОУ, Генерального штабу, закупівельних агенцій та інших ключових замовників щодо стану виконання Переліку, основних ризиків та відхилень від планів. Інституційне розмежування функцій МОУ (формування політики) та АОЗ (здійснення закупівель) із виведенням окремого блоку внутрішнього контролю за закупівлями, формалізація порядку верифікації постачальників та звуження «особливих повноважень» МОУ в статутах агенцій у сукупності мають посилити вертикальну, горизонтальну, гібридну та соціальну підзвітність у сфері оборонних закупівель.

У довгостроковій перспективі успіх реформи оборонних закупівель залежатиме не лише від окремих технічних змін, а й від здатності держави запровадити цілісну, передбачувану й стійку до політичних коливань систему підзвітності. Запропонований у дослідженні пакет кроків рухається саме в цьому напрямі: зменшує дискрецію, посилює роль незалежних інституцій, підвищує юридичну визначеність для ринку та створює передумови для поступової гармонізації української моделі з стандартами країн НАТО у сфері оборонних закупівель.



SW StateWatch

DCAF Geneva Centre
for Security Sector
Governance