

Перспективи впровадження зарубіжного досвіду управління ризиками в українське законодавство про оборонні закупівлі

Пахачук Ярослав Йосипович

слухач Національного університету оборони України, 03049, м. Київ, Україна, e-mail: upakhachuk@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-9450-8353>

Абрамов Антон Павлович

кандидат військових наук, доцент кафедри економіки та фінансового забезпечення інституту логістики та підтримки військ (сил) Національного університету оборони України, 03049, м. Київ, Україна, e-mail: legostatik@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8514-6217>

Череватий Тарас Володимирович

кандидат військових наук, доцент кафедри економіки та фінансового забезпечення інституту логістики та підтримки військ (сил) Національного університету оборони України, 03049, м. Київ, Україна, e-mail: cherevatiy_taras@ukr.net, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0866-295X>

Прийнято: 12.01.2025 | Опубліковано: 24.01.2025

Анотація. У статті проаналізовано зарубіжний досвід управління ризиками (країни НАТО, США, ЄС) з метою його адаптації до законодавства України про оборонні закупівлі. За результатами дослідження окреслено головні виклики: корупція, слабкий контроль постачальників та брак ІТ-інструментів, що особливо критично в умовах воєнного стану. Запропоновано



формувати реєстр ризиків на всіх етапах закупівельних процесів, активізувати автоматизацію закупівель і посилити навчання персоналу, аби забезпечити швидкість і прозорість процедур. Попри відчутний прогрес (орієнтовно 30–40% процедур уже узгоджено зі стандартами НАТО) є доцільним посилення вітчизняного аудиту через створення чітких критеріїв оцінювання для досягнення повної відповідності міжнародним вимогам і таким чином підвищити обороноздатність України.

Ключові слова: оборонні закупівлі, управління ризиками, прозорість, стандарти НАТО, корупція, IT-інструменти.

Prospects for Implementing Foreign Risk Management Experience in Ukrainian Defense Procurement Legislation

Yaroslav Pakhachuk

Student of the National Defense University of Ukraine, 03049, Kyiv, Ukraine, e-mail: ypakhachuk@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-9450-8353>

Abramov Anton Pavlovych

PhD of Military Sciences, Associate Professor of the Department of Economics and Financial Support of the Institute of Logistics and Support of Troops (Forces)
National Defense University of Ukraine, 03049, Kyiv, Ukraine, e-mail: legostatik@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8514-6217>

Cherevatyi Taras Volodymyrovych

PhD of Military Sciences, Associate Professor of the Department of Economics and Financial Support of the Institute of Logistics and Support of Troops (Forces)
National Defense University of Ukraine, 03049, Kyiv, Ukraine, e-mail: cherevatyi_taras@ukr.net, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0866-295X>

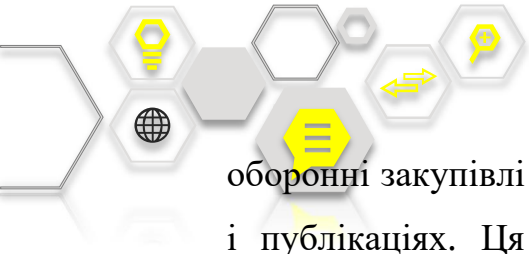


Abstract. *The article analyzes foreign experience in risk management (NATO, US, EU countries) with a view to adapting it to Ukrainian legislation on defense procurement. The study outlines the main challenges: corruption, weak supplier control, and lack of IT tools, which is especially critical in martial law. It is proposed to create a risk register at all stages of procurement processes, to intensify procurement automation and to enhance staff training to ensure speed and transparency of procedures. Despite the tangible progress (approximately 30-40% of procedures have already been harmonized with NATO standards), it is advisable to strengthen domestic audit by creating clear evaluation criteria to achieve full compliance with international requirements and thus increase Ukraine's defense capability.*

Keywords: *defense procurement, risk management, transparency, NATO standards, corruption, IT tools.*

Постановка проблеми. Система оборонних закупівель України діє в умовах воєнного стану, коли швидкість і надійність постачання мають життєво важливе значення. Водночас існуючі підходи не враховують новітніх викликів: високих корупційних ризиків, необхідності зберігати секретність і оперативність, а також динамічних змін на світовому ринку військової техніки, як наслідок неефективно використовуються ресурси, виникають затримки в постачанні та знижується довіра міжнародних партнерів. Вдосконалення системи через адаптацію провідного зарубіжного досвіду дасть змогу оптимізувати витрати, підвищити прозорість та сформувати сучасні механізми антикорупційного контролю, зберігаючи при цьому гнучкість процедур. Тому для посилення обороноздатності й формуванню позитивного міжнародного іміджу України є доцільним підвищення ефективності управління ризиками в оборонних закупівлях через впровадження відповідного зарубіжного досвіду в українське законодавство.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання впровадження зарубіжного досвіду управління ризиками в українське законодавство про

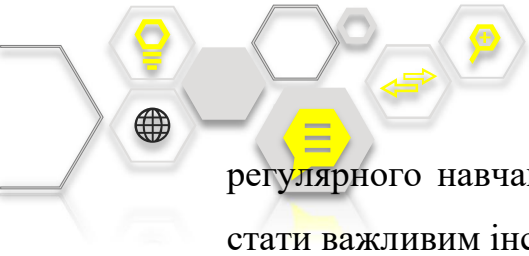


оборонні закупівлі знаходить своє відображення у сучасних наукових працях і публікаціях. Ця тема набуває особливої ваги в контексті підвищення національної безпеки України, з огляду на критичну роль оборонних закупівель, особливо в умовах воєнного стану [4]. Дослідження свідчать, що реформування цієї сфери є невідкладною потребою, адже система стикається з численними викликами, серед яких чільне місце посідає проблема корупції [6].

Корупційні ризики та прозорість залишаються центральними темами аналізу. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) у своїх звітах наголошує, що корупція є головною перешкодою для ефективного функціонування системи оборонних закупівель [7]. Цю думку поділяє й Transparency International, зазначаючи, що, незважаючи на проведені реформи, рівень корупційних ризиків усе ще залишається високим [6]. Така ситуація підкреслює необхідність посилення антикорупційних заходів і вдосконалення механізмів контролю, аби забезпечити належну прозорість і підзвітність.

Переходячи до реформування процедур закупівель, варто відзначити вплив воєнного стану, який суттєво змінив підходи до управління ризиками. Дослідження Запорожця та інших авторів (2023) яскраво демонструють, що сучасні умови вимагають більшої гнучкості в організації процесів [8]. У цьому контексті Голота (2024) зробила вагомий внесок, запропонувавши критерії для оцінки внутрішнього контролю в системі закупівель Міністерства оборони. Її робота допомагає краще зрозуміти слабкі місця системи та окреслює напрямки для її вдосконалення [5].

Значну увагу дослідники приділяють міжнародному досвіду, зокрема практикам країн НАТО, США та Великобританії [11][12]. У Сполучених Штатах, наприклад, управління ризиками в оборонних програмах базується на детальних настановах, які включають створення реєстрів ризиків і оцінку їхнього впливу [12]. Цей підхід виглядає перспективним для адаптації в українських реаліях, адже може сприяти підвищенню прозорості та ефективності. Досвід Великобританії, у свою чергу, демонструє цінність



регулярного навчання персоналу та незалежного аудиту, що також могло б стати важливим інструментом для зниження ризиків в Україні [11].

Не менш важливим аспектом є розвиток системи внутрішнього контролю та аудиту. В Україні ці механізми почали формуватися ще з 2015 року [3], однак аудит Агенції оборонних закупівель, проведений у 2024 році, виявив суттєві недоліки. Зокрема, проблеми в оцінюванні постачальників і управлінні ризиками вказують на необхідність серйозних реформ і посилення інституційної спроможності [9]. Очевидно, що без системних змін практичне впровадження нормативних вимог залишатиметься недостатньо ефективним [13][14].

Аналіз джерел дозволяє зробити висновок, що зарубіжний досвід має значний потенціал для вдосконалення системи оборонних закупівель в Україні. Проте успішна адаптація міжнародних стандартів, таких як стандарти НАТО [11], потребує врахування місцевих особливостей, особливо в умовах воєнного стану [2][10]. Практика часто відстає від задекларованих вимог, що вимагає комплексного підходу до реформування. У майбутньому доцільно зосередити увагу на дослідженні впливу воєнного стану на баланс між оперативністю та прозорістю закупівель, розробці чітких метрик для оцінки ефективності реформ, а також вирішенні кадрових проблем через створення програм підготовки фахівців [15][16]. Таким чином, лише поєднання теоретичних напрацювань і практичних кроків зможе забезпечити стале покращення в цій сфері.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Попри вже реалізовані реформи (ухвалення Закону України «Про оборонні закупівлі» [1], створення Агенції оборонних закупівель, Державний оператор тилу), залишаються прогалини:

недостатня локалізація міжнародних стандартів (НАТО, США, ЄС) під специфічні українські умови;

швидкість на противагу прозорості: скорочення бюрократії під час воєнного стану спричиняє зростання корупційних ризиків;



неузгоджені критерії внутрішнього контролю та фрагментарна реалізація ІТ-рішень;

нестача кадрів, здатних повноцінно впроваджувати ризик-менеджмент і проводити аудит за сучасними методиками.

Без розв'язання цих проблем система залишатиметься вразливою та не досягне необхідної відповідності міжнародним вимогам. У цьому контексті потенційний внесок дослідження полягає у розробці чітких та практично орієнтованих рекомендацій щодо адаптації міжнародного досвіду (НАТО, США, ЄС) з управління ризиками до українських реалій оборонних закупівель. Запропоновані заходи, такі як, удосконалення процедури внутрішнього контролю, реалізація сучасних ІТ-інструментів моніторингу та відпрацювання реєстру ризиків для кожного етапу закупівель сприятимуть зменшенню корупційних ризиків та посиленню прозорості закупівельних процесів. Особлива увага приділена розробці рекомендацій щодо підготовки кваліфікованих кадрів для впровадження ризик-менеджменту та аудиту за сучасними міжнародними методиками, що дозволить значно зміцнити інституційну спроможність України та покращити її міжнародний імідж у сфері оборони.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Основна мета статті - дослідити можливості інтеграції зарубіжного досвіду управління ризиками в законодавство про оборонні закупівлі України, враховуючи умови воєнного стану й актуальні інституційні обмеження. У межах цієї мети поставлено такі завдання:

1. Проаналізувати практики управління ризиками, застосовані в НАТО, США, ЄС.
2. Оцінити рівень наближення української нормативної бази до зазначених міжнародних стандартів (орієнтовно він становить 30–40% від повного обсягу).
3. Визначити ключові недоліки чинного законодавства та практики його реалізації.



4. Розробити конкретні кроки з поступового впровадження принципів ризик-менеджменту (включно із створенням реєстру ризиків, впровадженням електронних платформ тощо).

Виклад основного матеріалу дослідження

Огляд ключових підходів до управління ризиками

Підходи НАТО до управління ризиками в закупівлях

У НАТО питанням ризик-менеджменту в оборонних закупівлях приділяється значна увага. Стандарт ARAMP-1 – NATO Risk Management Guide for Acquisition Programmes – узагальнює найкращі практики та перевірені методики управління ризиками на всіх рівнях і стадіях оборонних проектів [12]. Мета ARAMP-1 – забезпечити спільне розуміння процесу управління ризиками серед країн-членів НАТО і надати єдину методику і інструментарій для ідентифікації, оцінки та пом'якшення ризиків протягом життєвого циклу проекту. Окрім ARAMP-1, НАТО видає стандарти і рекомендації (STANREC 4739 та серія AQAP) щодо впровадження ризик-менеджменту в циклі життєвого циклу систем озброєнь, аби країни мали узгоджені підходи.

Методологія оцінки ризиків у військових контрактах США

У Сполучених Штатах управління ризиками в оборонних закупівлях є невід'ємною частиною системи оборонного планування та контракування. Існує розгалужена нормативна база – Federal Acquisition Regulation (FAR) та доповнення Міністерства оборони (DFARS) – яка встановлює вимоги до планування закупівель, оцінки ризиків і контролю за виконанням контрактів. Міністерство оборони США розробило керівництво з управління ризиками, такі як *Risk Management Guide for DoD Acquisition Programs*, що наголошують: управління ризиками є критично важливим для успіху будь-якої програми, і мають бути інтегровані в усі стадії життєвого циклу – від визначення вимог до постачання та експлуатації. Усі учасники програми (менеджери, інженери, фінансисти, контрактні офіцери тощо) залучені до ідентифікації та відстеження ризиків [17]. На практиці це означає створення *реєстрів ризиків*



для кожного великого проекту, регулярні оцінки ймовірності та впливу кожного ризику, призначення відповідальних за їх пом'якшення та моніторинг. Важливим інструментом є системи оцінки вартості та графіку (наприклад, методологія *Earned Value Management*), що дозволяють відстежувати відхилення і слугують раннім сигналом про фінансові чи часові ризики.

Система бюджетування США створює фінансові «рамки» для управління ризиками і один із них це законодавчий «стримувавч» перевитрат – наприклад, поправка Нанна–МакКерді (Nunn–McCurdy Amendment). Вимагає повідомляти Конгрес про значне зростання вартості основної оборонної програми. Якщо вартість одиниці перевищує початковий базовий показник більш ніж на 25% (або 50% від оригінального бюджету), оголошується «критичне порушення Нанна–МакКерді», і така програма за законом вважається припиненою, якщо тільки Міністр оборони спеціально не подасть до Конгресу обґрунтування і план виправлення ситуації [18]. Інший фінансовий запобіжник – Anti-Deficiency Act, що забороняє державним установам витрачати кошти понад виділені асигнування, порушення якого тягне адміністративну та кримінальну відповідальність. Тобто менеджери контрактів несуть персональну відповідальність за недопущення фінансових ризиків, таких як нецільове або надмірне витрачання коштів.

Суттєвою рисою підходу США є потужна система зовнішнього контролю за оборонними контрактами. Government Accountability Office (GAO) – це незалежний підрозділ Конгресу, що проводить регулярні аудити найбільших оборонних програм та у своїх звітах виявляє ризики перевитрат, затримок чи неефективності. Окрім того, діє спеціалізована агенція – Defense Contract Audit Agency (DCAA), яка відповідає за фінансовий аудит оборонних контрактів. DCAA перевіряє калькуляції витрат підрядників, відповідність витрат умовам контрактів, виявляє завищені витрати чи шахрайство.

Практики ЄС щодо прозорості та контролю в оборонних закупівлях



В країнах ЄС підхід до управління ризиками в оборонних закупівлях тісно пов'язаний із забезпеченням *прозорості і конкуренції* в тендерах. Директива 2009/81/ЄС ЄС про оборонні та безпекові закупівлі була прийнята для встановлення загальноєвропейських правил проведення тендерів у сфері оборони. Ця директива зобов'язує країни-члени проводити відкриті конкурентні процедури закупівель озброєнь і послуг оборонного призначення (із певними винятками для критично важливих інтересів безпеки). Вона посилює вимоги прозорості та відкритості оборонних ринків, одночасно дозволяючи захищати національні безпекові інтереси. Зокрема, навіть якщо застосовується переговорна процедура, в більшості випадків вимагається попереднє публічне оголошення про намір закупівлі – щоб залучити більше потенційних учасників [20].

Директива 2009/81/ЄС містить ряд інструментів для зменшення ризиків зловживань, а саме:

гнучкі процедури з конкуренцією – наприклад, переговорна процедура з публікацією оголошення дозволяє замовнику обговорювати деталі з постачальниками, але під наглядом конкурентного середовища;

гарантії безпеки інформації та постачання – учасники тендерів мають підтвердити, що забезпечать захист секретних даних та надійність поставок, що зменшує ризики зриву контрактів в критичних ситуаціях;

особливі умови для НДДКР – дозволяється укладати контракти на дослідження і розробки без повного тендера, але з обмеженнями, щоб підтримати інновації і водночас забезпечити відкритість ринку;

розвиток конкуренції в ланцюгах поставок – замовник може зобов'язати головного підрядника проводити конкурси на певну частину субпідрядів, щоб залучити ширше коло компаній (особливо малий і середній бізнес) і знизити ризики монополізму.

Важливим елементом контролю є *механізми оскарження*: країни ЄС повинні забезпечити ефективні процедури перегляду, щоб компанії-учасники тендерів могли оскаржити результати у випадку порушень [20]. Наявність



такого юридичного захисту стимулює замовників дотримуватися правил і зменшує ризик упередженого вибору переможця. Крім того, національні органи контролю та аудиту (рахункові палати, антимонопольні відомства, спеціальні агенції з оборонних закупівель) в більшості європейських країн здійснюють постійний моніторинг оборонних контрактів. Наприклад, у Великій Британії створено незалежний *Офіс регулювання одиничних (безконкурсних) контрактів* – SSRO, який контролює ціноутворення за неконкурентних угод, щоб гарантувати справедливую ціну і запобігти завищенню прибутків підрядників [21]. Інший приклад – в Німеччині існує практика парламентського контролю: бюджетний комітет Бундестагу повинен затвердити кожний оборонний контракт вартістю понад €25 млн, що хоч і уповільнює процес, але додає політичного нагляду за великими витратами та знижує ризики неконтрольованих закупівель [22].

Порівняльний аналіз підходів управління ризиками

Таблиця 1

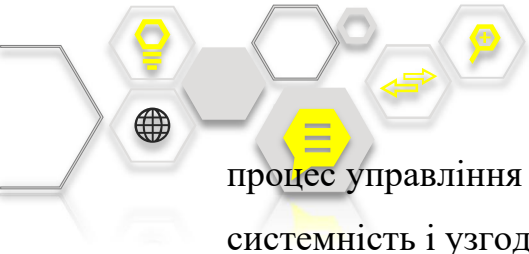
Порівняльний аналіз підходів управління ризиками

Критерій	НАТО	США та Великобританія	Європейський Союз (ЄС)	Рекомендації для України
Прозорість процедур	Висока, стандарти	Висока, аудит	Конкуренція	Забезпечити прозорість для довіри
Відбір постачальників	Ретельний відбір для безпеки партнерів	Жорсткий відбір із перевіркою виконання	Відбір із акцентом на конкуренцію	Ретельний відбір для якості та безпеки
Контроль	Універсальний	Жорсткий	Гнучкий	Поєднати жорсткий контроль із гнучкістю
Оцінка ризиків	Системна	Детальна	Спрощена	Актуалізувати методи для воєнного часу

Джерело: складено автором на основі джерел [11, 12,17,20]

Сильні сторони кожного підходу:

НАТО (колективний підхід): Гармонізований підхід на основі спільних стандартів. ARAMP-1 і пов'язані стандарти НАТО забезпечують єдиний



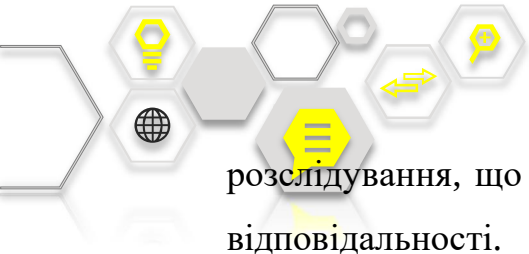
процес управління ризиками для всіх етапів закупівель [12]. Сильна сторона – системність і узгодженість: усі учасники (країни, агентства) “говорять однією мовою” ризик-менеджменту, легше обмінюються інформацією про ризики і найкращі практики. Крім того, модель НАТО спирається на *кращі світові практики* (враховує досвід США, країн ЄС тощо, узагальнюючи їх в стандартах), що робить її всеосяжною та сучасною.

США (національний підхід): Потужна інституційна інфраструктура управління ризиками. Американський підхід вирізняється комплексним контролем на всіх рівнях – від програмного менеджера до Конгресу. Внутрішні процеси (планування ризиків у програмах, вимога наявності планів ризик-менеджменту в кожному великому контракті, використання методів на кшталт *оживленої вартості/EVM* для відстеження відхилень) поєднуються із зовнішнім контролем (GAO, DCAA, інспектори Міноборони). Система стримувань (на кшталт закону Нанна–МакКерді) створює жорстку фінансову дисципліну – керівники програм знають, що значні перевитрати стануть публічними і можуть призвести до припинення проекту [18]. Сильною стороною є і масштаб накопиченого досвіду: США мають величезну практику реалізації оборонних контрактів, багаторічні “уроки, здобуті” (lessons learned) щодо ризиків – цей досвід інституціоналізовано у вигляді гайдів, навчання в Defense Acquisition University, стандартних процедур.

ЄС (наднаціональні/різнонаціональні підходи): Акцент на прозорості та конкуренції як механізмах зниження ризиків. Європейський підхід менш уніфікований технічно, адже кожна країна має власну систему управління ризиками, але загальним знаменником виступають норми ЄС щодо відкритих процедур і антикорупційних гарантій. Сильні сторони:

ринкові механізми – конкуренція між постачальниками стимулює їх пропонувати кращі умови та не завищувати ціни, отже ризик переплати зменшується.

правова підзвітність – якщо чиновник обере “свого” постачальника або порушить процедуру, велика ймовірність судового оскарження або



розслідування, що створює особистий ризик для нього бути притягнутим до відповідальності.

європейська співпраця – країни ЄС обмінюються інформацією про ненадійних постачальників, випадки змови на торгах (через Європейську комісію, мережі антимонопольних органів), спільно виробляють нові правила.

Придатність моделей для України (поточний стан та найкращі практики)

Найкраще розглянути поточний стан оборонних закупівель з такого прикладу української практики, як “Яєчний скандал”.

У січні 2023 р. спалахнув корупційний скандал навколо закупівлі харчів для військових, коли виявилось, що Міністерство оборони уклало контракт на постачання яєць за завищеними цінами (у 2–3 рази вище за ринкові). Попри воєнний стан, журналісти отримали підтверджувальні документи і оприлюднили факти [10]. Подальше розслідування виявило нестачу належного внутрішнього контролю: відповідальні особи не проаналізували ринкові реалії, не перевірили обґрунтованість розрахунків постачальника. Цей приклад показав, що навіть за високої терміновості закупівель ризик завищених цін залишається критичним, якщо відсутні дієві запобіжники. У підсумку, кількох посадовців було відсторонено від виконання обов’язків, а Міністерство оборони розпочало перегляд внутрішніх процедур узгодження цін.

Узагальнимо основні кроки, здійснені в Україні з 2020 р. після ухвалення Закону України “Про оборонні закупівлі”, та коротке оцінювання їх ефективності:

Таблиця 2

Ключові реформи в оборонних закупівлях України та їх поточний стан

Реформа	Зміст та дата впровадження	Результати / Оцінка
ЗУ “Про оборонні закупівлі”	Ухвалений у липні 2020 р. Встановлює єдині правила закупівель, розподіляє повноваження між МОУ та новими органами.	Створена правова база для конкурентних процедур. Однак труднощі з імплементацією, зміни вносять плутанину.
Створення Агенції оборонних закупівель (АОЗ)	2022 р. – для централізованої закупівлі летальної зброї. Передбачено наглядову раду з міжнародними експертами.	Підвищено професіоналізацію. Аудит 2024 р. виявив недоліки в ризик-менеджменті та оцінці постачальників [9].



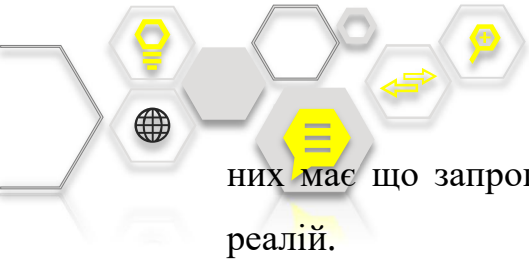
Створення Державного оператора тилу (ДОТ)	12.2023р. – для здійснення закупівель з тилового забезпечення Збройних Сил України.	За 6 місяців роботи (ДОТ) уклав 391 договір на понад 47 млрд грн. У військовій частині поставлено 38% від закупленого обсягу. Економія склала понад 13 млрд грн або 22% від доведеного до агенції бюджету. При цьому 94% закупівель здійснювалися в електронній системі Prozorro.
Внутрішній контроль і аудит	Наказ МОУ №145 (2015 р.), оновлення у 2021–2023 рр. Регламентують ризик-менеджмент і підзвітність.	Відповідає стандартам НАТО теоретично, але реалізація фрагментарна. Брак фахівців, аудит слабкий.
Перехід на електронні процедури	З 2021 р. не класифіковані закупівлі в Prozorro; спрощені процедури під час воєнного стану.	Зростає прозорість, але часті зміни ускладнюють роботу. Засекречені закупівлі підвищують ризик зловживань [16].

Джерело: складено автором на основі джерел [1, 2, 3, 9, 16]

Як видно з табл. 2, найбільш суттєвим досягненням вважається кодифікація правил закупівель у Законі, створення нових організацій і впровадження елементів внутрішнього аудиту. Проте часті зміни нормативних актів (наприклад, постанови КМУ №169, №1178, №1275), а також кадрові ротації гальмують стабільність системи.

Наступним варто розглянути приклад з української практики, як “Проблема з боєприпасами”. На початку 2023р. ЗМІ повідомили, що ДП “Агенція оборонних закупівель” уклало контракт на боєприпаси з місцевим виробником, не перевіряючи належним чином його виробничі потужності. Результатом стали затримки та неповна відповідність специфікації продукції (браковані мінометні міни). Урядовий аудит встановив, що процедура оцінки ризиків постачальника була формальною: компанія не мала достатньо сертифікованої техніки й досвіду. Це свідчить про те, що навіть за наявності загальних положень про управління ризиками, на практиці не було проведено повного due diligence виконавця. Пізніше контракт розірвали, але Міноборони зазнало фінансових і репутаційних збитків, а війська недоотримали боєприпаси вчасно [9].

Загалом аналіз прикладів з української практики свідчить, що Україна наразі перебуває у процесі реформування системи оборонних закупівель, і потребує впровадження елементів усіх трьох розглянутих підходів. Кожен з



них має що запропонувати, але ступінь їх придатності залежить від наших реалій.

Натовський підхід є привабливим з точки зору системності. Для України, яка прагне досягти взаємосумісності з НАТО, запровадження стандартів на кшталт ARAMP-1 було б логічним кроком. Підхід НАТО вимагає розвиненої інституційної спроможності (кваліфікованих менеджерів проектів, аналізу ризиків, ІТ-систем для моніторингу). Україна лише створює ці інститути – наприклад, у 2023–24 рр. запрацювали нові Агентства оборонних закупівель і логістики, які беруть на себе функції закупівельника замість старих департаментів [23]. Перевага натовського підходу – він модульний і гнучкий: ми можемо впроваджувати його поступово (спершу на ключових проектах озброєнь впровадити процес оцінки ризиків, навчити персонал методикам НАТО, використовувати шаблони документів НАТО тощо). Загалом, для України модель НАТО придатна, але її впровадження – це довгостроковий процес нарощування спроможностей і тісної кооперації з Альянсом.

Американська модель вирізняється високою зрілістю, але не всі її елементи одразу підходять Україні. З одного боку, інституції на кшталт ГАО чи DCAA – це результат десятиліть розвитку і традиції парламентського контролю, які важко відтворити швидко. З іншого боку, принципи, що лежать в основі моделі США, надзвичайно актуальні: *нульова толерантність до перевитрат і шахрайства*, персональна відповідальність посадовців, невідворотність перевірок. В українських реаліях вже є деякі аналогії: Рахункова палата здійснює аудит оборонного бюджету, Держаудитслужба перевіряє окремі контракти, в Міноборони створено Антикорупційну раду і вводиться посада керівника з питань ризик-менеджменту та комплаєнсу [24]. Але поки що ці механізми не мають ані такого масштабу, ані повноважень, як їхні американські аналоги. Так само, фінансові обмеження в Україні існують (кошториси, контролі Казначейства), проте їх дотримання не завжди жорстко забезпечене через людський фактор. Придатність американських підходів для



Україні скоріше у вигляді орієнтиру: нам доцільно рухатися в напрямку посилення незалежного аудиту оборонних закупівель. Наприклад, можна розглянути створення окремого підрозділу аудиту оборонних контрактів за прикладом DCAA або підвищення ролі вже наявних органів. Також цінним є досвід США у стандартизації процедур (кожен контракт – за шаблоном, кожен проект – з планом управління ризиками). Ці елементи Україна може переймати відносно швидко, адаптуючи до своєї правової бази. Отже, американська модель частково придатна, але потребує поступового впровадження та значної політичної волі, щоб забезпечити реальну незалежність контролюючих органів і притягнення до відповідальності за порушення.

Європейська модель багато в чому співзвучна з прагненнями України, особливо щодо прозорості і подолання корупції. Україна задекларувала курс на гармонізацію із законодавством ЄС, тож Директива 2009/81/ЄС фактично вже закладена в основу нашого Закону України “Про оборонні закупівлі”. Проблема радше в реалізації: до війни частка відкритих конкурентних процедур в обороні була невисокою, а з початком війни багато тендерів проводилися без конкурсу. Таким чином, ризики корупції підвищилися – що й проявилось в резонансних скандалах (закупівлі харчів за завищеними цінами тощо). Європейський досвід показує, що прозорість не шкодить обороні, якщо розумно визначити *чутливі винятки*. Тобто секретні деталі (тактико-технічні характеристики, імена постачальників критичних систем) можна не розкривати, але загальні обсяги, бюджети і умови контрактів мають бути конкурентними. Для України, особливо у повоєнний період, це критично – і залучення до найкращих антикорупційних практик ЄС (співпраця з Європейським бюро по боротьбі з шахрайством, обмін інформацією про недобросовісні компанії, впровадження електронних систем закупівель із спеціальними модулями для оборони) є дуже придатним шляхом. Інша сторона європейської моделі – участь парламенту і громадськості. У нас вже з’являються такі елементи: профільний комітет Верховної Ради почав активніше вимагати інформацію про витрати, громадські організації (НАКО,

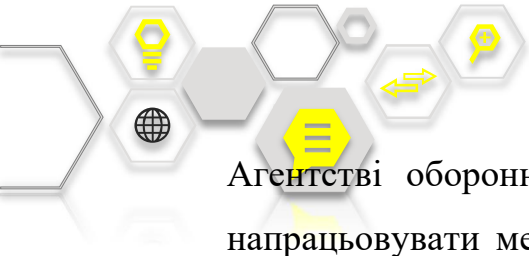


Ті (Україна) аналізують ризики і дають рекомендації. Це схоже на європейський підхід, де багатостороння взаємодія (уряд–парламент–суспільство) сприяє кращому управлінню ризиками. Загалом, модель ЄС для України досить придатна, адже вона враховує наші ключові проблеми (непрозорість, корупція) і пропонує інструменти їх вирішення в рамках вже наміченої євроінтеграційної траєкторії.

Можливості адаптації міжнародних підходів в Україні

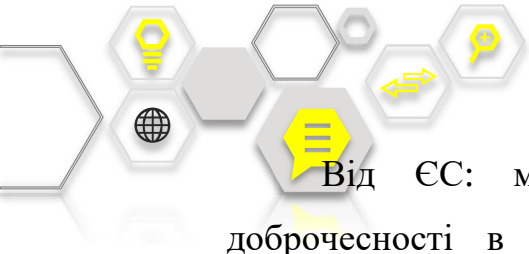
Беручи до уваги обмежені ресурси, чинне законодавство та організаційні особливості, Україні слід обирати ті елементи моделей НАТО, США та ЄС, які дадуть максимальний ефект і які реально впровадити поступово. Нижче наведено можливості адаптації кожного підходу:

Від НАТО: впровадити систему управління ризиками в проектах. Практичний крок – розробити національний керівний документ (настанову) з управління ризиками в оборонних програмах, спираючись на NATO ARAMP-1. Це допоможе створити єдину термінологію і процес для всіх закупівельних органів (Міноборони, новостворені агенції тощо). Наприклад, уже зараз доцільно вимагати, щоб при плануванні будь-якої крупної закупівлі (озброєння, техніки) відповідальні структури складали *реєстр ризиків*: визначали потенційні ризики (затримка поставки, зрив через недобросовісного постачальника, коливання цін, зміна курсу валют тощо), оцінили їх рівень і передбачили план дій. Для цього варто навчити персонал – скористатися програмами НАТО (де вже є тренінги для партнерів щодо управління проектами і ризиками) або залучити західних радників. Також можна впровадити інформаційні системи (можливо, на базі наявних систем управління проектами), які дозволять відстежувати ризики онлайн. Враховуючи правові аспекти, нам не потрібно приймати окремий закон для ризик-менеджменту – достатньо внести зміни у підзаконні акти з оборонних закупівель, закріпивши обов’язковість аналізу ризиків на початку і моніторингу під час виконання контракту. Організаційно варто визначити відповідальну структуру за методологію: наприклад, створити в новому



Агентстві оборонних закупівель відділ управління ризиками, який буде напрацьовувати методичні матеріали і консультувати інших. З часом, коли система дозріє, Україна зможе повноцінно приєднатися до стандартів НАТО у цій сфері, і наші фахівці обмінюватимуться даними про ризики безпосередньо з колегами з країн Альянсу (що важливо для спільних програм озброєнь майбутнього).

Від США: посилити фінансовий контроль і підзвітність у оборонних закупівлях. Насамперед варто впровадити *незалежний аудит контрактів*. Одним із шляхів може бути створення спеціалізованого підрозділу в Державній аудиторській службі чи Рахунковій палаті, який фокусуватиметься на оборонних контрактах (за аналогією з DCAA). Цей підрозділ має отримати доступ до всієї документації, проводити вибіркові перевірки найбільших угод, особливо тих, що укладені за переговорною процедурою. Він міг би також перевіряти ціни за імпортними контрактами на відповідність ринковим (щоб виявити можливі «відкати»). По-друге, доцільно запровадити *регулярний звіт про стан оборонних закупівель* до парламенту. За прикладом GAO's High-Risk List, можна раз на рік (або раз на півроку) заслуховувати в Комітеті ВР з питань нацбезпеки доповідь Міноборони про найбільші ризики в ключових програмах (наприклад, проблеми з контрактами на певні види озброєнь, заходи щодо їх вирішення). Цей процес змусить керівників закупівель уважніше ставитися до проблем заздалегідь, знаючи, що про них доведеться публічно звітувати. Також варто розглянути *механізм санкцій за перевитрати*: наприклад, встановити нормативно, що якщо вартість контракту зростає більше ніж на X% від початкової (за погодженням додаткових угод чи індексацій), то потрібне схвалення вищого органу (уряду чи колегії Міноборони). Це подібно до ідеї Нанна–МакКерді, адаптованої до нашого контексту, і стане стримуючим фактором проти недобросовісного планування бюджету. Звичайно, такі інновації треба вводити обережно, щоби не паралізувати гнучкість під час війни, але у середньостроковій перспективі (наступні 1–2 роки) варто зробити кроки до більшої підзвітності.



Від ЄС: максимально імплементувати принципи прозорості і доброчесності в оборонних закупівлях. Перше – це повернення до конкурентних процедур там, де це можливо. Навіть в умовах війни значна частина товарів (наприклад, продукти харчування, пальне, обмундирування, засоби зв'язку не тільки військового призначення) може закуповуватися через відкриті торги або хоча б запит цінкових пропозицій у кількох постачальників. Варто завершити розробку підзаконних актів до Закону про оборонні закупівлі, які визначають процедури і винятки на період воєнного стану, щоб замовники чітко знали, коли вони мусять оголосити конкурс, а коли мають право на прямий контракт. Друге – цифровізація та публічний моніторинг. Система Prozorro (в підмножині для оборони) могла б бути використана для несекретних закупівель Міноборони; вже зараз оголошено курс на часткове повернення Prozorro для оборонного сектора. Електронні торги значно підвищують прозорість і знижують можливості для змови. Також можна запровадити практику *незалежного моніторингу* – наприклад, дозволити акредитованим громадським організаціям або експертам при НАТО/ЄС спостерігати за великими тендерами (навіть якщо деталі засекречені, спостерігач може контролювати дотримання процедур). Третє – механізми відбору та контролю постачальників. Європейські практики, як-от вимога довідок про благонадійність, відсутність судимостей за корупцію, прозорість бенефіціарів, – усе це слід запровадити до тендерної документації. Це зменшить ризик, що контракт отримає фіктивна компанія чи посередник без досвіду. Крім того, доцільно розбудувати *реєстр ненадійних постачальників*: якщо компанія зірвала контракт або була викрита в корупції, вона повинна на кілька років втрачати право участі в оборонних закупівлях (у ЄС така норма теж діє). Нарешті, контрольні механізми – слід забезпечити дієвість новоствореної Антикорупційної ради при МОУ, аби її рекомендації впроваджувалися, та активізувати роботу правоохоронних органів щодо розслідування зловживань у сфері оборонних замовлень. Євроінтеграційний напрям дає нам і практичну допомогу: наприклад, консультації від

Європейської оборонної агенції чи проекти Twinning з державами-членами ЄС можуть допомогти вибудувати внутрішні процедури контролю і навчити українських фахівців.

Рекомендації для поступового впровадження

Створити основу для ризик-менеджменту: розробити та затвердити відомчий документ (настанову) з управління ризиками в оборонних закупівлях, гармонізований із стандартами НАТО. Визначити відповідальних за його впровадження в структурах Міноборони та оборонних агенціях. Запровадити обов'язкову практику складання реєстру ризиків і плану управління ризиками для всіх значних контрактів (понад певний поріг вартості). Важливо розуміти, що управління ризиками має бути присутнім на кожному етапі – від формування потреби й підготовки технічного завдання (ідентифікація можливих технічних чи корупційних ризиків) до аналізу результатів і зворотного зв'язку для майбутніх закупівель. Ключову роль відіграє внутрішній аудит, який забезпечує регулярну оцінку ефективності. Зазначене відображене на рис.1

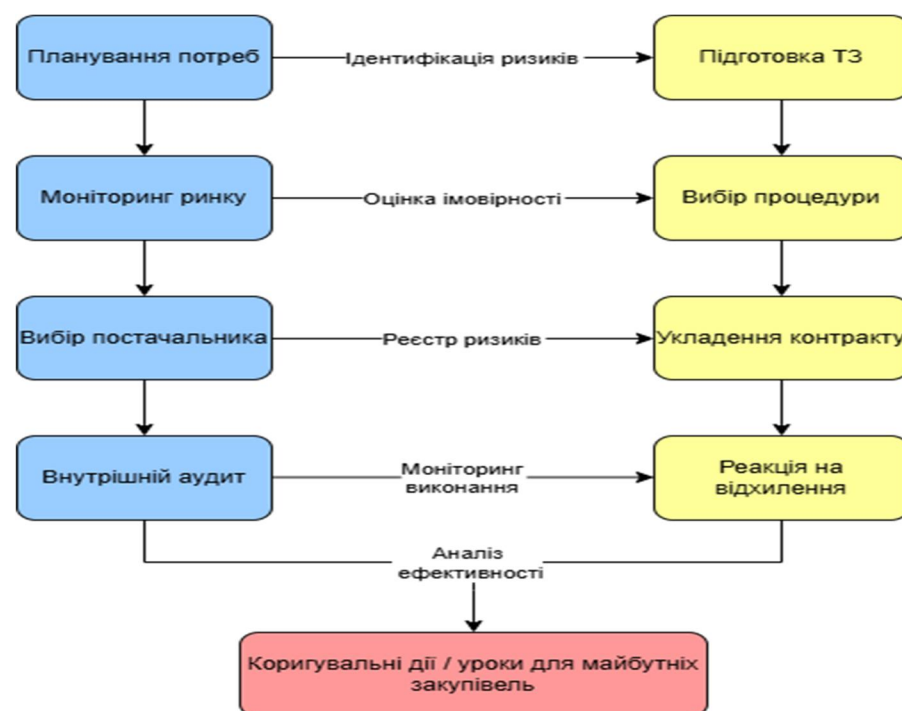


Рис. 1. Узагальнена схема процесу управління ризиками в оборонних закупівлях

Джерело: складено автором на основі джерел [1, 3, 12, 14, 17]



Наступне це підвищити прозорість процедур: переглянути тимчасові “воєнні” процедури закупівель і максимально повернути конкурентні методи там, де це не зашкодить оперативності. Запустити пілотний проект використання електронної системи (на кшталт Prozorro) для декількох категорій оборонних закупівель, щоб відпрацювати прозорий процес і продемонструвати успіх (як це було зроблено зі зниженням цін на харчі через залучення нових постачальників).

Інституційний розвиток і навчання: впровадити програми підготовки кадрів з управління проектами та ризиками – залучивши експертів з НАТО та ЄС. Паралельно – посилити підрозділи внутрішнього контролю та аудиту в Міністерстві оборони, навчити їх сучасним підходам виявлення фінансових аномалій (наприклад, методам аналізу даних для виявлення підозрілих цін).

Незалежний аудит і громадський нагляд: ініціювати створення незалежної експертної групи (за участі Рахункової палати, депутатів та міжнародних партнерів) для перегляду найбільших оборонних контрактів, укладених за останні два роки, з точки зору ризиків і порушень. За підсумками – надати рекомендації, у тому числі про недобросовісних постачальників. Довгостроково – розглянути модель постійного аудиторського органу на зразок GAO, що звітуватиме парламенту про стан оборонних закупівель і виконання рекомендацій.

Етапність і пріоритети: впроваджувати зміни поступово, починаючи з найбільш критичних сфер. Наприклад, спочатку взяти під особливий контроль кілька найбільших проектів (закупівля БпЛА, ракет тощо) – запровадити там повний цикл ризик-менеджменту і регулярний звіт. Паралельно – відновити прозорий процес у забезпеченні речового майна та харчування, де ринок конкурентний і можна швидко отримати економію коштів. У міру успіху цих пілотів – розширювати практики на інші напрямки.

Співпраця з міжнародними партнерами: скористатися існуючими програмами допомоги. НАТО вже в межах Комплексного пакету допомоги (CAP) декларує ціль підтримати Україну в поліпшенні системи оборонних

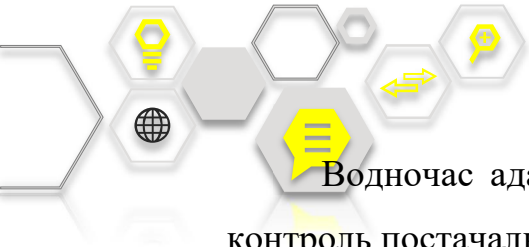


закупівель з точки зору ефективності, підзвітності та прозорості. Необхідно активно залучати цю допомогу: запитувати експертів для аналізу наших ризиків, переймати програмне забезпечення або методики, які пропонують союзники. Так само ЄС та окремі країни (США, Британія, країни НАТО) можуть надати радників або навіть спільний нагляд за витратами міжнародної допомоги – варто інтегрувати ці зусилля в загальну систему управління ризиками України, щоб не було паралельних структур, а був один міцний “каркас” контролю.

Висновок: Результати роботи, що ґрунтуються на аналізі національної законодавчої бази, аудиторських звітів Агенції оборонних закупівель та порівнянні з провідними міжнародними практиками, підтверджують, що адаптація зарубіжного досвіду управління ризиками є дієвим інструментом для вдосконалення оборонних закупівель в Україні. Виявлено комплексні проблеми – корупцію, непрозорість процедур та неефективність заходів контролю, які набувають критичної ваги в умовах воєнного стану.

Порівняння з підходами НАТО, США та ЄС окреслило конкретні шляхи покращення: застосування єдиної методики оцінки ризиків (наприклад, за стандартами ARAMP-1), розбудова чіткої системи аудиту (за аналогією з DCAA) і впровадження конкурентних тендерів, що відповідають директивам ЄС. Запровадження ризик-менеджменту на кожному етапі закупівель, використання ІТ-інструментів та підготовка кваліфікованих кадрів визнані ключовими кроками для подолання нинішніх викликів.

Незважаючи на те, що Україна вже наблизилася до стандартів НАТО орієнтовно на 30-40% (за оцінками профільних експертів і внутрішніх звітів Міноборони), для повної відповідності міжнародним вимогам необхідно посилити інституційну спроможність – передусім шляхом створення незалежного аудиту, чіткого парламентського нагляду й розробки конкретних критеріїв оцінювання (KPI).



Водночас адаптація зарубіжних практик дає змогу не лише посилити контроль постачальників та знизити корупційні ризики, а й розвивати цифрові рішення (е-закупівлі, автоматизований моніторинг), удосконалювати логістичні ланцюжки та розширювати координацію з міжнародними партнерами. Подальші дослідження мають охопити довгостроковий ефект від впровадження цих заходів, а також оцінити можливості масштабування нових підходів на інші сегменти безпекового сектору.

Таким чином, реформування системи оборонних закупівель залишається критичним чинником для національної безпеки України. Запропоновані рекомендації – від інтеграції єдиної методики ризик-менеджменту до розбудови незалежного аудиту та цифровізації – відкривають шлях до сталого розвитку та зміцнення обороноздатності держави навіть у складних умовах воєнного часу.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про оборонні закупівлі» №808-IX від 17.07.2020. Відомості Верховної Ради. 2020. №45. Ст. 372.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2022 №1275 «Про особливості здійснення публічних закупівель на період дії воєнного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-2022-%D0%BF> (дата звернення: 08.01.2025).
3. Наказ Міністерства оборони України від 02.04.2015 №145 «Про затвердження Порядку організації в системі Міністерства оборони України внутрішнього контролю та управління ризиками». URL: https://www.mil.gov.ua/content/pdf/vnytr_control/n145_020419.pdf (дата звернення: 08.01.2025).
4. Указ Президента України №240/2016 від 06.06.2016 «Про рішення РНБО України від 20 травня 2016 року "Про Стратегічний оборонний бюлетень України"». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/240/2016#n2> (дата звернення: 08.01.2025).



5. Голота О.П., Титковський О.І. Механізм застосування критеріїв і показників оцінювання функціонування системи закупівель Міністерства оборони та Збройних Сил України в умовах воєнного стану. Інвестиції: практика та досвід. 2024. №2. С. 193–199. DOI: 10.32702/2306-6814.2024.2.193.

6. Transparency International Defence & Security. Government Defence Integrity Index 2020: Ukraine – Country Report. London, 2020. URL: <https://ti-defence.org/gdi/countries/ukraine/> (дата звернення: 08.01.2025).

7. Дослідження НАЗК “Корупційні ризики під час здійснення оборонних закупівель” Радник у сфері публічних закупівель. Джерело: <https://radnuk.com.ua/pravova-baza/korupsiyni-ryzyky-pid-chas-zdijsnennia-oboronnykh-zakupivel/> (дата звернення: 08.01.2025).

8. Запорожець С.В., Жежерун Ю.В., Зелений П.В. та ін. Трансформація системи оборонних закупівель під впливом потреб воєнного стану. Зб. наук. пр. ДНДІ ВС ОВТ «Випробування і сертифікація». 2023. №2(2). DOI: 10.37701/ts.02.2023.10.

9. Опанасенко О., Коваленко О. Міноборони провело аудит Агенції оборонних закупівель: головні проблеми. Бабель. 2025. URL: <https://babel.ua/news/115042-minoboroni-provelo-audit-agenciji-oboronnih-zakupivel-os-golovni-problemi> (дата звернення: 08.01.2025).

10. Трегуб О. Еволюція оборонних закупівель в Україні: до чого прийшли і як це покращити? Цензор.НЕТ. 2024. 30 вересня. URL: <https://censor.net/ua/blogs/3512537> (дата звернення: 08.01.2025).

11. NATO. Building Integrity Policy – promoting good governance in defence. 2025. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_68368.htm (дата звернення: 08.01.2025).

12. NATO Standard. ARAMP-1: NATO Risk Management Guide for Acquisition Programmes. Brussels: NATO Standardization Agency, 2012. 89 p. URL: <https://standards.globalspec.com/std/1497473/aramp-1> (дата звернення: 08.01.2025).



13. Loishyn, A., Shpytal, O., & Tkach, I. (2019). Justification of the validity of development internal control's indicators of in the ministry of defense of Ukraine and the armed forces of Ukraine. *Social Development and Security*, 8(6), 27–42. <https://doi.org/10.33445/sds.2018.8.6.3>

14. Луцик Ю.О., Череватий Т.В., Кравчук Ю.О. Роль і місце внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в процесі здійснення оборонних закупівель. *Modern Economics*. 2024. №43. С. 51–56. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V43\(2024\)-07](https://doi.org/10.31521/modecon.V43(2024)-07)

15. НАКО в медіа / оборонні закупівлі (Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони). Київ, 2023. URL: <https://nako.org.ua/filter/nako-in-media/oboronni-zakupivli> (дата звернення: 08.01.2025).

16. НАСР (Національне агентство з питань запобігання корупції). НАЗК долучилось до експертних консультацій щодо реформування системи оборонних закупівель за стандартами НАТО. 2025. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/82652/> (дата звернення: 08.01.2025).

17. USA Standart. DoD Risk Management Guide for Defense Acquisition Programs, 2014. 93 p. URL: <https://acqnotes.com/wp-content/uploads/2014/09/DoD-Risk-Mgt-Guide-v7-interim-Dec2014.pdf> (дата звернення: 08.01.2025).

18. The Nunn-McCurdy Act: Background, Analysis, and Issues for Congress 2016, 34 p. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R41293> (дата звернення: 08.01.2025).

19. Defense Management: Widespread DCAA Audit Problems Leave Billions of Taxpayer Dollars Vulnerable to Fraud, Waste, Abuse, and Mismanagement, 2009, URL: [https://www.legistorm.com/reports/view/gao/39849/Widespread DCAA Audit Problems Leave Billions of Taxpayer Dollars Vulnerable to Fraud Waste Abuse and Mismanagement.html](https://www.legistorm.com/reports/view/gao/39849/Widespread_DCAA_Audit_Problems_Leave_Billions_of_Taxpayer_Dollars_Vulnerable_to_Fraud_Waste_Abuse_and_Mismanagement.html)



20. An official website of the European Union, Defence procurement URL:https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/defence-procurement_en (дата звернення: 08.01.2025).

21. Louisa Brooke-Holland, Defence procurement : The single source contract regulations, Commons Library Research Briefing, 2 August 2024 URL: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9645/CBP-9645.pdf> (дата звернення: 08.01.2025).

22. BLOMSTEIN, German MoD's problematic EUR 25 million procedure, URL: <https://www.blomstein.com/en/news/german-mods-problematic-eur-25-million-procedure> (дата звернення: 08.01.2025).

23. НАКО, Ukraine's Defence Procurement Development: Where Have We Been and How Can We Improve?, 2024, URL: <https://nako.org.ua/en/media/evolyuciya-oboronnix-zakupivel-v-ukrayini-do-cogo-priisli-i-yak-ce-pokrashhiti> (дата звернення: 08.01.2025).

24. Тетяна Боярчук, Міноборони, ДОТ і НАЗК працюють над антикорупційними запобіжниками на закупівлях харчів, 2024, URL: https://lb.ua/society/2024/04/02/606496_minoboroni_dot_i_nazk_pratsyuyut_nad.html (дата звернення: 08.01.2025).