

**Аналітична записка  
з питань порівняльного законодавства  
щодо парламентського контролю у сфері оборонних закупівель у  
Німеччині, Франції, Великій Британії**

**Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо парламентського контролю у сфері оборонних закупівель у Німеччині, Франції, Великій Британії\***

***Анотація.** В аналітичній записці досліджено концептуальні засади та механізми парламентського контролю у сфері оборонних закупівель. На основі аналізу досвіду Німеччини, Франції та Великої Британії розкрито контрольні повноваження парламентів, їх роль у плануванні й моніторингу оборонних контрактів. Особливу увагу приділено процедурам звітності уряду, повноваженням щодо блокування видатків та запобіганню фінансовим ризикам (переплатам, затримкам термінів).*

*Проаналізовано німецьку, французьку та британську моделі парламентського контролю у сфері оборонних закупівель, виявлено їх спільні риси та національні особливості. За результатами дослідження сформульовано пропозиції щодо адаптації кращих європейських практик для вдосконалення системи цивільно-демократичного контролю над оборонним сектором в Україні в умовах реалізації пріоритетних засад оборонної політики та розбудови національного військово-промислового комплексу.*

***Ключові слова:** оборонні закупівлі, парламентський контроль, цивільно-демократичний контроль, моніторинг виконання оборонних контрактів, бюджетні асигнування.*

**Зміст**

Вступ.....	4
Основна частина .....	5
1. Загальна модель цивільно-демократичного контролю.....	5
2. Роль парламенту у сфері оборонних закупівель .....	13
3. Повноваження парламенту у сфері оборонних закупівель .....	20
4. Контроль за оборонними контрактами.....	26
5. Контроль за виконанням контрактів.....	30
6. Звітність .....	35
Порівняльний аналіз (Висновки).....	38

## Вступ

Цивільно-демократичний контроль у сфері оборонних закупівель – це повноцінна система контролю за використанням бюджетних коштів на військові потреби за участю уповноважених державних інституцій та громадянського суспільства, яка функціонує на умовах прозорості й підзвітності з метою недопущення будь-яких корупційних факторів, ризиків або чинників у секторі безпеки та оборони будь-якої держави.

Зумовлена агресією росії, повномасштабна війна в Україні кардинально змінила архітектуру оборонного стратегічного планування сектору безпеки і оборони, призвела до значного збільшення оборонних видатків і висунула безпрецедентні вимоги до системи закупівель для української армії. Адаптуючись до нових реалій, держава вимушена швидко й у великих обсягах системно закуповувати зброю, військову техніку, боєприпаси, тощо для захисту суверенітету, конституційного ладу та територіальної цілісності України.

Існуюча в умовах воєнного стану система оборонних закупівель базується на спрощених процедурах, що вимагає ефективного парламентського контролю як ключового елементу демократичного цивільного нагляду за сектором безпеки та оборони, спрямованого на забезпечення балансу між необхідністю гарантування законності, прозорості та ефективності використання бюджетних коштів і вимогами щодо оперативного забезпечення потреб Сил оборони і, зокрема, Збройних Сил України.

Основними функціями парламенту у сфері здійснення оборонних закупівель є: *законотворча функція*, що передбачає ухвалення законодавчих актів, які регламентують умови та правила здійснення таких закупівель, у тому числі в умовах дії правового режиму воєнного стану, процедури відкритих торгів, визначають пріоритетні засади підтримки національного оборонного виробництва та його локалізації; *бюджетно-фінансова функція* – затвердження обсягів фінансування оборонних закупівель у межах опанування коштів державного бюджету, контроль ефективності використання оборонного бюджету; *функція парламентського контролю* – організація та здійснення нагляду за дотриманням законності під час проведення оборонних закупівель з метою запобігання правопорушенням та зловживанням, мінімізації корупційних ризиків.

Формування концептуальних засад оборонної політики, здійснення контролю за сферою безпеки і оборони залишаються важливою формою контрольної функції парламентів більшості держав світу.

У масштабах ЄС (через загрозу агресії з боку росії) питання удосконалення правого регулювання оборонних витрат виходить на перший план, адже держави-члени щорічно збільшують військові бюджети. Так, у 2025 році глобальні військові витрати зросли майже на 3 %, і головним чином через значне збільшення оборонних бюджетів у державах ЄС – до 864 млрд доларів США<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Trends in world military expenditure, 2025. URL: [https://www.sipri.org/sites/default/files/2026-04/2604\\_milex\\_2025.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2026-04/2604_milex_2025.pdf)

Основними актами європейського законодавства у цій сфері є Директива про здійснення закупівель у сфері оборони (Директива 2009/81/ЄС)<sup>2</sup>, положення якої визначають умови, порядок та процедури здійснення таких закупівель для цілей оборони, правила закупівель інших чутливих товарів, робіт і послуг для гарантування безпеки на засадах прозорості та конкурентноздатності, та Регламент (ЄС) 2023/2418, яким запроваджено інструмент зміцнення європейської оборонної промисловості через спільні закупівлі (EDIRPA)<sup>3</sup>, спрямований на надання допомоги державам-членам ЄС у межах модернізації національних систем озброєння. За таких умов кожна держава-член ЄС з урахуванням відмінностей національного законодавства обирає власну оптимальну модель організації парламентського контролю за формуванням концептів оборонної політики та форматом здійснення оборонних закупівель.

У контексті реформування та подальшого удосконалення національної системи здійснення оборонних закупівель та *актуалізується* дослідження питань законодавчого забезпечення парламентського контролю за сферою оборонних закупівель на прикладі таких держав, як Німеччина, Франція та Велика Британія.

Питання правового регулювання здійснення оборонних закупівель в окремих державах-членах НАТО були предметом аналізу Дослідницької служби Верховної Ради України, за результатами якого підготовлено Аналітичну записку з питань порівняльного законодавства<sup>4</sup>.

## Основна частина

### 1. Загальна модель цивільно-демократичного контролю.

*1) Які основні принципи (прозорість, підзвітність, баланс повноважень) лежать в основі системи контролю?*

Модель цивільно-демократичного контролю – це система організаційно-правових та суспільних механізмів, які забезпечують підпорядкування сектору безпеки і оборони цивільній політичній владі та контроль над ним з боку громадянського суспільства<sup>5</sup>. Кожна держава вибудовує власну модель цивільно-демократичного контролю з урахуванням історичних передумов, традицій та звичаїв, особливостей національного законодавства й тенденцій подальшого сталого розвитку з урахуванням пріоритетів безпекової та оборонної політики.

<sup>2</sup> Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defense and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009L0081>

<sup>3</sup> Regulation (EU) 2023/2418 of the European Parliament and of the Council of 18 October 2023 on establishing an instrument for the reinforcement of the European defence industry through common procurement (EDIRPA). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2418/oj/eng>

<sup>4</sup> Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо оборонних закупівель у державах-членах НАТО. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: [https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/nscur\\_defense/analytical\\_notes-nb/74726.html](https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/nscur_defense/analytical_notes-nb/74726.html)

<sup>5</sup> Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони: теорія і практика : навчальний посібник / В. А. Яценко, В. Г. Пилипчук, П. П. Богущкий, О. Д. Довгань, І. М. Доронін, О. В. Петришин; за заг. ред. В. Г. Пилипчука; Науково-дослідний інститут інформатики і права НАПрН України. Київ; Одеса: Фенікс, 2020. 224 с. URL: [https://ippi.org.ua/sites/default/files/demokratichniy\\_civilniy\\_kontrol.pdf](https://ippi.org.ua/sites/default/files/demokratichniy_civilniy_kontrol.pdf)

Порівняльне правознавство зазвичай виділяє кілька моделей цивільно-демократичного контролю над сектором оборонних закупівель, які різняться насамперед тим, хто є ключовим суб'єктом контролю – парламент, уряд, спеціалізовані аудиторські органи, громадськість.

Проведеним дослідженням<sup>6</sup> встановлено таку приналежність розглянутих держав до відповідних моделей (Табл. 1).

Таблиця 1

Держава	Домінуюча модель	Ключова характеристика
Німеччина	парламентсько-центрична	вагомий контроль парламенту за великими закупівлями
Франція	президентсько-адміністративна	централізоване стратегічне керівництво
Велика Британія	урядово-адміністративна	професійне виконавче управління закупівлями

Зокрема, *німецька модель* цивільно-демократичного контролю над сектором безпеки і оборони заснована на засадах поєднання принципів правової держави, демократії та федералізму і вважається однією із найефективніших у світі<sup>7</sup>. Ця модель демонструє фундаментальний принцип «громадянин в уніформі» (Staatsbürger in Uniform)<sup>8</sup> і базується на інтеграції збройних сил (Бундесверу) у демократичне суспільство, за якої прозорість залишається ключовим елементом забезпечення підзвітності військових політичному керівництву держави та суспільству.

*Французька модель* цивільно-демократичного контролю поєднує жорстку виконавчу вертикаль напівпрезидентської республіки із розвиненими інститутами судового та парламентського моніторингу і базується на доктрині чіткого підпорядкування силових структур цивільній політичній владі, де ключову координуючу й виконавчу роль відіграє президент, а парламент здійснює законодавчий та бюджетний нагляд<sup>9</sup>.

*Британська модель* цивільно-демократичного контролю над сектором безпеки вважається класичним зразком конституційного балансу, вона поєднує глибокі історичні традиції (повагу до монархії та військових) із жорстким, сучасним цивільним наглядом з боку уряду та парламенту<sup>10</sup>.

*Принцип прозорості* у моделях цивільно-демократичного контролю держав Європи передбачає відкритість діяльності оборонного сектору перед

<sup>6</sup> Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF). Parliamentary Oversight of National Defence Industry. Geneva, 2022. URL:

[https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ParliamentaryOversightNationalDefenceIndustry\\_EN.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ParliamentaryOversightNationalDefenceIndustry_EN.pdf)

<sup>7</sup> Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела / під ред. Ф. Флурі та В. Бадріа URL: [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Democratic-Civilian-Control-over-security-Sector%20Comparative-Legal-documents\\_ukr.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Democratic-Civilian-Control-over-security-Sector%20Comparative-Legal-documents_ukr.pdf)

<sup>8</sup> Staatsbürger in Uniform. URL: <https://www.bmvg.de/de/themen/verteidigung/innere-fuehrung/staatsbuerger-in-uniform>

<sup>9</sup> Fonctionnement de la démocratie française. URL: <https://democurieux.fr/2021/12/25/fonctionnement-de-la-ve-republique-francaise/>

<sup>10</sup> CIVIL-MILITARY RELATIONS AND DEMOCRATIC CONTROL OF THE SECURITY SECTOR. URL: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/CMRHandbook.pdf>

суспільством, парламентом та громадянським середовищем. Водночас рівень і форми реалізації цього принципу мають національну специфіку.

У німецькій моделі принцип прозорості є одним із ключових та найбільш послідовно реалізованих у Європі. Прозорість розуміється як максимальна відкритість армії перед суспільством та його обраними представниками. Федеральний закон про свободу інформації<sup>11</sup> гарантує кожному право доступу до офіційних документів Міністерства оборони та військових структур.

У французькій моделі поєднуються демократична відкритість із традиційно сильним захистом державної таємниці (*Secret de la défense nationale*)<sup>12</sup>. Попри це, законодавство забезпечує громадянам, журналістам і представникам експертного середовища право запитувати документи Міністерства збройних сил. Важливим елементом прозорості є щорічне оприлюднення звітів про експорт озброєння, що дозволяє контролювати дотримання міжнародного права у сфері торгівлі зброєю. Додатково Рахункова палата Франції публікує аудиторські звіти щодо військових витрат, виявлених недоліків і затримок у реалізації оборонних програм.

У британській моделі прозорість розглядається як інструмент забезпечення суспільної довіри та ефективного використання державних ресурсів. Її основу становить закон про свободу інформації (*Freedom of Information Act*)<sup>13</sup>, який зобов'язує Міністерство оборони оприлюднювати значну частину звітних документів і відповідати на запити громадян, журналістів та науковців. Відкритість також поширюється на стратегічне оборонне планування: уряд регулярно публікує документи *Integrated Review* та *Defence Command Paper*, у яких визначаються ключові безпекові загрози, чисельність армії та напрями розвитку озброєнь. Контроль за ефективністю військових витрат здійснює Національний офіс аудиту (NAO), який оприлюднює звіти про перевитрати коштів і проблеми оборонних закупівель. Водночас британська модель передбачає баланс між відкритістю та національною безпекою: інформація вважається відкритою, якщо держава не доведе необхідність її обмеження. Обґрунтованість засекречування перевіряє незалежний Комісар з питань інформації (*Information Commissioner*)<sup>14</sup>.

Фундаментальною основою цивільно-парламентського контролю у Німеччині, Франції та Великій Британії є *принцип підзвітності*, відповідно до якого сектор безпеки і оборони зобов'язаний періодично звітувати за результатами своєї діяльності. Так, у *Німеччині* звітування Міністерства оборони за свої дії, рішення, використання коштів і результати діяльності проводиться перед Бундестагом. Цей принцип реалізується через три ключові компоненти: інформування, пояснення та відповідальність (санкції). У рамках виконання принципу підзвітності оборонні відомства Німеччини зобов'язані звітувати за кожну витрачену грошову одиницю, при цьому будь-які таємні

<sup>11</sup> Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz, IFG). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/ifg/>

<sup>12</sup> Fonctionnement de la démocratie française. URL: <https://democurieux.fr/2021/12/25/fonctionnement-de-la-ve-republique-francaise/>

<sup>13</sup> Freedom of Information Act 2000. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>

<sup>14</sup> Information Commissioner's Office. URL: <https://ico.org.uk>

статті використання федерального бюджету мають детально розглядатися закритими уповноваженими парламентськими комітетами. Військові посадові особи не мають жодного імунітету, у зв'язку з чим вони підзвітні цивільним органам досудового розслідування та судам у разі скоєння кримінальних або адміністративних правопорушень, заподіяння матеріальних збитків.

У *французькій моделі* принцип підзвітності має особливість, зумовлену напівпрезидентською формою правління. Оскільки ключові рішення у сфері оборони ухвалює Президент (який не є підзвітним парламенту безпосередньо), принцип підзвітності реалізується через уряд та міністра збройних сил, які несуть пряму відповідальність перед Національними зборами та Сенатом. При цьому Національні збори мають право висловити вотум недовіри уряду у разі грубих провалів в оборонній політиці або незаконного застосування військової сили. Підзвітність щодо оборонних витрат базується на законі про фінансове право (LOLF)<sup>15</sup>. Оборонне відомство Франції на виконання принципу підзвітності звітує перед парламентом не просто за витрачені кошти, а за конкретні досягнуті результати. Парламент може створювати тимчасові комісії для розслідування конкретних інцидентів в армії (наприклад, корупції при закупівлях), а члени профільних комітетів мають право безперешкодно відвідувати військові об'єкти та бази (включаючи закордонні) для здійснення перевірки умов служби та виконання бойових завдань, використання фінансування.

Військова доктрина *Великої Британії* базується на принципі конституційної монархії, де формальним головнокомандувачем є король, але реальний контроль повністю належить уряду та парламенту. Принцип підзвітності у британській системі цивільно-парламентського контролю реалізується через такі ключові механізми, як: інститут персональної та політичної відповідальності міністра оборони перед палатою громад, який одночасно є членом парламенту; парламентські запити, що передбачає щотижневі звернення депутатів під час виступів міністра оборони з метою публічного обговорення усіх питань, присвячених обороні та оборонним закупівлям.

*Принцип балансу повноважень* (система стримувань і противаг) у системі цивільно-демократичного контролю *Німеччини* спрямований на те, щоб жоден інститут політичної влади не мав монополії на управління збройними силами, що унеможлиблює використання Бундесверу як інструменту диктатури чи політичного тиску. Розподіл та баланс повноважень реалізується через чітку взаємодію гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової. Принцип балансу повноважень у системі цивільно-демократичного контролю *Франції* суттєво відрізняється від німецької моделі, оскільки вона є президентсько-парламентською республікою, де ключовий баланс зміщений у бік сильної виконавчої влади (президента), який має домінуючу роль у сфері оборони, що збалансовано його політичною відповідальністю перед нацією, але жорстко обмежений конституцією, парламентом та конституційною радою.

<sup>15</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000394028>

Контрольні повноваження французького парламенту в частині перегляду та коригування чинного багаторічного плану оборонних витрат деталізовано у Законі про військове програмування (LPM)<sup>16</sup>, який встановлює вимогу щорічного затвердження парламентом військового бюджету, що визначає витрати на модернізацію армії та її забезпечення і перебуває у відкритому доступі для громадського аналізу.

**Британська модель** цивільно-демократичного контролю базується на принципі балансу повноважень, який історично еволюціонував для запобігання узурпації влади, а його ключовою особливістю є унікальний розподіл ролей між монархом, урядом та парламентом. Кожні п'ять років парламент в обов'язковому порядку переглядає Закон про збройні сили (Armed Forces Act) з метою реалізації головного конституційного запобіжника проти військової диктатури та узурпації влади. Останній такий масштабний перегляд завершився ухваленням Armed Forces Act 2021 року<sup>17</sup>. Парламент та уряд розглядають закупівлю зброї не просто як забезпечення армії, а як величезні витрати платників податків, що потребують максимального нагляду та прозорості.

2) Які інституції залучені до здійснення цивільного контролю (парламент, уряд, аудиторські органи, незалежні інституції)?

Характерною ознакою кожної моделі цивільно-демократичного контролю є активне залучення парламенту, уряду, аудиторських органів та незалежних інституцій до його здійснення. Так, **німецька модель** є однією із найбільш структурованих із чітким розподілом повноважень/функцій між різними гілками влади та незалежними органами, що унеможливорює концентрацію цивільного контролю в одних руках. Головна роль у питаннях організації та здійснення цивільного контролю відводиться Бундестагу та його профільним комітетам: з питань оборони (Verteidigungsausschuss) та з питань бюджету (Haushaltsausschuss). Зокрема, Комітет з питань оборони Бундестагу<sup>18</sup>, створений на підставі Конституції (стаття 45а, параграф 1)<sup>19</sup>, має два стратегічні завдання: підготовка рішення пленарного засідання в рамках законодавчого процесу; реалізація функції парламентського контролю за роботою уряду, зокрема Міністерства оборони та підлеглими йому сферами, Збройними силами та адміністрацією Бундесверу. Комітет також відіграє важливу роль в обговоренні та контролі за виконанням оборонного бюджету, у питаннях закупівлі військової техніки, обладнання та матеріалів для Бундесверу, може проводити публічні слухання за участю експертів, представників інтересів та інших учасників з питань оборонних закупівель (розділ 70 Регламенту Бундестагу<sup>20</sup>).

У рамках своєї компетенції *Комітет з питань оборони* має право самостійно розглядати питання та схвалювати рекомендації навіть без винесення

<sup>16</sup> LOI n 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000020915137>

<sup>17</sup> Armed Forces Act 2021. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/35/contents>

<sup>18</sup> Verteidigungsausschuss. URL: [https://www.bundestag.de/ausschuesse/a12\\_verteidigung/arbeit-und-aufgaben-des-verteidigungsausschusses-873766](https://www.bundestag.de/ausschuesse/a12_verteidigung/arbeit-und-aufgaben-des-verteidigungsausschusses-873766)

<sup>19</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>

<sup>20</sup> Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. URL: [https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go\\_btg](https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg)

їх на пленарні засідання. Основою для обговорення є звіт Федерального міністерства оборони. За результатами його аналізу схвалюється висновок Комітету з питань оборони, який не є юридично обов'язковим для Федерального уряду, але має значну політичну вагу та рекомендаційний характер. На практиці ця процедура є інструментом, який Комітет найчастіше використовує для здійснення парламентського контролю над Федеральним урядом. Це відповідає праву, наданому комітетам Регламентом німецького Бундестагу, – мати можливість у будь-який час викликати члена Федерального уряду на засідання комітету (розділ 68 Регламенту німецького Бундестагу). Комітет з питань оборони посідає особливе місце в Бундесвері, оскільки це єдиний комітет, який може мати спеціальні функції проводити розслідування на правах окремого слідчого комітету (стаття 45а, параграф 2 Основного закону). Він здійснює процедури розслідування відповідно до пункту 1 статті 44 Основного закону. Аналогічні процесуальні норми також містяться у прийнятому в 2001 році Законі про слідчі комітети німецького Бундестагу (PUAG)<sup>21</sup>. Згідно з пунктом 4 розділу 34 положення цього Закону також застосовуються до процедур під час здійснення парламентського контролю Комітетом з питань оборони. Крім того, розділ 34 PUAG містить деякі спеціальні положення, які враховують особливе становище Комітету з питань оборони як Спеціального комітету. Голова Комітету з питань оборони одночасно є керівником Слідчого Комітету. За поданням цього комітету Бундесвер щорічно затверджує видатки уряду, у тому числі й на потреби оборонних закупівель.

*Бюджетний комітет* Бундестагу відповідно до статті 110 Основного закону Німеччини<sup>22</sup> є відповідальним у сфері контролю за державними фінансами, організовує розгляд та затвердження федерального бюджету, здійснює розподіл оборонних і міжнародних пакетів допомоги, наглядає за виконанням бюджету та управлінням додатковими витратами. Так, наприклад, уряд зобов'язаний отримувати окрему згоду Бюджетного комітету на будь-які державні закупівлі та оборонні контракти, вартість яких перевищує 25 млн євро. Посаду голови Бюджетного комітету завжди віддають найбільшій опозиційній фракції парламенту. Це традиційний механізм стримувань і противаг, який гарантує, що провладні партії не зможуть приховати нецільове використання федеральних бюджетних коштів.

За ініціативи Комітету з питань оборони було засновано *інститут Уповноваженого Бундестагу з питань оборони*, який формує бачення стану та нагальних потреб німецької армії, готує та публікує щорічні звіти, які є важливими джерелами інформації та знань для Комітету. Уповноважений Бундестагу з питань оборони, який є військовим омбудсменом, призначається на посаду німецьким парламентом і є повністю незалежним від Міністерства оборони. Щороку він подає до Бундестагу звіт про стан справ у військах, який є публічним і висвітлює як успіхи, так і проблемні питання (нестача техніки, побутові проблеми, випадки правопорушень).

<sup>21</sup> Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/puag/>

<sup>22</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>

*Урядові інституції* представлені Федеральним міністром оборони, який завжди є цивільною особою, а у мирний час є Верховним головнокомандувачем Бундесверу і Федеральним канцлером, який очолює Федеральну раду безпеки – закритий міжвідомчий кабінет, який координує стратегічну політику безпеки та експорту озброєнь. У разі оголошення стану оборони (воєнного стану), командування армією автоматично переходить від міністра оборони до канцлера.

У Німеччині функції вищого органу фінансового контролю та аудиту виконує *Федеральна рахункова палата* – Bundesrechnungshof (BRH), правовий статус якої закріплений у статті 114 Основного закону, що гарантує її повну незалежність як від Федерального уряду (виконавчої влади), так і від Бундестагу (законодавчої влади). Федеральна рахункова палата у рамках компетенції перевіряє всю фінансову діяльність Міністерства оборони та підпорядкованих йому структур. Аудитори оцінюють не лише законність витрат, а й їх економічну ефективність та доцільність, проводять аналіз ефективності витрачених бюджетних коштів та очікуваного оборонного результату, при цьому особлива увага приділяється реалізації великих програм озброєнь (закупівлі літаків, фрегатів, бронетехніки тощо). Федеральна рахункова палата Німеччини викриває приховані додаткові витрати, затримки у графіках постачання та прорахунки в контрактах з оборонними концернами, здійснює окремий жорсткий моніторинг використання спеціального фонду Бундесверу обсягом 100 млрд євро, створеного для здійснення екстреної модернізації армії.

Для здійснення цивільного контролю в Німеччині залучається *Консультативна рада з питань внутрішнього керівництва*<sup>23</sup>, яка є унікальним інструментом німецької демократії, що гарантує Бундесверу інтегрований взаємозв'язок із демократичним суспільством, об'єднує представників бізнесу та профспілок, церкви, науковців, політичних і громадських діячів, які проводять оцінку реального стану справ в армії відповідно до демократичних цінностей та концепції «громадянин в уніформі». Консультативна рада є незалежним дорадчим органом, який також консультує міністра оборони.

**Французька** модель системи цивільного контролю включає парламент, уряд, рахункову палату, громадські організації. Роль французького парламенту в системі цивільного контролю є фундаментальною, оскільки він виступає головним посередником між громадянами та виконавчою гілкою влади.

У парламенті ключову роль відіграють профільні комісії, зокрема: *Комісія з питань національної оборони та збройних сил Національних зборів* і *Комісія із закордонних справ, оборони і збройних сил у Сенаті*. Ці парламентські комісії здійснюють попередній розгляд законопроектів, проводять аналіз бюджетних запитів, здійснюють контроль за виконанням оборонних програм та організацію парламентських слухань за участю уряду та представників оборонної промисловості.

*Уряд* Франції відіграє подвійну роль: він є об'єктом контролю з боку суспільства та парламенту, але водночас виступає суб'єктом, який створює

<sup>23</sup> Beirat für Fragen der Inneren Führung. URL: <https://www.bundeswehr.de/de/selbstverstaendnis/innere-fuehrung/beirat-fuer-fragen-der-inneren-fuehrung>

умови для функціонування контрольних механізмів на загальнодержавному рівні. Уряд Франції реалізує політику «відкритого врядування» (Open Government), із використанням офіційних вебпорталів оприлюднює матеріали про бюджетні витрати, державні закупівлі та діяльність оборонного відомства, що дозволяє громадянам і журналістам проводити незалежний моніторинг.

У рамках здійснення цивільного контролю уряд зобов'язаний регулярно звітувати перед депутатами у форматі проведення щотижневих сесійних годин запитань, організації доступу до інформації на вимогу парламентських комісій, а саме до звітних матеріалів. Водночас фінансовий аудит здійснює *Рахункова палата Франції*, яка має конституційний статус і забезпечує зовнішній контроль за використанням публічних коштів, включно з оборонними програмами. Додатково функції інспекційного контролю виконують внутрішні органи уряду, зокрема Інспекція фінансів (*Inspection générale des finances*). На відміну від Німеччини, у Франції в ієрархічній структурі органів, відповідальних за організацію та здійснення цивільного контролю, *відсутній* інститут військового омбудсмена. Ключову роль у формуванні державної політики здійснення цивільного контролю та оборонних закупівель відіграє саме уряд, насамперед через Міністерство збройних сил, у структурі якого центральним органом є Генеральна дирекція з озброєння (*Direction générale de l'Armement*), вона у межах компетенції відповідальна за планування, укладання та супровід контрактів у сфері озброєння. Проте баланс інтересів забезпечує Вища рада військової функції (CSFM), яка являє собою цивільно-військовий орган під головуванням Міністра збройних сил, який захищає соціальні та професійні права солдатів, оскільки французьким військовим заборонено створювати профспілки.

Цивільний контроль у сфері оборонних закупівель Франції з боку громадських організацій здійснюється шляхом моніторингу корупційних ризиків, прозорості експорту озброєнь та підзвітності загальнодержавних бюджетних витрат. До переліку основних громадських організацій Франції у цій сфері відносяться: «Обсерваторія озброєнь»<sup>24</sup> – незалежна фундація, діяльність якої спрямована на підтримку діяльності громадянського суспільства у сфері безпеки і оборони з метою просування політики прозорості та демократичного контролю над військовою організацією у Франції; «Sherpa»<sup>25</sup> – громадська організація, яка спеціалізується на моніторингу французьких збройних компаній за кордоном з метою запобігання використанню корупційних схем під час отримання міжнародних оборонних контрактів. Громадські організації використовують такі методи, як: публікація «чорних списків» та рейтингів з метою формування репутаційного тиску на уряд; проведення незалежних розслідувань за фактами непрозорих і скандальних оборонних угод; аналіз та оцінка звіту парламенту стосовно військових та оборонних витрат.

У *Великій Британії* система цивільного контролю базується на принципах парламентського суверенітету, а також «стримувань і противаг», де ключову роль відіграють як традиційні державні органи – парламент, уряд, так і незалежні інституції. У рамках реалізації цивільного контролю у сфері оборонних

<sup>24</sup> Observatoire des armements. URL: <https://www.obsarm.info>

<sup>25</sup> Shepra. URL: <https://www.asso-sherpa.org/mission-and-vision>

закупівель профільними комітетами парламенту є: *Комітет з питань оборони*, який є головним щодо здійснення парламентського нагляду за сектором оборони та який у рамках своїх повноважень проводить перевірку видатків на утримання Міністерства оборони та збройних сил, проводить заслуховування міністра оборони й вищого військового керівництва; *Комітет з питань державних рахунків*, який відіграє критичну роль у питаннях цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, зокрема здійснює контроль за ефективністю та доцільністю витрачання бюджетних коштів, опубліковує звіти за результатами опанування бюджетних оборонних асигнувань; *Комітет з контролю за експортом зброї*, який у рамках компетенції здійснює нагляд за ліцензуванням експорту військової техніки та озброєння до інших держав.

*Уряд* є головним суб'єктом, який безпосередньо здійснює цивільний контроль над військовою сферою. Це забезпечується через підпорядкування збройних сил цивільним політичним лідерам, які несуть відповідальність перед парламентом та виборцями. Хоча формально Головнокомандувачем є король, фактична влада щодо застосування сили належить Прем'єр-міністру та Кабінету міністрів.

Міністерство оборони як відповідальний орган розробляє та оприлюднює План оснащення<sup>26</sup>, в якому визначаються обсяг стратегічних фінансових ресурсів, обсяг інвестиційних оборонних проєктів, які спрямовуються на придбання військової техніки, обладнання, устаткування на наступні 10 років. Національний офіс аудиту (NAO) відіграє важливу роль у здійсненні цивільного контролю за оборонним сектором Великої Британії, щорічно оприлюднює фінансові звіти про стан виконання оборонних закупівель, аналізує результати діяльності Міністерства оборони щодо умов та порядку фінансування оборонних закупівель і військової техніки. У Великій Британії цивільний контроль також здійснюється через широкую мережу незалежних громадських організацій, які спеціалізуються на моніторингу прозорості здійснення оборонних закупівель. Так, громадська організація «Campaign Against Arms Trade (CAAT)»<sup>27</sup> здійснює відстеження військових та оборонних закупівель, експорту зброї, використовуючи письмові запити до Міністерства оборони на підставі комбінації відкритих даних та оприлюднених урядових звітів. Завдяки цим інструментам CAAT перетворює закриту сферу торгівлі зброєю та оборонних закупівель на публічний і відкритий процес.

## **2. Роль парламенту у сфері оборонних закупівель.**

*1) Яке місце парламенту в системі прийняття рішень щодо оборонних закупівель?*

У всіх досліджуваних моделях (німецька, французька, британська) парламенти відіграють ключову роль у системі прийняття рішень щодо оборонних закупівель, здійснюючи суворий парламентський контроль над оборонними витратами. Спільною рисою цих моделей є: прозорість, яка

<sup>26</sup> The Equipment Plan 2023-2033. Ministry of Defense. 04.12.2023. URL: <https://www.nao.org.uk/reports/equipment-plan-2023-to-2033>

<sup>27</sup> Campaign Against Arms Trade (CAAT). URL: <https://caat.org.uk>

передбачає запобігання корупції та кулуарним домовленостям з оборонними концернами та великими військовими компаніями; пріоритетність, що включає відстеження з боку парламентарів процесів раціональності оборонних закупівель, виходячи із потреб армії, світової і регіональної геополітичної ситуації; гарантування економічного протекціонізму під час здійснення оборонних закупівель, що включає можливість парламентів лобіювати залучення до таких процесів національних виробників зброї та озброєння, створення нових робочих місць на підприємствах військово-промислового комплексу (далі – ВПК).

Так, зокрема, *Бундестаг* не просто контролює федеральні витрати на оборону, але й затверджує усі плани (стратегічні, детальні) щодо здійснення оборонних закупівель. Запроваджене в Німеччині правило «25 мільйонів євро» робить депутатів фактичними учасниками всіх процесів оборонних закупівель, оскільки без затвердження на рівні Бюджетного комітету Бундестагу Міністерство оборони не може самостійно придбати навіть партію гвинтівок, якщо сума перевищує цей поріг.

Роль *французького парламенту* в системі оборонних закупівель традиційно визначається як стратегічна та рамкова, що відрізняє її від більш деталізованого парламентського контролю в Німеччині (Бундестаг). Основний акцент робиться не на схваленні кожного окремого оборонного контракту, а на затвердженні довгострокових планів озброєння та переозброєння. Французький парламент затверджує загальні суми витрат на модернізацію армії (наприклад, згідно із Законом про військове програмування (LPM) на 2024–2030 роки сума оборонних видатків становить 413 млрд євро<sup>28</sup>). Таким чином, депутати голосують за конкретні програми озброєнь, визначаючи, скільки одиниць військової техніки має бути придбано за конкретний період.

На відміну від Німеччини, французький парламент має менше можливостей втручатися в деталі контрактів на стадії їх підписання. Президент та уряд мають значну автономію у виборі постачальників озброєння, якщо такі закупівлі вписуються у формат затвердженого парламентом оборонного бюджету. При цьому уряд зобов'язаний щорічно подавати звіти про хід виконання LPM та поточний стан оборонного експорту. Наприклад, парламент регулярно розглядає звіти про оборонні закупівлі, продаж зброї, що є формою непрямого контролю за національним ВПК Франції. У травні 2026 року парламент Франції здійснив перегляд плану озброєння з метою визначення поточного стану готовності оборонної промисловості та оцінки потреб у додаткових інвестиціях, схваливши нову траєкторію військових витрат на період 2026–2030 років, і виділивши збройним силам додаткові 36 мільярдів євро<sup>29</sup>.

У системі прийняття рішень щодо оборонних закупівель *британський парламент* відіграє роль головного наглядового органу, тоді як безпосередне

<sup>28</sup> Loi n 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047914986>

<sup>29</sup> Loi de programmation militaire : "Accélérer l'effort de réarmement"... l'Assemblée approuve 36 milliards de plus pour les armées, ce qu'il faut retenir. URL: <https://www.midilibre.fr/2026/05/08/loi-de-programmation-militaire-accelerer-leffort-de-rearmement-lassemblee-approuve-36-milliards-de-plus-pour-les-armees-ce-quil-faut-retenir-13361694.php>

виконання та вибір постачальників озброєння залишаються прерогативою уряду та Міністерства оборони. Парламент встановлює вимоги та передумови для здійснення оборонних закупівель на підставі Закону про закупівлі (Procurement Act 2023)<sup>30</sup>, яким запроваджено нові правила для оборонних контрактів, зокрема дозволяються більш гнучкі підходи до укладання «прямих контрактів» з максимальним рівнем гарантування їх прозорості. Парламент має виключне право на затвердження щорічного оборонного бюджету. Важливе значення для цього мають урядові документи стратегічного планування, зокрема Комплексний огляд безпеки, оборони, розвитку і зовнішньої політики 2023 року<sup>31</sup> та Оборонний програмний документ Великої Британії 2023 року<sup>32</sup>, які визначають довгострокові пріоритети оборонної політики, структуру збройних сил, інвестиційні потреби та напрями розвитку оборонних спроможностей. Ці документи регулярно переглядаються парламентом, насамперед Комітетом з питань оборони Палати громад, який проводить слухання, готує звіти та оцінює відповідність урядових планів національним безпековим потребам і фінансовим можливостям держави. Уряд не може фінансувати оборонні програми без парламентського схвалення щорічних асигнувань у межах Закону про асигнування та бюджетні видатки<sup>33</sup>. Таким чином, хоча стратегічне планування здійснюється виконавчою владою, парламент зберігає вирішальну роль у санкціонуванні фінансування великих програм озброєнь, модернізації техніки та розвитку військової інфраструктури. На початку 2026 року британський парламент активно обговорює нову Оборонно-промислову стратегію Уряду<sup>34</sup> та формат участі Великої Британії в коаліції CORPUS, яка являє собою міжнародний механізм спільних закупівель за участю України та інших партнерів<sup>35</sup>. Акцент парламентських обговорень сфокусовано на необхідності спрощення бюрократичних бар'єрів та перепон із метою пришвидшення переозброєння британської армії.

2) Які парламентські комітети залучені та які їх функції?

**Німецька модель.** Комітет з питань оборони Бундестагу<sup>36</sup> має такі функції: поточна законодавча робота у сфері оборони; організація та здійснення парламентського контролю за діяльністю Федерального міністерства оборони та його підпорядкованих установ; затвердження федерального оборонного бюджету, планів здійснення оборонних закупівель для потреб Бундесверу;

<sup>30</sup> Procurement Act 2023. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/54/contents>

<sup>31</sup> Integrated Review Refresh 2023. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/641d72f45155a2000c6ad5d5/11857435\\_NS\\_IR\\_Refresh\\_2023\\_Supply\\_AllPages\\_Revision\\_7\\_WEB\\_PDF.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/641d72f45155a2000c6ad5d5/11857435_NS_IR_Refresh_2023_Supply_AllPages_Revision_7_WEB_PDF.pdf)

<sup>32</sup> Defence Command Paper 2023: Defence's response to a more contested and volatile world. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/64b55dd30ea2cb000d15e3fe/Defence\\_Command\\_Paper\\_2023\\_Defence\\_s\\_response\\_to\\_a\\_more\\_contested\\_and\\_volatile\\_world.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/64b55dd30ea2cb000d15e3fe/Defence_Command_Paper_2023_Defence_s_response_to_a_more_contested_and_volatile_world.pdf)

<sup>33</sup> Supply and Appropriation (Anticipation and Adjustments) Act 2026. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2026/10/contents>

<sup>34</sup> The UK's modern industrial Strategy. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/69256e16367485ea116a56de/industrial\\_strategy\\_policy\\_paper.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/69256e16367485ea116a56de/industrial_strategy_policy_paper.pdf)

<sup>35</sup> Ukraine and partner countries establish CORPUS (the Coalition for Resilient Procurement and Unified Support). Coalition for defence procurement. URL: <https://mod.gov.ua/en/news/ukraine-and-partner-countries-establish-corpus-coalition-for-defence-procurement>

<sup>36</sup> Verteidigungsausschuss. URL: <https://www.bundestag.de/ausschuesse/verteidigung>

проведення оцінки та аналіз структури оборонних закупівель із позиції військової необхідності; здійснення експертизи оборонних закупівель та на її підставі підготовка експертних висновків для Бюджетного комітету. Відповідно до Основного закону Німеччини (стаття 45а) це єдиний комітет Бундестагу, який може за власною ініціативою розслідувати обґрунтовані підозри в корупції, зловживаннях.

Бюджетний комітет Бундестагу<sup>37</sup> виконує такі функціональні завдання: організація та здійснення парламентського контролю за ефективністю федеральних бюджетних витрат, зокрема щодо показників обґрунтованості цін та умов оборонних контрактів з метою запобігання завищеним цінам; розгляд та затвердження федерального оборонного бюджету; проведення консультацій з метою узгодження та визначення загального обсягу видатків на утримання Бундесверу; розгляд і схвалення будь-яких оборонних контрактів на закупівлю озброєння або військової техніки, вартість яких перевищує 25 мільйонів євро; моніторинг виконання оборонних контрактів у контексті реалізації великих оборонних програм, отримання від міністерства регулярних звітів про хід виконання та можливі ризики; розгляд запитів на виділення додаткових фінансових коштів понад затверджений ліміт; надання дозволу на здійснення екстрених (позапланових) оборонних закупівель у випадку крайньої необхідності термінового забезпечення армії.

**Французька модель.** Комісія з питань національної оборони та збройних сил Національних зборів<sup>38</sup> є головною та відповідальною у питаннях проведення аналізу всіх законопроектів, які за предметом свого регулювання стосуються оборони, включаючи щорічні бюджети та стратегічні плани у сфері оборони; вивчає та вносить правки до багаторічних планових витрат на оборону (наприклад, актуалізація LPM 2024–2030)<sup>39</sup>, які визначають обсяги закупівель озброєння у перспективі; здійснює бюджетний контроль у сфері оборонних закупівель, зокрема оцінює та вивчає доцільність витрат перед підписанням (укладанням) оборонних контрактів шляхом ознайомлення із поданими Головним управлінням з питань озброєння (DGA) звітами, технічною документацією, організує предметні заслуховування вищого військового керівництва. У 2026 році Комісія з питань національної оборони та збройних сил Національних зборів бере участь в реалізації ініціатив щодо поступового переведення економіки на «воєнні рейки», зокрема через нові платформи, як-от «France Munitions», що включає здійснення системних закупівель боєприпасів та озброєння<sup>40</sup>. Комісія з питань національної оборони та збройних сил Національних зборів проводить парламентські слухання: регулярно викликає міністра збройних сил та начальника Генерального штабу для звітування про поточний стан справ у сфері оборонних закупівель та про хід виконання програм

<sup>37</sup> Haushaltsausschuss. URL: [https://www.bundestag.de/ausschuesse/a08\\_haushalt](https://www.bundestag.de/ausschuesse/a08_haushalt)

<sup>38</sup> Commission de la défense nationale et des forces armées. URL: <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/organes/commissions-permanentes/defense>

<sup>39</sup> Actualisation de la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et diverses dispositions intéressant la defense. URL: [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion\\_def/117b2695-tii\\_rapport-fond](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion_def/117b2695-tii_rapport-fond)

<sup>40</sup> Défense : la France annonce une rallonge de 8,5 milliards d'euros pour l'achat de munitions d'ici 2030. URL: <https://www.boursorama.com/actualite-economique/actualites/defense-la-france-annonce-une-rallonge-de-8-5-milliards-d-euros-pour-l-achat-de-munitions-d-ici-2030-7b3351f518307932f30a69b42fcef783>

озброєння. За рішенням парламенту ця комісія може бути перетворена на слідчу комісію для проведення розслідування порушень і недоліків, виявлених під час здійснення оборонних закупівель. Комісія з питань національної оборони та збройних сил Національних зборів остаточно схвалює обсяги бюджетного фінансування оборони та визначає правила та умови, відповідно до яких уряд закуповує військову техніку та озброєння.

Комісія із закордонних справ, оборони і збройних сил Сенату<sup>41</sup> виступає як стратегічний «контролер» та партнер Національних зборів, забезпечуючи сталість оборонної політики незалежно від політичних коливань у нижній палаті. До її основних функцій відноситься здійснення законодавчого та бюджетного контролю шляхом схвалення оборонного бюджету (Сенат має право вносити суттєві правки до щорічного бюджету). Так, наприклад, у грудні 2025 року Сенат схвалив збільшення оборонних витрат на 13 % (до 57,1 млрд євро) у 2026 році<sup>42</sup>. У рамках своїх повноважень Комісія із закордонних справ, оборони і збройних сил Сенату має компетенцію корегувати Закон про військове програмування шляхом детального аналізу виконання багаторічних планів озброєння. Вона здійснює нагляд за оборонними закупівлями та військовими інноваціями, зокрема розглядає та затверджує фінансування за бюджетною програмою «Оснащення Збройних сил» (Programme 146), у рамках якої сенатори оцінюють ефективність замовлень літаків, фрегатів та нових систем ППО, забезпечує технологічний суверенітет шляхом активного просування концепції відмови від американського озброєння на користь європейського. Зокрема, у 2026 році Комісія підтримала рішення Франції не брати участь у програмі PURL (закупівля зброї США для України), наполягаючи на розвитку власного ВПК. Ця Комісія проводить закриті слухання щодо розгортання французьких сил за кордоном та умов і порядку їхнього забезпечення; організовує дослідження основних проблем армії: від стану запасів боєприпасів до організації кіберзахисту, – які стають основою для нових законопроектів.

У *британській моделі* парламентський контроль у сфері оборонних закупівель реалізується Комітетом з питань оборони, Комітетом з питань державних рахунків та Комітетом Палати лордів з міжнародних відносин та оборони, які мають наглядові, аудиторські, консультативні функції, а також уповноважені проводити розслідування. Комітет з питань оборони Палати громад<sup>43</sup> є головним щодо здійснення парламентського нагляду за сектором оборони та проводить перевірку видатків на утримання Міністерства оборони і збройних сил, заслуховує міністра оборони та вище військове керівництво, уповноважений здійснювати контроль за видатками, адміністративною діяльністю та політикою Міністерства оборони, а також підпорядкованих йому відомств. Комітет проводить дослідження щодо оборонних закупівельних програм, розвитку оборонних спроможностей, бойової готовності, реформування системи закупівель та оборонної промислової політики. Він має

<sup>41</sup> Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. URL: <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/commissions/commission-des-affaires-etrangees-de-la-defense-et-des-forces-armees.html>

<sup>42</sup> Comptes rendus analytiques officiels du 11 décembre 2025. URL: [https://www.senat.fr/cra/s20251211/s20251211\\_1.html](https://www.senat.fr/cra/s20251211/s20251211_1.html)

<sup>43</sup> House of Commons Defence Committee. URL: <https://committees.parliament.uk/committee/24/defence-committee>

повноваження витребувати документи, викликати міністрів та представників вищого військового керівництва, організувати усні заслуховування, публікувати звіти з рекомендаціями для уряду. У сфері оборонних закупівель Комітет регулярно вивчає та аналізує питання, пов'язані з планом оборонного оснащення та розвитком оборонно-промислового комплексу. Його діяльність має стратегічний та політичний характер і зосереджується на тому, чи відповідають закупівельні рішення національним оборонним цілям, і наскільки ефективно реалізуються відповідні оборонні програми. Комітет з державних рахунків Палати громад<sup>44</sup> здійснює фінансовий та аудиторський контроль у сфері оборонних закупівель. На відміну від Комітету з питань оборони, який оцінює політичну доцільність, завдання цього Комітету передбачають концентрацію фокусу уваги на співвідношенні «ціна та якість» озброєння. Комітет перевіряє, чи використовуються державні кошти, виділені на оборонні закупівлі, економно, ефективно та результативно. Його діяльність тісно пов'язана з аудитами, які проводить Національний офіс аудиту. Комітет регулярно розслідує затримки закупівель, перевищення вартості програм, проблеми фінансової доступності та недоліки управління проектами в Міністерстві оборони. Також він проводить слухання за участю високопосадовців Міністерства оборони, публікує звіти, у яких висвітлюються недоліки системи військового управління та фінансового планування оборонних закупівель. Комітет Палати лордів з міжнародних відносин та оборони<sup>45</sup> здійснює стратегічний нагляд за оборонною та безпековою політикою, включаючи формування довгострокових пріоритетів у сфері оборонних закупівель. На відміну від комітетів Палати громад, цей Комітет оцінює закупівлі через призму глобальної безпеки та довгострокової оборонної стратегії. Хоча він не має фінансових контрольних повноважень, співставних із повноваженнями Комітету з державних рахунків, він забезпечує експертний аналіз і надає рекомендації щодо розвитку оборонних спроможностей. Комітет приділяє особливу увагу спільним закупівлям і питанням розбудови партнерства. Комітет надає офіційні рекомендації для Стратегічних оборонних оглядів (SDR): у 2025 році його висновки стали основою для вимог щодо інвестування в інтегровану ППО та безпілотні системи на основі досвіду сучасної війни в Україні.

Узагальнена інформація щодо діяльності у сфері оборонних закупівель парламентських комітетів/комісій розглядуваних держав відображена на Рис. 1\*.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> House of Commons Public Accounts Committee. URL: <https://committees.parliament.uk/committee/127/public-accounts-committee>

<sup>45</sup> International Relations and Defence Committee. URL: <https://committees.parliament.uk/committee/360/international-relations-and-defence-committee>

\*Рисунок згенеровано за допомогою ШІ.



# ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: НІМЕЧЧИНА, ФРАНЦІЯ, ВЕЛИКА БРИТАНІЯ



РОЛЬ ПАРЛАМЕНТУ	НІМЕЧЧИНА	ФРАНЦІЯ	ВЕЛИКА БРИТАНІЯ
	Бундестаг затверджує всі плани та значні контракти (>25 млн €), контролює бюджет і витрати.	Парламент затверджує довгострокові програми (LPM) та бюджет, контролює виконання і отримує регулярні звіти.	Парламент затверджує оборонний бюджет, встановлює вимоги та здійснює нагляд за реалізацією програм.

КЛЮЧОВІ КОМІТЕТИ ТА ЇХ ФУНКЦІЇ		
НІМЕЧЧИНА	ФРАНЦІЯ	ВЕЛИКА БРИТАНІЯ
<b>Комітет з питань оборони Бундестагу</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Законодавча робота у сфері оборони</li> <li>Контроль діяльності Міноборони</li> <li>Оцінка потреб і закупівель</li> <li>Розслідування підозр у порушеннях</li> </ul>	<b>Комісія з оборони Національних зборів</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Аналіз законопроектів і LPM</li> <li>Контроль витрат і доцільності закупівель</li> <li>Заслуховування міністра та керівництва</li> <li>Може створювати слідчі комісії</li> </ul>	<b>Комітет з питань оборони (Палата громад)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Політичний нагляд за обороною</li> <li>Аналіз стратегій і програм закупівель</li> <li>Заслуховування міністра та звіти</li> </ul>
<b>Бюджетний комітет Бундестагу</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Затверджує оборонний бюджет</li> <li>Схвалює контракти понад 25 млн €</li> <li>Моніторинг виконання програм</li> <li>Дозвіл на екстрені закупівлі</li> </ul>	<b>Комісія із закордонних справ, оборони і збройних сил Сенату</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Бюджетний контроль</li> <li>Аналіз виконання LPM</li> <li>Нагляд за закупівлями та інноваціями</li> <li>Підтримка оборонної промисловості</li> </ul>	<b>Комітет з державних рахунків (Палата громад)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Аудит і оцінка ефективності витрат</li> <li>Перевірка вартості та утраління</li> <li>Розслідування затримок і перевитрат</li> </ul>
		<b>Комітет Палати лордів з міжнародних відносин та оборони</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Стратегічний огляд і довгострокові пріоритети</li> <li>Оцінка закупівель у глобальному контексті</li> <li>Рекомендації для стратегічних оглядів</li> </ul>



СПІЛЬНА МЕТА	Прозорість і підзвітність	Ефективне використання бюджетних коштів	Підтримка національної оборонної промисловості	Зміцнення обороноздатності та безпеки держави
--------------	---------------------------	---	--	---

Рис. 1.

### 3. Повноваження парламенту.

1) Законодавчі повноваження (формування політики, затвердження програм розвитку оборонного сектору).

Німецька, французька та британська моделі парламентського регулювання оборонних закупівель мають спільну основу: парламенти всіх трьох держав здійснюють законодавче забезпечення оборонної політики, затверджують оборонні бюджети та реалізують фінансово-контрольні функції щодо діяльності уряду у сфері оборони. В усіх моделях саме парламентське схвалення фінансування є необхідною умовою реалізації програм розвитку оборонного сектору та закупівель озброєння. Також спільною тенденцією є посилення ролі парламентів у контексті сучасних безпекових викликів, переозброєння армій та підтримки національного оборонно-промислового комплексу.

Водночас моделі суттєво різняться за ступенем прямого впливу парламенту на оборонні закупівлі. **Німецька модель** (основним у сфері оборонних закупівель є Закон про прискорення закупівель у сфері оборони і безпеки, оптимізацію статистики закупівель<sup>47</sup>) характеризується найбільш активною участю Бундестагу в законодавчому регулюванні процедур закупівель. У межах політики *Zeitenwende* («зміна епох»), впровадження якої розпочалося в 2025 році, парламент не лише затверджує рекордні оборонні бюджети, а й безпосередньо формує правові механізми прискорення закупівель, спрощення тендерних процедур, підтримки національних виробників озброєння та розвитку технологічного суверенітету за принципом «купуй європейське». Законодавчі зміни 2025–2026 років дозволили уряду відступати від окремих стандартних процедур ЄС у випадках, пов'язаних із національною безпекою. До завершення 2030 року скасовано обов'язок здійснювати розподіл великих замовлень на дрібні частини (лоти), що дозволяє укладати оборонні контракти з великими постачальниками озброєння досить швидко, уникаючи бюрократичних затримок на кожному окремому етапі постачання зброї, військової техніки, боєприпасів тощо. Надається перевага товарам військового та подвійного призначення, які вже перебувають на ринку озброєння, замість придбання нових складних систем з нуля, значно спрощено процедуру оборонних закупівель.

**Французька модель**, на відміну від німецької, має більш програмно-стратегічний характер. Парламент визначає довгострокові пріоритети оборонної політики через закони про військове програмування, затверджує фінансові рамки та контролює витрати, однак функція безпосереднього укладання контрактів належить виконавчій владі через Генеральну дирекцію з озброєння. Особливістю французького підходу є поєднання парламентського фінансового контролю з державною політикою підтримки французьких та європейських виробників озброєння, а також можливість пріоритетного виконання оборонних замовлень підприємствами ВПК у кризових умовах.

**Британська модель** є найбільш рамковою та урядоцентричною. Парламент Великої Британії зосереджується переважно на затвердженні оборонних видатків,

---

<sup>47</sup> Gesetz zur beschleunigten Beschaffung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit und zur Optimierung der Vergabestatistik. 14.02.2020. URL: <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-beschleunigten-beschaffung-im-bereich-der-verteidigung-und-sicherheit/255320>

парламентському контролю та оцінці стратегічних документів у сфері безпеки й оборони. Формування оборонної політики та стратегій належить уряду, однак їх реалізація неможлива без парламентського схвалення фінансування. На відміну від Німеччини, британський парламент менш активно втручається у деталізацію процедур закупівель, хоча законодавство передбачає спеціальні винятки та процедурну гнучкість для оборонних контрактів з огляду на інтереси національної безпеки. Закон про державні закупівлі 2023 року<sup>48</sup>, який набув чинності 24 лютого 2025 року, запровадив єдину систему державних закупівель для органів публічної влади та змінив режим оборонних закупівель, встановлений Регламентом про державні контракти у сфері оборони та безпеки 2011 року<sup>49</sup>. Водночас парламент визнав специфічні оперативні та безпекові особливості оборонних закупівель шляхом включення спеціальних положень щодо оборони та безпеки, які дозволяють відступити від загальних правил і процедурну гнучкість у випадках, коли цього вимагають інтереси національної безпеки<sup>50</sup>.

2) *Бюджетні повноваження (затвердження витрат, вплив на розподіл коштів, контроль за довгостроковими витратами).*

Бюджетні повноваження парламентів Німеччини, Франції та Великої Британії у сфері оборонних закупівель мають спільну основу: у всіх трьох державах саме парламент уповноважений затверджувати оборонні видатки, визначати фінансові рамки діяльності міністерств оборони та здійснювати контроль за використанням бюджетних коштів. Без парламентського схвалення фінансування уряди не можуть реалізовувати довгострокові оборонні програми чи укладати великі контракти на постачання озброєння. Для всіх моделей характерним є також посилення уваги до довгострокового фінансування переозброєння, модернізації армії та підтримки оборонно-промислового комплексу в умовах сучасних безпекових викликів.

Водночас ступені впливу парламенту на розподіл оборонних коштів та механізми контролю істотно різняться.

**Німецька модель** є найбільш жорсткою та деталізованою з погляду парламентського бюджетного контролю. Бундестаг реалізує так зване «право гаманця» (Budgetrecht), затверджуючи всі оборонні витрати через Федеральний закон про бюджет (*Haushaltsgesetz*)<sup>51</sup> та окремий оборонний розділ бюджету (*Einzelplan 14*). Також Бундестаг здійснює управління спеціальним фондом (Sondervermögen) Бундесверу, безпосередньо контролює розподіл його 100-мільярдного бюджету, кошти з якого виділяються виключно за згодою парламенту на конкретні великі оборонні проєкти. Особливістю німецької системи є обов'язкове погодження Бюджетним комітетом усіх оборонних контрактів, що перевищують 25 млн євро, а також прямий контроль парламенту за використанням

<sup>48</sup> Procurement Act 2023. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/54/contents>

<sup>49</sup> The Defence and Security Public Contracts Regulations 2011. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/1848/made>

<sup>50</sup> Defence procurement: The Procurement Act 2023 and the Defence and Security Public Contract Regulations 2011. URL: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9666/>

<sup>51</sup> Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2026 (Haushaltsgesetz 2026 - HG 2026). 22.12.2025. URL: [https://www.gesetze-im-internet.de/hg\\_2026/BJNR1570A0025.html](https://www.gesetze-im-internet.de/hg_2026/BJNR1570A0025.html)

спеціального фонду Бундесверу. Депутати можуть змінювати урядовий проєкт бюджету, блокувати окремі програми або робити фінансування умовним до усунення виявлених недоліків.

**Французька модель** поєднує бюджетний контроль із довгостроковим стратегічним плануванням через закони про військове програмування (LPM) та про державний бюджет<sup>52</sup>. Парламент визначає багаторічні фінансові параметри оборонної політики та щорічно затверджує оборонні асигнування, контролюючи розподіл коштів за окремими видами збройних сил і програмами оснащення. Хоча укладанням контрактів займається виконавча влада (через Генеральну дирекцію з озброєння – DGA), парламент повністю контролює фінансові показники у сфері оборонних закупівель, і за потреби може схвалити значне нарощування оборонних контрактів у відповідь на зміни безпекової архітектури. На відміну від Німеччини, парламент не погоджує окремі контракти, однак має потужні механізми фінансового моніторингу, включаючи парламентські перевірки використання коштів безпосередньо в Міністерстві збройних сил чи на підприємствах ВПК. Французький підхід вирізняється орієнтацією на довгострокову стабільність фінансування оборонних програм.

**Британська модель** має більш загальний та процедурний характер. Парламент реалізує бюджетні повноваження через процедуру Supply (конституційний метод, за допомогою якого парламент офіційно уповноважує щорічні витрати державних коштів, включаючи оборону), затвердження кошторисів Міністерства оборони та ухвалення законів про асигнування<sup>53</sup>, які дозволяють уряду здійснювати вилучення коштів із Консолідованого фонду на визначені цілі<sup>54</sup>. Ключову роль відіграє Палата громад, яка має виключне право санкціонувати державні витрати та визначати фінансові рамки оборонної політики через Finance Bill<sup>55</sup>. Це означає, що Палата громад санкціонує можливість фінансування Міністерства оборони, включно з програмами закупівель озброєнь і військової техніки. Палата лордів не втручається у фінансові положення такого характеру, визнаючи пріоритет нижньої палати у бюджетних питаннях. На відміну від інших моделей, парламент Великої Британії не втручається у погодження конкретних оборонних контрактів, а здійснює переважно політичний та фінансовий нагляд за урядовою оборонною політикою. Водночас система бюджетних резолюцій забезпечує безперервність фінансування багаторічних оборонних програм навіть до остаточного ухвалення фінансового законодавства.

### 3) Контрольні повноваження (нагляд, аудит, санкції).

Контрольні повноваження парламентів Німеччини, Франції та Великої Британії у сфері оборонних закупівель мають спільну мету – забезпечення демократичного цивільного нагляду за діяльністю виконавчої влади, ефективним

<sup>52</sup> Loi n 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000053508155>

<sup>53</sup> Supply and Appropriation (Anticipation and Adjustments) Act 2026. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2026/10/enacted>

<sup>54</sup> HMT Main Estimates. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/hmt-main-estimates>

<sup>55</sup> Finance Bill 2025-26: Public Bill Committee. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/committee-stage>

використанням бюджетних коштів та реалізацією оборонних програм. В усіх трьох державах парламенти здійснюють контроль через профільні комітети, парламентські слухання, аналіз урядових звітів та взаємодію з незалежними органами державного аудиту. Спільною рисою є також концентрація уваги на перевірці ефективності оборонних контрактів, виявленні перевищення витрат, затримок постачання та неефективного управління великими оборонними програмами.

Проте, є і відмінності.

**Німецька модель** є найбільш жорсткою та політично впливовою. Контрольні повноваження Бундестагу у сфері оборонних закупівель мають статус найвищого демократичного нагляду (Parlamentsvorbehalt). Такий контроль базується на концепції «парламентської армії» (Parlamentsarmee), що забезпечує депутатам широкі можливості впливу на оборонну політику та закупівлі. Особливу роль відіграє взаємодія Бундестагу з Федеральною рахунковою палатою, яка здійснює фінансовий і технологічний аудит оборонних програм та подає результати Бюджетному комітету. Двічі на рік Міністерство оборони зобов'язане подавати до Бундестагу детальний звіт про стан реалізації та витрати за всіма великими оборонними програмами. Парламент має право заморожувати фінансування проблемних проєктів через механізм Sperrvermerk («запобіжне блокування»), ініціювати парламентські розслідування, вимагати звітності уряду та чинити політичний тиск щодо перегляду умов контрактів із оборонними компаніями. Контрольні механізми можуть мати наслідком кадрові рішення, включаючи відставку посадових осіб оборонного відомства.

**Французька модель** характеризується поєднанням парламентського контролю з інституційним аудитом та фінансовою експертизою<sup>56</sup>. Парламент здійснює постійний моніторинг використання оборонних коштів через парламентські комісії, слухання та слідчі комісії, а також у тісній взаємодії з Рахунковою палатою. Співпраця парламенту Франції та Рахункової палати у сфері оборонних закупівель базується на конституційному принципі, згідно з яким Рахункова палата допомагає парламенту в контролі за виконанням бюджету та оцінці державної політики (Стаття 47-2 Конституції Франції). Особливістю французького підходу є акцент на оцінці фінансової реалістичності оборонних програм та їх відповідності загальній бюджетній політиці держави. Щороку Рахункова палата готує для парламенту спеціальні аналітичні записки про виконання бюджету оборонного відомства, а депутати використовують ці дані під час підготовки законів про фінанси, оцінюючи стан виконання Програми 146 («Оснащення сил»). Парламентські органи можуть доручати проведення спеціальних аудитів окремих секторів оборонних закупівель, а депутати мають право перевіряти використання бюджетних коштів безпосередньо в оборонному відомстві чи на підприємствах ВПК. Водночас парламент не втручається безпосередньо в оперативне управління закупівлями.

---

<sup>56</sup> Le contrôle du Gouvernement. URL: <https://www.senat.fr/connaitre-le-senat/role-et-fonctionnement/le-contrôle-du-gouvernement.html>

**Британська модель** має більш стриманий і переважно наглядово-аудиторський характер. Парламентський контроль зосереджений на політичному нагляді, парламентських розслідуваннях та оцінці ефективності оборонних витрат після реалізації програм. Ключову роль відіграють Комітет з питань оборони та Комітет з державних рахунків у взаємодії з Національним офісом аудиту, який готує докладні звіти щодо великих оборонних проєктів. Парламентські комітети мають право викликати міністра оборони, військового керівництва та представників оборонної промисловості для надання свідчень і документів. На відміну від інших, британський парламент не застосовує прямі фінансові санкції чи блокування контрактів, а впливає на уряд переважно через політичний тиск, публічну критику та рекомендації за результатами парламентських розслідувань.

4) *Комунікаційні повноваження (консультації, слухання, взаємодія з урядом та суспільством).*

У **німецькій моделі** контролю у сфері оборонних закупівель парламент виконує роль головного комуникатора між виконавчою владою, оборонною промисловістю та громадськістю. Перед винесенням на голосування великих оборонних контрактів (вартістю понад €25 млн) Міністерство оборони проводить конфіденційні брифінги для членів Бюджетного комітету та Комітету з питань оборони, під час яких узгоджуються технологічні ризики та фінансові зобов'язання. Для реалізації комунікаційних повноважень депутати регулярно використовують інструмент «малих запитів» (*Kleine Anfrage*) та «великих запитів» (*Große Anfrage*) до уряду під час години запитань. Уряд зобов'язаний офіційно повідомити про наявні причини затримок постачання бронетехніки чи порушення умов контракту із оборонними концернами, на кшталт Rheinmetall або KNDS. Міністр оборони регулярно виступає у сесійній залі Бундестагу, де безпосередньо відповідає на гострі запитання депутатів щодо модернізації Бундесверу та ефективності використання Спеціального фонду (*Sondervermögen*). Комітет з питань оборони регулярно організовує слухання із залученням незалежних військових аналітиків, представників ВПК, профспілок (наприклад, Федерації військовослужбовців Німеччини – *Deutscher BundeswehrVerband*) щодо оцінки стану оборонних закупівель реальним потребам. Бундестаг забезпечує відкритість інформації, публікуючи розсекречені частини урядових звітів про хід реалізації та витрати на головні оборонні проєкти (Eurofighter, системи ППО IRIS-T тощо) з метою інформування громадськості, суспільства та медіа. Фінальні рішення Бюджетного комітету щодо схвалення закупівель озброєння публікуються на офіційному порталі Бундестагу з поясненням логіки витрат для пересічних громадян.

**Французька модель** реалізації комунікаційних повноважень парламенту (Національних зборів та Сенату) у сфері оборонних закупівель передбачає забезпечення балансу між державною таємницею (*Secret-défense*) та демократичною прозорістю. Парламент виступає майданчиком для узгодження інтересів військового командування, ВПК та французького суспільства. Відповідно

до статті 19 bis A Регламенту Сенату<sup>57</sup> постійні комісії здійснюють інформаційне забезпечення Сенату та контроль за діями уряду в межах своєї компетенції, а також виконують функцію моніторингу застосування законів та підзаконних актів у сфері оборонних закупівель. Комунікаційні повноваження парламенту становлять окремий інституційний блок, спрямований на забезпечення постійної взаємодії між законодавчою владою, урядом і суспільством через механізми інформаційного обміну, публічних обговорень і політичного діалогу, зокрема такі, як парламентські дебати за участю уряду. Відповідно до статті 132 Регламенту Національних зборів уряд може робити офіційні заяви перед парламентом, які обов'язково супроводжуються дебатами, а в окремих випадках – голосуванням. Процедура парламентських запитань охоплює усні запитання, що ставляться під час спеціальних щотижневих засідань, письмові запити до членів уряду, а також запитання без проведення дебатів. Зазначені механізми формують регулярний і процедурно врегульований формат безпосередньої взаємодії між членами парламенту та виконавчою владою, забезпечуючи оперативний контроль і публічну підзвітність уряду.

Положення статей 147–151 Регламенту Національних зборів закріплюють механізм взаємодії парламенту із суспільством через процедуру петицій в електронній формі із обов'язковою ідентифікацією заявників, що забезпечує як доступність цього інструменту для громадян, так і належний рівень його юридичної визначеності та достовірності. Аналогічні за своєю суттю комунікаційні механізми закріплені й у Регламенті Сенату Франції.

Парламентарі регулярно викликають для надання свідчень керівників провідних військово-промислових компаній (Thales, Dassault Aviation, Naval Group, Nexter/KNDS) з метою оцінки спроможностей виконувати державні замовлення в умовах запровадження «воєнної економіки», залучають до слухань військових експертів, науковців та представників аналітичних центрів для незалежної оцінки технологічних трендів і доцільності закупівлі нових типів озброєнь (наприклад, систем штучного інтелекту чи бойових дронів). Усі слухання, які не підпадають під гриф секретності, транслюються на телеканалах парламенту (LCP/Public Sénat) та онлайн-порталах, а уповноважені комітети оперативно випускають комюніке за підсумками голосувань за виділення коштів, які будуть спрямовані на закупівлю озброєння. Комунікації з громадськістю також включають щорічний розгляд урядового звіту про експорт французького озброєння до інших країн світу.

У *британській моделі* парламентські комунікаційні повноваження мають переважно дорадчий, дискусійний та наглядний характер та реалізуються через консультації, парламентські слухання, заслуховування свідчень, дебати, запити щодо надання інформації та взаємодію з громадянським суспільством, представниками оборонної промисловості, експертами та Міністерством оборони.

Спеціалізовані комітети Палати громад, насамперед Комітет з питань оборони та Комітет з державних рахунків, уповноважені проводити розслідування щодо закупівельних програм, приймати письмові подання та організувати усні

---

<sup>57</sup> Règlement du Sénat et Instruction Générale du Bureau. URL: <https://www.senat.fr/reglement/reglement.html>

заслуховування міністрів, державних службовців, військових посадовців. Після завершення розслідувань готуються аналітичні звіти, які містять висновки та рекомендації щодо удосконалення системи оборонних закупівель, розвитку національного оборонно-промислового потенціалу, стратегічного планування. Відповідно до парламентської практики уряд зобов'язаний надати офіційну письмову відповідь на рекомендації комітетів у визначений законодавством строк<sup>58</sup>. Особливістю британської моделі є залучення зовнішніх суб'єктів до парламентських розслідувань: приватних оборонних компаній, галузевих асоціацій, науковців, аналітичних центрів, колишніх військовослужбовців та незалежних експертів. Такий механізм посилює демократичну легітимність парламентського контролю, оскільки парламент виступає посередником між урядом, оборонною промисловістю, експертним середовищем та суспільством.

Ще одним важливим комунікаційним виміром є взаємодія парламенту з незалежними контрольними інституціями, насамперед із Національним офісом аудиту, який у межах повноважень проводить аудити ефективності оборонних закупівельних програм та подає свої звіти парламенту, зокрема Комітету з державних рахунків. Результати цих аудитів часто стають підставою проведення парламентських слухань і розслідувань щодо неефективності закупівель, зростання вартості програм та затримок у їх реалізації. Комунікаційні повноваження парламенту також пов'язані із ширшими конституційними принципами міністерської відповідальності та парламентської підзвітності. Міністри залишаються політично відповідальними перед парламентом за результати закупівельної політики та зобов'язані відповідати на парламентські запитання, брати участь у дебатах і реагувати на критику. Через ці механізми парламент підтримує постійну комунікацію з урядовими інституціями щодо пріоритетів оборонних закупівель, визначення оперативних військових потреб.

#### **4. Контроль за оборонними контрактами.**

*1) Яким чином парламент або його комітети залучаються до погодження оборонних контрактів?*

У **Німеччині** Бундестаг здійснює безпосередній контроль оборонних закупівель через дворівневу систему погодження, де ключову роль відіграють вищевказані два спеціалізовані комітети, у зв'язку з чим ця процедура є однією з найсуворіших в ЄС. Кожен оборонний контракт, вартість якого перевищує €25 млн, повинен отримати окреме схвалення Бюджетного комітету Бундестагу перед тим, як Міністерство оборони зможе його підписати, з метою запобігання нецільовому використанню федеральних коштів та контролю над довгостроковими фінансовими зобов'язаннями держави. Першочергово проєкт оборонного контракту розглядається Комітетом з питань оборони Бундестагу: депутати оцінюють військову доцільність закупівлі, технічні характеристики та відповідність стратегічним потребам Бундесверу. За результатами його розгляду

<sup>58</sup> It is broke – and it's time to fix it: The UK's defence procurement system: Government response to the Committee's Ninth report of Session 2022-23. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmselect/cmdfence/1854/report.html?utm>

профільний комітет готує висновок для Бюджетного комітету, оскільки без позитивної оцінки та схвалення виділення федеральних коштів зазвичай блокується. Міністерство оборони подає детальні досьє на кожен великий проєкт оборонного контракту. Бундестаг не просто виділяє фінансування, а затверджує чіткий перелік проєктів оборонних контрактів, на які їх можна витратити, при цьому будь-які зміни в цьому переліку потребують повторного голосування.

На відміну від німецької, *французька модель* орієнтована на те, що парламент не бере безпосередньої участі в погодженні оборонних контрактів, оскільки ці питання належать до компетенції виконавчої влади, зокрема Генеральної дирекції з озброєння (DGA)<sup>59</sup> та Міжвідомчої комісії з вивчення експорту військових матеріалів (CIEEMG)<sup>60</sup>. За таких умов французька модель базується на більш значній ролі виконавчої влади, де Міністерство збройних сил та Генеральна дирекція з озброєння мають широку автономію. Французький парламент щорічно голосує за оборонний бюджет, а уповноважені комітети з питань оборони та фінансів обох палат призначають спеціальних доповідачів (*rapporteurs*), які перевіряють, як витрачаються бюджетні кошти у рамках укладання оборонних контрактів. Таким чином, французький парламент не голосує за окремі контракти, оскільки уряд самостійно обирає постачальників та підписує оборонні контракти, якщо вони вписуються в межі вже ухваленого бюджету. У відповідь на зміну глобальної безпекової ситуації французький парламент надає уряду право встановлювати пріоритети для оборонних замовлень навіть без прямого погодження кожної окремої закупівлі парламентом, що ще більше підкреслює гнучкість повноважень французької виконавчої влади порівняно з німецькою моделлю.

У *Великій Британії* парламент не має права вето на окремі оборонні контракти та не погоджує їх до підписання, адже основний акцент зміщений на ретельний аудит і публічну критику вже після того, як рішення щодо оборонних контрактів були ухвалені<sup>61</sup>. Згідно з британською конституційною традицією право укладати угоди, у тому числі й оборонні контракти, належить виключно уряду, а парламент лише голосує за загальний річний бюджет Міністерства оборони<sup>62</sup>, але не затверджує кожен контракт окремо. Починаючи з 2024 року, Міністерство оборони Великої Британії запровадило Інтегровану модель закупівель<sup>63</sup> з метою подолання бюрократичних перепон та організаційних бар'єрів, налагодження паритетної співпраці між військовим сектором, національною оборонною

---

<sup>59</sup> Direction générale de l'armement. URL: <https://www.defense.gouv.fr/dga>

<sup>60</sup> Contrôle des exportations et régulation du commerce des armes. URL: <https://www.defense.gouv.fr/dgris/approches-thematiques/regulation-internationale/controle-exportations-regulation-du-commerce-armes>

<sup>61</sup> Our role - Public Accounts Committee. URL: <https://committees.parliament.uk/committee/127/public-accounts-committee/role>

<sup>62</sup> PACAC launch inquiry on The Role of Parliament in the UK constitution: Authorising the Use of Military Force. URL: <https://committees.parliament.uk/work/5942/the-role-of-parliament-in-the-uk-constitution-authorising-the-use-of-military-force-inquiry/news/101719/pacac-launch-inquiry-on-the-role-of-parliament-in-the-uk-constitution-authorising-the-use-of-military-force>

<sup>63</sup> Integrated Procurement Model: driving pace in the delivery of military capability. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/integrated-procurement-model-driving-pace-in-the-delivery-of-military-capability>

промисловістю для зменшення перевитрат бюджету і затримок оборонних проєктів. Таким чином, парламент Великої Британії не зобов'язаний затверджувати окремі оборонні закупівельні контракти до їх підписання. Натомість парламентська участь передбачає переважно подальший контроль та схвалення загальних оборонних витрат. Міністерство оборони отримує фінансування для закупівель через щорічні кошториси державних видатків та асигнування, які затверджуються парламентом. Це означає, що парламент схвалює загальний бюджет, у межах якого укладаються оборонні контракти, але при цьому не голосує щодо кожного контракту окремо.

2) *Які фінансові пороги (суми контрактів) потребують обов'язкового погодження парламентом або його комітетами?*

Як зазначалося вище, у **німецькій моделі** фінансовим порогом, який вимагає обов'язкового погодження Бюджетним комітетом Бундестагу, є сума у 25 мільйонів євро для оборонних контрактів. Цей механізм має назву «25-мільйонне застереження» (25-Millionen-Vorlage), відповідно до нього для Міністерства оборони встановлено зобов'язання отримувати схвалення Бундестагу на будь-яку закупівлю озброєння, розробку або модернізацію військової техніки, якщо вартість проєкту перевищує цей ліміт. Якщо рамкова угода передбачає закупівлі частинами (траншами), кожна окрема закупівля або зміна лімітів на суму понад €25 млн потребує проведення повторного голосування. Бюджетний комітет Бундестагу також може накладати внутрішні обмеження. Наприклад, встановлювати стелю (кап) навіть для схвалених програм (як-от обмеження в €1 млрд на контракти по бойових БПЛА із вимогою нового погодження у разі перевищення цієї суми).

У **французькій моделі** відсутні встановлені фінансові пороги, вище яких парламент або його комітети зобов'язані обов'язково погоджувати окремі оборонні контракти. Загальні витрати на оборону затверджуються щорічно в рамках закону про державний бюджет, де деталізуються кредити за програмами. Великі програми, закладені в законах про військове програмування, проходять через парламентське голосування на етапі ухвалення закону.

У **британській моделі** не існує законодавчого фінансового порогу для оборонних закупівельних контрактів, перевищення якого вимагало б обов'язкового затвердження окремих контрактів парламентом або його комітетами. Натомість парламентський контроль здійснюється через систему бюджетного санкціонування, а не через окреме схвалення кожної закупівельної угоди. Це означає, що парламент не голосує за конкретні оборонні контракти після надання загального дозволу на витрати, проте затверджує загальні ліміти видатків, у межах яких Міністерство оборони може укласти оборонні контракти. Британський парламент санкціонує державні видатки в агрегованій формі з використанням зазначеної вище процедури «Supply», а не через індивідуальні закупівельні управлінські рішення.

3) *Чи має парламент право блокувати або переглядати такі контракти?*

**Німецька модель** передбачає, що Бундестаг в особі Бюджетного комітету має повне юридичне право блокувати, переглядати, заморожувати або висувати додаткові вимоги до контрактів, вартість яких перевищує €25 млн. Із 2022 року це право законодавчо закріплено в абзаці 3 параграфу 54 Федерального бюджетного кодексу Німеччини<sup>64</sup>. Міністерство оборони не має права підписати фінальну угоду із виробниками без попередньої згоди депутатів. Бундестаг використовує такі механізми впливу: 1) повне блокування або зупинка (Beschaffungsstopp); 2) заморожування коштів («Бюджетні блоки» / Sperren); 3) перегляд умов за оборонними контрактами. У рамках першого інструменту Бундестаг може повністю відхилити проєкт договору, якщо вважатиме його фінансово неефективним, технічно застарілим або політично недоцільним. Щодо другого інструменту, у випадку якщо Бундестаг загалом підтримує ініціативу, але має запитання до певних деталей, він накладає так зване фінансове блокування (Sperrte): кошти на проєкт виділяються, але Міністерство оборони Німеччини не може витратити жодного євро, доки не виконає чіткі умови парламенту (наприклад, надання детального звіту, гарантій наявності запчастин до військової техніки тощо). Щодо останнього, то Бундестаг відстежує зміни в контексті затверджених оборонних контрактів. Уряд зобов'язаний повернути контракт до Бундестагу на повторне погодження, якщо: вартість проєкту в процесі реалізації зросла більш ніж на 15 % від початково затвердженої суми; змінилися графіки постачання, що суттєво впливає на річні бюджетні ліміти; у випадку, коли виробник змінює ключові технічні характеристики або вносить зміни до стандартів.

**Французька модель** передбачає, що парламент не має права блокувати чи переглядати вже укладені або заплановані оборонні контракти (на відміну від повноважень, якими наділений німецький Бундестаг). Виконавча влада зберігає дискреційні повноваження в питаннях національної безпеки. Парламент може висловлювати політичну позицію через резолюції, запитання до уряду, відмову в бюджетному фінансуванні або вотум недовіри уряду. Проте, якщо уряд вирішить виділити кошти на конкретний оборонний контракт (навіть на мільярди євро), парламент не має механізму накласти індивідуальне вето на цю транзакцію. Втручання парламенту в поточні військові оборонні контракти розцінюється як порушення принципу розподілу політичної влади.

**Британська модель** характеризується тим, що парламент не має прямих повноважень блокувати окремі контракти оборонних закупівель, включаючи великі чи стратегічно значущі угоди. Парламент не може юридично зупинити оборонний контракт після його укладення виконавчою владою, оскільки не існує конституційного чи законодавчого механізму, який вимагав би парламентської згоди на окремі оборонні закупівельні контракти, незалежно від їх фінансового обсягу чи стратегічного значення. У випадку, якщо Міністерство оборони має намір укласти прямий контракт (без конкурсу) на суму понад 20 млн фунтів, воно

---

<sup>64</sup> Bundeshaushaltsordnung (BHO). URL: [https://www.gesetze-im-internet.de/bho/\\_54.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bho/_54.html)

зобов'язане отримати внутрішнє погодження від Секретаріату Кабінету Міністрів (*Cabinet Office*), але не від парламенту.

## **5. Контроль за виконанням контрактів.**

*1) Як здійснюється моніторинг виконання оборонних контрактів?*

**Німецька модель** передбачає, що Бундестаг здійснює моніторинг виконання оборонних контрактів через систему регулярної звітності Міністерства оборони перед двома вищевказаними ключовими комітетами. Контроль за кожним етапом виконання укладених угод є безперервним та базується на таких механізмах: звітування Міністерством оборони двічі на рік перед парламентом на підставі узагальнення матеріалів про стан реалізації найбільших та найважливіших проектів; автоматичне повернення контрактів у разі перевищення витрат на 15 % і більше. Важливу роль у питаннях здійснення моніторингу відводиться Федеральній рахунковій палаті, аудитори якої мають право безперешкодного аудиту контрактів на будь-якому етапі. Вони надсилають до Бюджетного комітету секретні доповідні записки про виявлене марнотратство, заниження реальної ціни контрактів виробниками або приховування дефектів військової техніки. Також депутати використовують право на офіційні письмові запити до уряду, який зобов'язаний надавати обґрунтовані показники щодо виконання оборонних контрактів.

**Французька модель** характеризується тим, що моніторинг виконання оборонних контрактів здійснюється на рівні виконавчої влади, зокрема Генеральною дирекцією з озброєння, яка відповідає за управління державними програмами закупівель оборонної продукції. Управління виконанням контрактів має системний і багаторівневий характер. Передусім, Генеральна дирекція з озброєння здійснює повний цикл супроводу програм: від координації розробки до проведення оцінювання та випробувань військової техніки. Контроль вартості та строків виконання контрактів охоплює системний аналіз витрат і дотримання встановлених графіків реалізації. У межах цього механізму здійснюється моніторинг фактичної собівартості контрактів, управління змінами до їх умов, укладення додаткових угод, а також застосування інструментів реагування на порушення, зокрема, процедур офіційного попередження у разі недотримання підрядником договірних зобов'язань. Комітети з питань національної оборони та збройних сил (як у Національних зборах, так і в Сенаті) регулярно створюють цільові робочі групи для моніторингу виконання оборонних контрактів, які вправі відвідувати оборонні підприємства, проводити інспекції на військових базах та опитувати військових щодо затримок або технічних дефектів. Головним інструментом фінансового моніторингу виконання оборонних контрактів для парламенту є Рахункова палата, яка проводить фінансові аудити укладених оборонних контрактів і оприлюднює звіти.

**Британська модель** орієнтована на те, що парламентські комітети відіграють важливу роль під час здійснення моніторингу виконання оборонних контрактів, насамперед через механізми фінансового нагляду, публічної звітності та політичного контролю за політикою уряду. Хоча оперативне управління

оборонними контрактами залишається у віданні Міністерства оборони та Агентства оборонного оснащення та підтримки, парламентські комітети забезпечують постійний зовнішній нагляд, спрямований на гарантування того, що закупівельні програми реалізуються ефективно, у межах бюджету та відповідно до національних оборонних цілей. Комітет з державних рахунків концентрується на співвідношенні витрат і результатів, доступності фінансування, ефективності та фінансовому управлінні. Його контроль тісно пов'язаний із аудиторською діяльністю Національного офісу аудиту<sup>65</sup>. Комітет розглядає оборонні контракти насамперед після виникнення труднощів виконання їх умов, особливо у разі, якщо проекти супроводжуються: суттєвим перевищенням вартості, системними затримками виконання, слабким фінансовим прогнозуванням, неефективним управлінням проектами, довгостроковими ризиками бюджетної стійкості. Національний офіс аудиту забезпечує технічну й доказову основу для парламентського моніторингу, регулярно проводить аудит великих оборонних закупівельних програм і звітує парламенту щодо виконання контрактів, їх фінансової стійкості та ризиків реалізації.

2) *Чи проводяться пост-аудити ефективності (зокрема, оцінка витрат, затримок, якості виконання)?*

У **Німеччині** на системній основі проводяться пост-аудити з метою оцінки ефективності оборонних контрактів. Такі пост-аудити оборонних контрактів базуються на оцінці трьох критеріїв: витрат (Kosten), термінів (Termine) та якості-ефективності (Leistung). Федеральна рахункова палата звітує безпосередньо перед Бундестагом, зокрема перед Бюджетним комітетом, а аудитори мають безперешкодний доступ до будь-яких секретних документів Міністерства оборони та військових заводів. За наслідками проведення аудитів до Бюджетного комітету Бундестагу надсилаються так звані «зауваження» (Vermerkungen) або конфіденційні звіти, де вказуються виявлені факти марнотратства чи прорахунки. Якщо пост-аудит виявляє масштабні збитки, Бундестаг створює слідчий комітет, який проводить розслідування, допитує міністрів, генералів, керівників оборонних підприємств, вилучає внутрішнє листування, щоб з'ясувати, хто персонально підписав невігідний для держави оборонний контракт. Якщо пост-аудит доводить, що будь-який концерн систематично зриває терміни або постачає браковану військову техніку, Бундестаг може заблокувати виділення коштів на наступні закупівлі у цього постачальника і змусити Міністерство оборони шукати альтернативи за кордоном. Депутати мають повноваження вимагати від уряду подавати судові позови та судитися з виробниками з метою стягнення штрафів за невиконання або неналежне виконання оборонних контрактів. Як правило, наслідками проведення пост-аудиту є політичний скандал та заморожування коштів.

**Французька модель** передбачає проведення пост-аудитів ефективності. Регулярне проведення аудитів виконання бюджету місії «Оборона» здійснюється

<sup>65</sup> National Audit Office. URL: <https://www.nao.org.uk/>

Рахунковою палатою Франції, яка публікує щорічні звіти про виконання державного бюджету, а також спеціальні тематичні дослідження (зокрема, щодо закупівель, технічного обслуговування чи організації оборонного бюджету). Зокрема, у травні 2025 року Рахункова палата Франції оприлюднила звіт, присвячений організації бюджетної місії «Оборона»<sup>66</sup>. У цих документах здійснюється оцінка відхилень від запланованих показників, випадків перевищення витрат, а також загальної ефективності використання бюджетних ресурсів. Оскільки французький парламент позбавлений права оперативного втручання в контракти, ці аудити спрямовані не на блокування фінансування, а на оптимізацію майбутніх витрат, реформування промисловості та жорсткий контроль за приватними оборонними підрядниками. Результати цих аудитів офіційно передаються Комітету з питань фінансів та Комітету з питань оборони обох палат парламенту. Оскільки багато контрактів укладаються без проведення тендерів, держава після виконання контракту детально перевіряє реальні витрати виробника на робочу силу та матеріали. Якщо буде з'ясовано, що певна компанія штучно завищила витрати або отримала надприбуток, який перевищує офіційно дозволений ліміт, вимагається повернення коштів до бюджету або суттєве зниження ціни на наступні партії озброєння. Оцінку технічної якості та ефективності зброї після виконання контракту здійснює Генеральна інспекція збройних сил, яка проводить пост-аудити військової техніки в умовах реальних бойових дій (наприклад, за результатами колишніх операцій Франції в Сахелі). Генеральна інспекція може ініціювати перегляд умов сервісних контрактів із виробником. На відміну від Німеччини, у Франції результати пост-аудитів трансформуються у зміну умов майбутніх контрактів, що передбачає перегляд вимог до штрафних санкцій для майбутніх партій зброї; корегування закону про військове програмування (LPM). Якщо DGA в ході пост-аудиту виявляє, що приватний підрядник необґрунтовано завищив кошторис під час виконання робіт або послуг, держава не просто вимагає повернути різницю, а накладає адміністративний штраф, що змушує компанії ретельніше рахувати витрати на етапі проєктування.

У *Великій Британії* проведення пост-аудитів делеговано Національному офісу аудиту, після чого результати таких перевірок підлягають розгляду в межах парламентського контролю, що здійснюється, зокрема, Комітетом з державних рахунків та Комітетом з питань оборони Палати громад. Національний офіс аудиту як незалежний орган контролю за державними витратами регулярно проводить перевірки і готує звіти щодо програм озброєнь та контрактів Міністерства оборони. Особливе значення у цьому контексті має щорічна оцінка Плану оборонного оснащення (Defence Equipment Plan), у межах якої визначаються ризики несвоєчасного постачання, прогалини у військових спроможностях та ризики перевищення витрат<sup>67</sup>. Крім фінансового аналізу, пост-аудити охоплюють оцінку дотримання термінів виконання закупівельних програм. У межах таких перевірок

<sup>66</sup> L'organisation budgétaire de la mission défense. URL: <https://theatrum-belli.com/lorganisation-budgetaire-de-la-mission-defense-rapport-de-la-cour-des-comptes-13-mars-2025/>

<sup>67</sup> The Equipment Plan 2020-2030. URL: <https://www.nao.org.uk/reports/equipment-plan-2020-2030/?utm>

встановлюється відповідність фактичних термінів постачання оборонного обладнання затвердженим плановим графікам, а також аналізуються наслідки затримок для забезпечення оперативної готовності збройних сил, включаючи вплив на військові спроможності та необхідність продовження експлуатації застарілих систем озброєння. Окремим елементом аудиторської діяльності є оцінка якості та ефективності реалізації оборонних закупівель. У цьому контексті здійснюється перевірка відповідності поставленого обладнання технічним специфікаціям, оперативним вимогам та стандартам готовності, встановленим Міністерством оборони. Результати аудитів передаються до парламенту та становлять доказову базу для здійснюваного ним контролю.

У Великій Британії діє суворий механізм пост-аудиту контрактів, укладених із єдиним постачальником без конкурсу. За цим стежить незалежний орган – Управління з регулювання контрактів<sup>68</sup>, яке після виконання контракту детально аналізує фінансову звітність приватних оборонних компаній. Якщо пост-аудит виявляє, що компанія заклала в кошторис неправомірні витрати або отримала надприбуток, який перевищує офіційно затверджену державою норму (базова ставка прибутку щорічно оновлюється), уряд має право примусово стягнути різницю до бюджету або зменшити виплати за наступними етапами проекту. Якщо пост-аудит ранніх етапів розробки зброї показує, що модель «витрати плюс фіксований прибуток» (Cost-Plus) призводить до безконтрольного подорожчання, Міністерство оборони змінює умови. Британський парламент використовує звіти пост-аудитів як інструмент жорсткого політичного тиску, у зв'язку з чим відповідальним державним службовцям та вищому військовому керівництву доводиться публічно виправдовуватися за неефективність. На відміну від багатьох інших держав, де проблемні проекти продовжують фінансувати заради збереження робочих місць, британський уряд під впливом критичних пост-аудитів здатен діяти радикально, зокрема оборонні програми із кумулятивними затримками або дефектами якості повністю закривають або різко зменшують обсяг закупівлі для мінімізації збитків.

*3) Які інструменти застосовуються для запобігання перевищенню бюджету та затягуванню строків?*

У **німецькій моделі** для запобігання перевищенню бюджету (Cost Overruns) та затягуванню строків Бундестаг використовує сукупність інструментів законодавчого, фінансового та процедурного контролю. Парламент діє як на етапі затвердження оборонних контрактів, так і безпосередньо під час їх виконання, використовуючи такі основні інструменти: 1) парламентські застереження щодо права на повторне погодження (Nachsteuerungsverbot), які передбачають, що у випадку, якщо Бюджетний комітет Бундестагу затверджує контракт на суму понад €25 млн, він майже завжди прописує у рішенні жорсткі фінансові та часові ліміти; у випадку, якщо в процесі реалізації проекту виробник або Міністерство оборони усвідомлюють, що вартість контракту може зрости більш ніж на 15 %, або терміни

<sup>68</sup> Single Source Regulations Office (SSRO). URL: <https://www.ssro.gov.uk>

постачання ключових компонентів критично зсуваються, дія контракту призупиняється. У такій ситуації уряд не має права самостійно покрити дефіцит, а зобов'язаний повернути контракт до Бундестагу на повторні дебати, що вимагає від Міністерства оборони ретельно контролювати підрядників, щоб уникнути публічного звітування перед депутатами; 2) запровадження поетапного фінансування, що передбачає правомочність Бундестагу відмовлятися виділяти повну суму на багаторічні програми оборонного фінансування авансом. Так, наступний транш фінансування на закупівлю чи розробку техніки виділяється лише після того, як виробник успішно проведе заводські випробування прототипу або поставить першу серійну партію без дефектів, а якщо термін зірвано, парламент блокує наступний транш. Тобто, затверджуючи бюджет, парламент прописує фінансування окремими траншами, які прив'язані до конкретних дат і результатів.

Бюджетний комітет Бундестагу має право накласти на кошти для конкретного контракту «кваліфіковане блокування». Наприклад, парламент може заблокувати 20 % вартості контракту на нові бронемашини доти, доки Міноборони не надасть підписаний із виробником документ про фіксовану вартість сервісного обслуговування на 10 років уперед, щоб запобігти прихованому подорожчанням проекту в майбутньому. Бундестаг вимагає, щоб великі оборонні закупівлі укладалися за моделлю суворо фіксованої ціни.

На вимогу Бундестагу, в оборонних контрактах використовується чітка система фінансових санкцій за порушення графіків постачання. Може бути запроваджено пеню за кожен тиждень/місяць затримки, що передбачає сплату виробником фіксованого відсотку від вартості невиконаної частини оборонного контракту (наприклад 0,5 % за кожен тиждень затримки). Зазвичай максимальний розмір накопичених штрафних санкцій обмежений на рівні 5 % від загальної вартості контракту. Якщо штрафи досягають цієї стелі, Бундестаг вимагає від Міністерства оборони розірвати контракт та внести компанію до «чорного списку» або стягнути додаткові збитки та упущену вигоду через суд.

**Французька модель** передбачає, що інструменти запобігання перевищенню бюджету та затягуванню строків у сфері оборонних закупівель ґрунтуються переважно на законодавстві про військове програмування, яке встановлює середньо- та довгострокові фінансові орієнтири для оборонного сектору, визначає граничні обсяги ресурсного забезпечення ключових програм озброєння, а також передбачає механізм поетапного фінансування і звітності уряду перед парламентом щодо стану їх реалізації. Одним із ключових елементів є система контролю витрат, яка застосовується насамперед у випадках обмеженої конкуренції або наявності монопольних постачальників у сфері озброєнь. Такий контроль передбачає як попередній аналіз обґрунтованості ціни на етапі укладення контракту, так і подальшу оцінку фактичної собівартості в процесі його виконання. Центральну роль у цьому процесі відіграє Генеральна дирекція із озброєння, яка виступає основним замовником і координатором оборонних програм, забезпечуючи переговори, укладення контрактів та фінансово-економічний аналіз їх реалізації. У Франції механізм застосування штрафних санкцій за своєю концепцією суттєво відрізняється від німецького, оскільки французький парламент не затверджує

оборонні контракти безпосередньо, тому він не може вимагати включення штрафів у текст угод як умову виділення грошей.

Парламентська система *Великої Британії* забезпечує запобігання перевищенню бюджетних асигнувань та затримкам у сфері оборонних закупівель шляхом комплексного застосування взаємопов'язаних інструментів парламентського контролю, зокрема:

- 1) бюджетного контролю, який встановлює обов'язкові фінансові ліміти видатків у межах затверджених парламентом асигнувань;
- 2) незалежного аудиту, що здійснюється з метою виявлення фінансових ризиків, неефективності управління та ранніх ознак порушень у реалізації закупівельних програм;
- 3) політичної підзвітності, яка забезпечує відповідальність міністрів та інших посадових осіб виконавчої влади перед парламентом;
- 4) парламентського нагляду, спрямованого на аналіз системних причин неефективності, а також довгострокових ризиків у сфері оборонного планування та закупівель.

Якщо великий оборонний контракт затримується хоча б на декілька місяців, депутати викликають керівників оборонних компаній та вище військово-керівництво Міністерства оборони на заслуховування. Загроза публічного репутаційного розгрому та подальшої відставки змушує вище військово-керівництво жорсткіше контролювати приватних підрядників та вимагати від них дотримання дедлайнів під загрозою величезних штрафів.

## 6. Звітність.

1) *Які механізми звітності уряду перед парламентом щодо оборонних закупівель? Періодичність подання звітів.*

**Німецька модель** передбачає, що звітність уряду перед Бундестагом поділяється на планову (системну) та оперативну (проектну). Планова звітність включає підготовку та оприлюднення звіту про оборонні справи (Rüstungsbericht) із періодичністю два рази на рік (навесні та восени) і являє собою доповідь, яка фокусується на всіх великих оборонних програмах, зазвичай охоплює спектр 20–25 ключових проектів.

Плановий звіт складається з двох частин: відкритої та закритої (конфіденційної). Відкрита частина доступна для медіа, журналістів, аналітиків та експертів. Закрита (конфіденційна) частина (Geheim) містить секретні дані щодо виконання реальних технічних оборонних завдань та графіків і розглядається лише на закритих засіданнях Комітету з питань оборони. Розгляд секретних додатків до звітів про оборонні закупівлі регулюється Положенням Бундестагу про захист державної таємниці<sup>69</sup>. Під час обговорення секретних додатків або великих контрактів засідання комітетів Бундестагу переходять в закритий режим. Протоколи таких засідань не публікуються. Процедура побудована таким чином,

<sup>69</sup> Geheimenschutzordnung des Deutschen Bundestages (Anlage 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, BGBl 2025 I № 250). 17.10.2025. URL: [https://www.gesetze-im-internet.de/btgo2025anl\\_1/BJNR0FAOC0025.html](https://www.gesetze-im-internet.de/btgo2025anl_1/BJNR0FAOC0025.html)

щоб забезпечити повний контроль депутатів над фінансами та оборонними технічними даними і водночас виключити будь-який витік інформації. Для розгляду найбільш чутливих оборонних контрактів, які перетинаються із діяльністю спецслужб (наприклад, закупівля розвідувальних дронів, систем кібершпиунства чи обладнання для Федеральної розвідувальної служби), Бундестаг використовує найвищий рівень доступу до секретів. У звіті уряд зобов'язаний за кожним проектом чітко визначати ризики: відхилення від початкової вартості, затримки у термінах постачання та відповідність технічним стандартам. Також уряд представляє звіт про стан Спеціального фонду Бундесверу кожні 3 місяці, в якому звітує про обсяги укладених оборонних контрактів, визначає динаміку виплати коштів та залишок оборонного фонду, щоб парламент міг реально оцінювати інфляційні ризики.

Оперативний звіт здійснюється за фактом підготовки будь-якого великого оборонного контракту з урахуванням процедури «25-мільйонне застереження». Тобто якщо Міністерство оборони планує закупівлю або модернізацію на суму понад €25 млн, воно зобов'язане надіслати до Бюджетного комітету Бундестагу окреме розгорнуте дос'є, яке містить фінальну чернетку оборонного контракту, економічне обґрунтування вибору підрядника, аналіз ризиків подорожчання та зобов'язання виробника щодо штрафних санкцій. Без розгляду цього звіту та фінального голосування депутатів уряд не має права підписати оборонний контракт.

У рамках *французької моделі* звітування уряду перед парламентом щодо оборонних закупівель здійснюється до 30 квітня кожного року. Тобто до цієї дати уряд подає постійним комісіям Національних зборів і Сенату, відповідальним за питання оборони та фінансів, звіт про ефективність щодо підсумків виконання військового програмування за минулий рік, який містить детальний опис витрат уряду на оборону, перелік проблемних питань, зокрема щодо затримки або зміни пріоритетів оборонного планування, наприклад, виходячи із досвіду війни в Україні.

Цей звіт, серед іншого, містить такі розділи: оцінка виконання запланованих бюджетних асигнувань за місією «Оборона»; оцінка реалізації політики оснащення збройних сил, що включає перелік укладених оборонних контрактів і здійснених поставок з моменту подання попереднього звіту; прогнозний перелік поставок, запланованих на поточний рік<sup>70</sup>. До 30 червня поточного року уряд подає парламенту звіт щодо викликів і основних змін у бюджетному плануванні місії «Оборона»<sup>71</sup>, який містить секретні додатки. Якщо у відкритому тексті звіту вказуються лише загальні суми за програмами (наприклад, Програма 146 «Модернізація систем озброєння»), то у таємному додатку розписуються конкретні графіки укладання оборонних контрактів, точна вартість одиниць техніки та критичні вразливості або затримки у виробництві промислових оборонних гігантів (Dassault, Thales). У Франції діє принцип обмеженого і суворого доступу депутатів

<sup>70</sup> Programmation militaire pour les années 2024 à 2030. URL: <https://www.senat.fr/leg/pjl22-712.html>

<sup>71</sup> Там само.

до військової таємниці, тому повний текст секретного додатку не розсилається всім парламентарям, а його розгляд відбувається за спеціальною процедурою. Доступ до таємних додатків і закритих фінансових документів отримують лише керівники відповідних комітетів обох палат, а також спеціально призначені бюджетні доповідачі (Rapporteurs spéciaux). Стенограми засідань не ведуться або негайно засекречуються. Депутати, які мають відповідний рівень доступу до державної таємниці, ознайомлюються з додатками у спеціальних захищених приміщеннях парламенту.

**Британська модель** звітності уряду перед парламентом побудована на поєднанні суворо регламентованих письмових документів та публічних усних слухань. Звітність уряду перед парламентом щодо оборонних закупівель здійснюється через Річний звіт про діяльність та фінансову звітність (Annual Report and Accounts): Міністерство оборони Великої Британії щорічно подає до парламенту звіт про діяльність та фінансову звітність<sup>72</sup>, який містить інформацію щодо оборонних видатків, результатів реалізації закупівельних програм, постачання озброєння і військової техніки, а також стану виконання оборонних програм і розвитку спроможностей.

Поряд із письмовою звітністю, важливим елементом є публічні усні слухання, які проводяться насамперед Комітетом з питань оборони та Комітетом з державних рахунків Палати громад. У межах таких слухань міністр, посадові особи Міністерства оборони, представники Агентства оборонного оснащення та підтримки (Defence Equipment and Support), Національного офісу аудиту, оборонної промисловості та незалежні експерти надають усні свідчення щодо реалізації закупівельних програм, дотримання бюджетних показників, причин затримок постачання та ризиків перевищення вартості оборонних проектів. Матеріали слухань, стенограми та висновки комітетів офіційно публікуються парламентом, що забезпечує публічність і підзвітність уряду у сфері оборонних закупівель. У Великій Британії уряд використовує таємні (класифіковані) додатки під час звітування перед парламентом про оборонні закупівлі. Національний офіс аудиту має безперешкодний доступ до всіх таємних додатків уряду.

Узагальнення щодо звітності у сфері здійснення оборонних закупівель на прикладі *німецької, французької та британської моделей*, її періодичності та форми наведено в Таблиці 2.

Таблиця 2

### **Порівняння механізмів парламентського контролю та звітності**

<b>Критерії порівняння</b>	<b>Німеччина</b>	<b>Франція</b>	<b>Велика Британія</b>
Ключовий механізм звітності	Планові звіти Оперативні звіти Екстрені звіти	Щорічні звіти про виконання багаторічного плану (LPM)	Щорічний аналіз Плану закупівлі оборонного обладнання + звіти Управління з

<sup>72</sup> Ministry of Defence annual report and accounts 2024 to 2025. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/ministry-of-defence-annual-report-and-accounts-2024-to-2025>

			регулювання контрактів
Основні органи уряду, які звітують	Міністерство оборони, Федеральна рахункова палата	Міністерство збройних сил, Рахункова палата	Міністерство оборони, Національний офіс аудиту, Управління з регулювання контрактів
Періодичність звітування	Регулярне: 2 рази на рік  Оперативне: за запитом (кожен контракт > €25 млн)	Регулярне: 1 раз на рік  Позачергове: під час проміжного перегляду LPM	Регулярне: 1 раз на рік  Оперативне: під час екстрених слухань комітетів парламенту
Головні парламентські комітети-отримувачі	Комітет з питань бюджету; Комітет з питань оборони Бундестагу	Комісія з питань національної оборони та збройних сил; Комісія із закордонних справ, оборони і збройних сил	Комітет з питань державних рахунків; Комітет з питань оборони

### Порівняльний аналіз (Висновки)

Проведений аналіз німецької, французької та британської моделей парламентського контролю у сфері оборонних закупівель демонструє три принципово *різні* підходи до організації контролю забезпечення потреб армії.

**Німецька модель** є найбільш бюрократичною, при цьому оборонні закупівлі регулюються виключно стандартними цивільними тендерними правилами. Німеччина має найбільш регламентований і глибокий парламентський контроль у сфері оборонних закупівель, що безпосередньо впливає на швидкість відповідних процесів, які є досить повільними. **Французька модель** демонструє технологічну незалежність, оскільки DGA виступає не просто «покупцем», а й одночасно інвестором. Держава суворо контролює цикл – від розробки зброї (R&D) до її експорту. У Франції парламент зосереджений не на перевірці окремих оборонних контрактів, а на стратегічному плануванні та підтримці національної оборонної індустрії. **Британська модель** базується на бізнес-підходах, залученні приватних менеджерів, аудиторів, гнучкому управлінні оборонними контрактами та активному аутсорсингу.

#### 1) Основні відмінності між моделями контролю у досліджуваних державах.

Основні відмінності між моделями парламентського контролю в Німеччині, Франції та Великій Британії зведені до таких ключових параметрів: особливості здійснення такого контролю, повноваження, компетенція, функціональні завдання у сфері оборонних закупівель, рівень відкритості та публічності парламентської

діяльності у сфері оборонних закупівель, форми звітності, умови контролю, зокрема аудиту, за виконанням оборонних контрактів тощо.

Найбільш демократичною, прогресивною та оптимальною вбачається **німецька модель**, яка демонструє запровадження тотального контролю з боку Бундестагу за процесом здійснення оборонних закупівель на федеральному рівні.

**Французька модель** передбачає стратегічний контроль у сфері оборонних закупівель з боку парламенту ще на етапі планування, оскільки депутати затверджують багаторічні рамки (Закон LPM) – бюджет та загальну кількість військової техніки, озброєння на 7 років наперед, при цьому вибір конкретних заводів та підписання оборонних контрактів є виключною прерогативою уряду. Французький парламент не може скасувати або заблокувати підписаний урядом оборонний контракт. Французькі законодавці не витрачають час на вивчення комерційних оборонних контрактів, вони голосують за стратегічні цілі на рівні закону про військово-програмування.

**Британська модель** характеризується тим, що парламент у питаннях здійснення оборонних закупівель діє переважно постфактум. Парламент не має прямого права вето щодо оборонних контрактів. Він оцінює закупівлі через призму фінансової системності (зокрема, аналізує спроможність держави профінансувати всі оборонні замовлення на 10 років наперед). Британська модель є найбільш прозорою: слухання щодо зриву термінів є публічними та транслуються по телебаченню, а звіти Національного офісу аудиту детально розкривають фінансові прорахунки уряду для широкого загалу та преси.

Отже, на підставі узагальнення основних відмінностей між моделями контролю у вказаних державах можна констатувати, що в сучасних умовах геополітичної нестабільності та реальної військової російської загрози найкращі показники швидкості переозброєння демонструє французька модель, а німецька є найповільнішою.

Особливості здійснення парламентського контролю у сфері оборонних закупівель у проаналізованих моделях наведено в Таблиці 3.

Таблиця 3

### Особливості парламентського контролю у сфері оборонних закупівель

Критерії	Німеччина	Франція	Велика Британія
Тип контролю	Попередній – схвалення до підписання	Стратегічний – затвердження планів на 5–7 років наперед	Послідовний
Головний фокус	Цільове використання федерального бюджету	Розвиток національного ВПК та військових технологій	Комерційна ефективність та оптимізація витрат

Гнучкість оборонних закупівель	Бюрократичне обтяження	У межах затвердженого закону про озброєння	Висока (швидке ухвалення управлінських рішень)
Рівень відкритості	Гібридна закритість	Висока секретність	Максимальна публічність

2) *Найбільш ефективні практики, які можуть бути застосовані в Україні.*

Необхідно вказати, що саме **британська модель** стала основою для створення вітчизняної Агенції оборонних закупівель та Державного оператора тилу. У квітні 2026 року Україна запустила реформу Агенції оборонних закупівель саме за підтримки Офісу спеціального радника Великої Британії з питань оборони.

У контексті реформування системи оборонних закупівель Україна балансує між британською та німецькою моделями. Досвід британської моделі запозичено у частині комерційної автономії державних агенцій у сфері оборонних закупівель, а німецької моделі – щодо встановлення вимоги звітності перед Верховною Радою України: Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки отримує щоквартальні звіти про виконання оборонних закупівель та погоджує ключові зміни до трирічних планів закупівель.

Проте, оптимальною для України є, на нашу думку, **французька модель**, яка побудована навколо Генеральної дирекції з озброєння (DGA). Вона фокусується на системному удосконаленні власного ВПК, довгостроковому стратегічному оборонному плануванні. У сфері локалізації оборонного виробництва доцільним є запозичення повної замкненості оборонного виробництва всередині держави.

Адаптація цієї моделі до українських реалій можлива за умови реалізації таких ключових кроків:

- усунення розпорошеності закупівельних функцій між різними департаментами Міністерства оборони України, Генерального штабу ЗСУ та іншими відомствами;
- ухвалення аналогу французького закону про військове програмування на 5–6 років наперед;
- в умовах правового режиму воєнного стану закріплення механізму, за якого вітчизняні підприємства зобов'язані ставити державне оборонне замовлення в абсолютний пріоритет перед будь-якими цивільними чи експортними контрактами, при цьому держава має гарантувати закупівлю цієї продукції, але бізнес не матиме права відмовитися від військового замовлення чи затягувати його виконання заради комерційної вигоди;
- надання права Державній аудиторській службі України спільно з Рахунковою палатою на агресивний пост-аудит (якщо після виконання оборонного контракту виявиться, що виробник штучно завищив витрати на компоненти або заклав прибуток, який перевищує офіційно дозволений ліміт, різниця примусово стягується до бюджету);

- відмова від пострадянського підходу тривалого «прийняття на озброєння», яке вимагає встановлення періодів випробування прототипів нових зразків зброї;
- надання Рахунковій палаті безперешкодного та швидкого доступу до таємних додатків оборонних контрактів після їх укладання.

Практична реалізація пропонованих кроків передбачає внесення змін до Закону України «Про оборонні закупівлі», які мають закріпити перехід від ручного формування оборонного бюджету до п'ятирічних програм з метою здійснення стратегічного оборонного планування наперед. Доцільним видається надати право Міністерству оборони України укладати прямі оборонні контракти за орієнтовною ціною із запровадженням обов'язкового фінансового пост-аудиту прибутковості після виконання угоди. Також необхідно закріпити за Агенцією оборонних закупівель статус єдиного національного координатора та замовника (на зразок DGA), повністю позбавивши таких функцій у сфері укладання оборонних контрактів військові частини та департаменти Міністерства оборони України.

Доцільним є створення всередині Агенції оборонних закупівель «дворівневого» механізму: для внутрішнього ринку озброєння діятиме сувора таємність оборонних контрактів, але міжнародні аудитори донорів (наприклад, представники Генеральних інспекторів США) матимуть повний доступ до фінансових документів «постфактум». Зміна формату діяльності Агенції оборонних закупівель як єдиного національного координатора та замовника оборонних закупівель дозволить Україні значно спростити залучення коштів Європейського фонду миру для фінансування виробництва зброї безпосередньо на українських підприємствах.

Усі вищевказані пропозиції можуть бути викладені у Дорожній карті реформування вітчизняної системи оборонних закупівель.

*Дослідницька служба  
Верховної Ради України*

*\* Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений чи перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*