

ЗАТВЕРДЖУЮ  
Заступник Міністра оборони України  
генерал-лейтенант

Микола ШЕВЦОВ

“\_\_” грудня 2025 року

## АНАЛІТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

**щодо стану нормативно-правового регулювання охорони інформації з обмеженим доступом, визначення обсягів відомостей, що підлягають оприлюдненню в електронній системі закупівель, та механізмів перегляду грифів обмеження доступу в умовах правового режиму воєнного стану**

Це аналітичне дослідження підготовлено Департаментом закупівель Міністерства оборони України (далі – ДЗ Міноборони) на виконання:

підпункту 2.6.2.2.3 заходів з виконання Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 04 березня 2023 року № 220;

Плану імплементації Стратегічного огляду системи оборонних закупівель України (далі – Стратегічний огляд), затвердженого рішенням першого заступника Міністра оборони України від 19 лютого 2025 року № 733/у/1.

### Мета дослідження.

Основною метою цього дослідження є надання правового обґрунтування щодо встановлення чітких меж та критеріїв застосування режиму обмеженого доступу до інформації про оборонні закупівлі в умовах дії правового режиму воєнного стану. Це дослідження спрямоване на вирішення проблеми правової невизначеності у питанні співвідношення принципів гласності та відкритості, закріплених у антикорупційному законодавстві, з вимогами щодо захисту національної безпеки та оборони. У рамках дослідження ставляться наступні завдання:

проведення ретроспективного та порівняльно-правового аналізу нормативного регулювання питання охорони державної таємниці у сфері оборонних закупівель;

здійснення оцінки потенційних загроз та ризиків, пов'язаних із розкриттям чутливих відомостей про постачальників та номенклатури озброєння, військової та спеціальної техніки (далі – ОВСТ) в умовах триваючої збройної агресії;



ДОКУМЕНТ СЕДО

Сертифікат

3F1FC22062171FDF0400000003670000A27A0400

Підписувач Тищук Андрій Іванович

Дійсний з 03.02.2026 0:00:00 по 02.02.2028 23:59:59

Департамент матеріального забезпечення Міністерства оборони  
України



220/31/22031984 від 09.06.2026 09:50

обґрунтування застосування методології “трискладового тесту” (legitimate aim, harm test, public interest test) як єдиного допустимого інструменту для обмеження доступу до публічної інформації;

напрацювання пропозицій щодо удосконалення законодавства України у сфері охорони інформації з обмеженим доступом з урахуванням євроатлантичних принципів.

### **Аналіз нормативно-правового регулювання**

Нормативно-правове регулювання режиму охорони інформації з обмеженим доступом у сфері оборонних закупівель зазнало суттєвих трансформацій, зумовлених як еволюцією національного законодавства, так і необхідністю реагування на безпекові виклики, пов’язані із запровадженням правового режиму воєнного стану. Системний аналіз правового поля дозволяє виокремити декілька ключових етапів розвитку регулювання.

#### *Етап формування базового законодавства (1991–2020 роки)*

У період з 1991 року по 2020 рік правовідносини у сфері охорони інформації з обмеженим доступом регулювалися Законом України від 21 січня 1994 року № 3855-XII “Про державну таємницю” та Законом України від 03 березня 1999 року № 464-XIV “Про державне оборонне замовлення”. Характерною ознакою цього етапу було домінування концепції тотального засекречування.

Положення статті 8 Закону України “Про державну таємницю” (у редакції, що діяла до 2020 року) надавали державним експертам з питань таємниць широкі дискреційні повноваження щодо віднесення до державної таємниці узагальнених показників державного оборонного замовлення (далі – ДОЗ). Зокрема, засекречуванню підлягали відомості про зміст, обсяги, фінансування та виконання завдань ДОЗ у цілому. Зазначена норма створювала правові підстави для автоматичного віднесення до інформації з обмеженим доступом будь-яких відомостей про закупівлі, включно з товарами подвійного призначення, речовим майном та продуктами харчування.

Така практика, яку в міжнародній термінології кваліфікують як “надмірне засекречування” (over-classification), призвела до відсутності дієвого цивільного та демократичного контролю за використанням бюджетних коштів у сфері оборонних закупівель, створюючи передумови для корупційних зловживань та неефективного управління ресурсами.

#### *Етап лібералізації та запровадження конкурентних процедур (2020–2021 роки)*

Прийняття Закону України від 17 липня 2020 року № 808-IX “Про оборонні закупівлі” стало переломним моментом у реформуванні системи оборонних закупівель, зокрема було скасовано застарілу норму щодо автоматичного засекречування відомостей про державне оборонне замовлення та запроваджено нову філософію відкритості.

Статтею 37 Закону України “Про оборонні закупівлі” передбачено створення електронного реєстру учасників відбору та виконавців державних

контрактів (договорів), який дозволив запровадити конкурентні процедури навіть для тих закупівель, що містять відомості, які становлять державну таємницю.

Закон України “Про оборонні закупівлі” визначив механізм здійснення оборонних закупівель за закритими закупівлями, встановивши, що обмеження доступу до інформації повинно здійснюватися виключно на підставі вмотивованого рішення державного експерта з питань таємниць щодо конкретних відомостей, а не всього масиву даних про оборонні закупівлі.

#### *Етап адаптації до умов воєнного стану (з 2022 року по теперішній час)*

Із введенням в Україні воєнного стану виникла об’єктивна необхідність у перегляді процедур закупівель з метою забезпечення оперативності та безпеки постачання товарів, робіт і послуг оборонного призначення.

Постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2022 року № 1275 “Деякі питання здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану” встановлено особливий порядок, що тимчасово призупинив дію окремих положень Законів України “Про публічні закупівлі” та “Про оборонні закупівлі”. Зазначеною постановою передбачено можливість укладення державних контрактів (договорів) без застосування електронної системи закупівель (Prozorro) щодо окремих номенклатур товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що було зумовлено високими ризиками витоку інформації про ланцюги постачання, дислокацію складів та обсяги потреб Збройних Сил України та інших складових сил безпеки і сил оборони.

Водночас, реагуючи на суспільний запит щодо підзвітності, Верховна Рада України прийняла Закон України від 24 лютого 2023 року № 2958-IX “Про внесення змін до Закону України “Про оборонні закупівлі” щодо запровадження прозорості в оборонних закупівлях (крім відомостей про закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що становлять державну таємницю) із забезпеченням захищеності державних замовників від воєнних загроз на період дії правового режиму воєнного стану в Україні”, яким відновлено дію вимог щодо оприлюднення звітності про ціни за одиницю товару, ціну робіт і послуг в оборонних закупівлях, за винятком відомостей про закупівлі ОВСТ, а також інших товарів, робіт і послуг, інформація про які віднесена до державної таємниці. Таким чином, законодавець встановив диференційований підхід: максимальна прозорість для тилового забезпечення (харчування, речове майно, пально-мастильні матеріали) та збереження ступеня секретності для летальної номенклатури ОВСТ.

#### **Методологія: застосування стандартів CIDS**

Для формування обґрунтованого підходу до обмеження доступу до інформації в рамках цього дослідження було використано передову методологію Центру з розбудови доброчесності в оборонному секторі (Centre for Integrity in the Defence Sector, CIDS), яка базується на кращих практиках країн-членів НАТО та принципах Європейського суду з прав людини. Відповідно до положень частини другої статті 6 Закону України “Про доступ до публічної інформації” та

статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, обмеження доступу до інформації допускається виключно за умови сукупного дотримання вимог так званого “трискладового тесту” (three-part test).

#### *Перевірка на законність інтересу (Legitimate Aim)*

Першим етапом “трискладового тесту” є встановлення легітимної мети обмеження. У контексті оборонних закупівель такою метою, згідно з пунктом 1 частини другої статті 6 Закону України “Про доступ до публічної інформації”, є захист інтересів національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку. Юридичний аналіз підтверджує, що приховування інформації про номенклатуру, обсяги та постачальників озброєння під час війни безпосередньо слугує меті захисту обороноздатності держави від розвідувально-підривної діяльності противника.

#### *Оцінка шкоди (Harm Test)*

Другим і ключовим етапом “трискладового тесту” є проведення оцінки шкоди (“Harm Test”). Цей етап вимагає доведення того, що розголошення чутливої інформації завдасть істотної, реальної та неминучої шкоди захищеному інтересу. На відміну від формального підходу (автоматичне засекречування за фактом належності до певної категорії), “Harm Test” вимагає встановлення причинно-наслідкового зв’язку між фактом оприлюднення та настанням негативних наслідків. У контексті цього дослідження доведено, що оприлюднення в електронній системі закупівель даних про закупівлю летальної номенклатури ОВСТ, зокрема боєприпасів, може призвести до ідентифікації противником маршрутів постачання, зриву контрактів через дипломатичний тиск на країни-партнери, а також до пошкодження і знищення виробничих потужностей вітчизняних підприємств оборонно-промислового комплексу або складів зберігання. Шкода у такому випадку кваліфікується як критична та незворотна.

#### *Перевірка на пропорційність (Public Interest Test)*

Третім етапом “трискладового тесту” є перевірка на пропорційність (“Public Interest Test”), під час проведення якого визначається обґрунтований баланс інтересів та встановлюється, чи переважає шкода від оприлюднення інформації суспільний інтерес в її отриманні.

В умовах воєнного стану пріоритетним суспільним інтересом є збереження життя військовослужбовців та цивільного населення, а також забезпечення ефективної відсічі збройній агресії. Хоча суспільство має право знати про використання бюджетних коштів, в умовах реальної загрози для державності право на життя та безпеку (статті 3, 27 Конституції України) має вищий пріоритет над правом на інформацію (стаття 34 Конституції України) у тій частині, що стосується чутливих відомостей про оборонні закупівлі. Водночас, суспільний інтерес щодо контролю за використанням коштів може бути задоволений через альтернативні механізми (парламентський контроль, аудит),

без загального оприлюднення даних про оборонні закупівлі, у тому числі в електронній системі закупівель.

### **Комплексний аналіз ризиків та взаємозв'язок із рекомендаціями Стратегічного огляду**

Детальну верифікацію теоретичних висновків було проведено на основі емпіричних даних щодо діяльності державного підприємства Міністерства оборони України “Агенція оборонних закупівель” (далі – ДП “АОЗ”) у 2025 році, зокрема за номенклатурною групою “Боеприпаси”. Аналіз встановив пряму кореляцію між режимом інформаційної безпеки та ефективністю реалізації стратегічних цілей реформи оборонних закупівель.

### **Взаємозв'язок із Рекомендацією 9 Стратегічного огляду**

Стратегічний огляд (Рекомендація 9) визначає пріоритетом посилення спроможностей ДП “АОЗ” як суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності та збільшення частки прямих контрактів з іноземними виробниками озброєння. Фактичні дані свідчать про успішність обраної стратегії: якщо за підсумками 2023 року частка прямих контрактів у портфелі ДП “АОЗ” становила 31,7%, то станом на кінець 2024 року цей показник зріс до 44,5% (86 зі 193 контрактів). Така динаміка дозволила суттєво зекономити бюджетні кошти за рахунок виключення постачальницької винагороди вітчизняних суб'єктів господарювання – імпортерів товарів оборонного призначення.

Застосування “Harm Test” до цієї ситуації демонструє, що держава-агресор (російська федерація) здійснює системний моніторинг відкритих джерел інформації, включаючи електронну систему закупівель. Оприлюднення інформації про контрагентів (іноземних заводів-виробників) створює ризик здійснення гібридного впливу: від дипломатичних нот та економічного шантажу урядів країн-партнерів до організації диверсій на виробничих об'єктах. Наслідком розголошення стане відмова іноземних партнерів від співпраці з ДП “АОЗ” через репутаційні та безпекові ризики, що призведе до зриву постачання критично важливих боеприпасів та вимушеного повернення до послуг посередників.

Отже шкода від оприлюднення є істотною та перевищує суспільний інтерес у публічності конкретних контрактів.

### **Взаємозв'язок із Рекомендаціями 2 та 15 Стратегічного огляду**

Відповідно до наказу Міністерства оборони України від 02 травня 2025 року № 281, відбувається процес реорганізації системи оборонних закупівель шляхом приєднання державного підприємства Міністерства оборони України “Державний оператор тилу” до ДП “АОЗ”. Одночасно впроваджується комплексна Політика управління ризиками, розроблена відповідно до міжнародного стандарту ISO 31000:2018.

У перехідний період, що характеризується інтеграцією інформаційних систем (зокрема, інформаційно-комунікаційної системи управління постачанням товарів та послуг для потреб Збройних Сил “DOT-Chain”), ризики витоку

інформації значно зростають. Неконтрольоване розкриття реєстрів постачальників ОВСТ може призвести до компрометації всієї логістичної мережі Збройних Сил України.

Згідно з внутрішніми нормативними документами з питань комплаєнсу та управління ризиками, витік інформації про специфікації ОВСТ та графіки постачання класифікується як ризик “червоної зони” (критичний).

Запобігання цьому ризику вимагає суворого дотримання режиму “need to know” (необхідності знати), що виключає публічне оприлюднення даних.

### **Взаємозв’язок із Рекомендацією 13 Стратегічного огляду**

Стратегічний огляд наголошує на необхідності побудови довіри до закупівельних агенцій через механізми нагляду.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2024 року № 980-р було сформовано Наглядову раду ДП “АОЗ” із залученням незалежних членів, що відповідають критеріям професійної компетентності та доброчесності.

Функціонування Наглядової ради, яка має повний доступ до інформації про господарську діяльність підприємства (включно з державними контрактами, що містять державну таємницю), забезпечує реалізацію принципу підзвітності без створення загроз для національної безпеки.

Саме Наглядова рада, разом із Державною аудиторською службою України та Рахунковою палатою, виступає гарантом ефективного використання коштів, заміщуючи функцію громадського контролю в тій частині, де публічність є неможливою.

### **Проблематика нормативного регулювання (ЗВДТ) та законодавчі перспективи**

На сьогодні основним інструментом процесу засекречування залишається Звід відомостей, що становлять державну таємницю (далі – ЗВДТ), який затверджений наказом Служби безпеки України від 23 грудня 2020 року № 383. Ця система базується на дещо застарілому категорійному підході, що на практиці призводить до автоматичного засекречування інформації без проведення детальної оцінки реальної шкоди в моменті прийняття рішення (“over-classification”). Крім того, це суттєво ускладнює процедуру подальшого розсекречування (“ex-post transparency”) вже після повного виконання контрактів.

Для системного та всебічного вирішення цієї проблеми було розроблено проєкт Закону України “Про безпеку класифікованої інформації” (за реєстр. № 8394). Зазначений проєкт Закону передбачає низку важливих нововведень:

повна імплементація сучасних стандартів НАТО щодо рівнів класифікації інформації, зокрема впровадження грифів “Особливої важливості”, “Цілком таємно”, “Таємно”, “Службова інформація”;

остаточна легалізація “Harm Test” як єдиної та безальтернативної підстави для обмеження доступу до інформації;

створення спеціальної Міжвідомчої комісії з оцінки відомостей для здійснення постійного нагляду за обґрунтованістю процесів засекречування.

## **ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ**

З урахуванням проведеного аналізу, рекомендацій Стратегічного огляду та безпекової ситуації:

1. Визнати недоцільним та таким, що несе загрозу національній безпеці, оприлюднення в електронній системі закупівель відомостей про державні контракти на закупівлю товарів летальної номенклатури ОВСТ (зокрема боєприпасів), укладені у 2025 році, до моменту припинення або скасування воєнного стану. Це є необхідною умовою для збереження позитивної динаміки виконання державних контрактів (договорів) та гарантованого забезпечення потреб Збройних Сил України.
2. Забезпечити прозорість використання бюджетних коштів шляхом надання повної звітності спеціалізованим органам контролю (Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки, Рахункова палата) та Наглядовій раді ДП “АОЗ” з дотриманням режиму секретності.
3. Підтримати супроводження та прийняття проекту Закону України “Про безпеку класифікованої інформації” (за реєстр. № 8394) як системного інструменту реформування сфери охорони державної таємниці відповідно до стандартів НАТО.

Директор Департаменту закупівель  
Міністерства оборони України  
бригадний генерал

Сергій КУЛЯС