

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо інноваційної діяльності сил оборони»

Як зазначено у п. 1 пояснювальної записки до проекту, він розроблений з метою «забезпечення рамкового нормативно-правового регулювання розвитку, впровадження та фінансування інновацій у сфері оборони в Україні».

Для досягнення вказаної мети у проекті пропонується внести зміни до законів України «Про національну безпеку України», «Про оборону України», «Про оборонні закупівлі» та «Про інноваційну діяльність», зокрема: передбачити, що одним із повноважень Міністерства оборони України (далі – Міноборони) є визначення засад інноваційної політики у сфері оборони (ч. 2 ст. 15 Закону України «Про національну безпеку України» у редакції проекту); встановити, що Міноборони визначає структурний підрозділ, безпосередньо підпорядкований орган військового управління або установу чи суб'єкта господарювання, що належить до його сфери управління, і уповноважує його реалізувати інноваційну політику у сфері оборони (ч. 5 ст. 10 Закону України «Про оборону України» у редакції проекту); визначити функції Генерального штабу Збройних Сил України (далі – ЗСУ) щодо здійснення інноваційної діяльності у сфері оборони (абзаци 24, 25 ч. 3 ст. 11 Закону України «Про оборону України» у редакції проекту); дати визначення поняттям «інновації у сфері оборони» та «інноваційна діяльність у сфері оборони» (абзаци 3, 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про інноваційну діяльність» у редакції проекту) тощо.

Проект включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2026 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 10.02.2026 № 4774-IX (п. 277).

Головне управління, розглянувши проект, вважає за необхідне висловити щодо його змісту такі зауваження та пропозиції.

Загального змісту

Проект містить недоліки техніко-юридичного характеру.

1. У проекті не дотримано правило законодавчої техніки, згідно з яким у разі внесення змін до законів останні розміщуються у хронологічному порядку.

2. Проектом пропонується викласти у новій редакції ч. 2 ст. 15 Закону України «Про національну безпеку України», абз. 7 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про оборону України», п. 29 ч. 1 ст. 1, ч. 5 ст. 30 Закону України «Про оборонні закупівлі», ч. 1 ст. 3 Закону України «Про інноваційну діяльність».

Втім, аналіз запропонованих змін свідчить, що проектом фактично вносяться лише фрагментарні зміни до вказаних положень. Згідно ж з правилами законодавчої техніки у поданому проекті доцільніше було б вести мову не про викладення зазначених положень у новій редакції, а про внесення до них відповідних змін.

Щодо змін до Закону України «Про національну безпеку України» (далі у цьому пункті – Закон)

Проектом пропонується до повноважень Міноборони віднести визначення засад воєнної, військової кадрової, військово-технічної, інноваційної політики у сфері оборони (ч. 2 ст. 15 Закону у редакції проекту).

З цього приводу слід зазначити, що *визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики*, згідно з Основним Законом України, є повноваженням Верховної Ради України (п. 5 ч. 1 ст. 85 Конституції України).

Окрім того, у Законі України «Про інноваційну діяльність» передбачено, що Верховна Рада України *визначає єдину державну політику у сфері інноваційної діяльності*, а саме: створює законодавчу базу для сфери інноваційної діяльності; визначає стратегічні пріоритетні напрями інноваційної діяльності; в межах Державного бюджету України визначає обсяг асигнувань для фінансової підтримки інноваційної діяльності (ч. 1 ст. 7 цього Закону).

Основні ж завдання міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, визначені у ч. 1 ст. 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», до яких віднесено: 1) забезпечення нормативно-правового регулювання; 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку; 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України; 4¹) забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України.

Тому у даному разі слід краще вказувати про таке повноваження Міноборони як визначення *пріоритетних напрямів* розвитку інноваційної діяльності у сфері оборони, а не про визначення засад інноваційної політики.

Щодо змін до Закону України «Про оборону України» (далі у цьому пункті – Закон)

Новелами проекту є доповнення норм Закону приписами щодо організації здійснення інноваційної діяльності у сфері оборони Міноборони, Генеральним штабом ЗСУ, іншими військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, розвідувальними органами, відповідними правоохоронними органами та державним органом спеціального призначення з правоохоронними функціями (див. зміни до ст.ст. 3, 10-12 Закону).

Аналізуючи такі пропозиції, Головне управління враховує, що інноваційна діяльність у сфері оборонно-промислового комплексу є вкрай важливою у воєнний час, оскільки від розвитку та можливостей оснащення ЗСУ та інших військових формувань новітніми зразками військової техніки та озброєнням залежить можливість ефективного здійснення оборони держави та захист від збройної агресії.

Разом з тим, вважаємо за доцільне звернути увагу на таке.

1. Приписами Закону (у редакції проекту) встановлюється, що «Міністерство оборони України визначає структурний підрозділ, безпосередньо підпорядкований орган військового управління або установу чи суб'єкта господарювання, що належить до його сфери управління *і вповноважує його реалізувати інноваційну політику у сфері оборони* шляхом ...» (абз. 1 ч. 5 ст. 10).

Окрім того, проектом вносяться зміни до Закону України «Про інноваційну діяльність», які передбачають, що *Міноборони є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує інноваційну політику у сфері оборони* як складову державної політики у сфері оборони, а також координує інноваційну діяльність сил оборони у цій сфері (ч. 2¹ ст. 9 цього Закону у редакції проекту).

1.1. Насамперед, слід зазначити, що призначенням закону як нормативно-правового акта вищої юридичної сили є унормування найбільш важливих суспільних відносин шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки.

При цьому, Основний Закон України відносить до повноважень Кабінету Міністрів України здійснення заходів щодо *забезпечення обороноздатності і національної безпеки України*, а також *спрямування і координацію роботи міністерств, інших органів виконавчої влади* (п.п. 7, 9 ч. 1 ст. 116 Конституції України).

Також Законом України «Про Кабінет Міністрів України» визначені повноваження Уряду у сфері національної безпеки та обороноздатності, до яких, зокрема, відносяться й вжиття заходів щодо забезпечення обороноздатності України, оснащення ЗСУ та інших утворених відповідно до закону військових

формувань, а також визначення пріоритетних напрямів розвитку оборонно-промислового комплексу (абзаци 5, 12 п. 5 ч. 1 ст. 20 цього Закону).

Тому вважаємо, що у даному разі на законодавчому рівні варто врегулювати основні засади та напрямки здійснення інноваційної діяльності у сфері оборони, а вирішувати питання детальної організації та здійснення діяльності у цій сфері слід уповноважити Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади.

Окрім того, варто звернути увагу, що наразі до завдань Міноборони віднесено: формування державної політики у сфері оборони щодо цифрового розвитку, цифрових інновацій, технологій у сфері оборони; забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері інноваційної діяльності у стратегічних галузях промисловості; забезпечення підтримки інновацій в оборонно-промисловому комплексі та в інших галузях промисловості (пп. 2, абз. 2 пп. 3, абз. 2 пп. 11 п. 3 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 671 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 21.07.2025 № 905)).

Для виконання цих завдань в структурі Міноборони створено підрозділи, які займаються розробкою, модернізацією та випробуванням нових видів озброєння. Так, Департамент військово-технічної політики, розвитку озброєння та військової техніки Міноборони забезпечує управління життєвим циклом озброєння та військової техніки, координує їх розробку, модернізацію, закупівлю та доступ до експлуатації у ЗСУ. Департамент воєнної політики та стратегічного планування Міноборони визначає засади воєнної політики та організовує заходи оборонного планування. Департамент розвитку ракетного озброєння та системи протиракетної оборони Міноборони координує розробку, модернізацію та випробування ракетного озброєння¹.

Зважаючи на це, для прийняття рішення щодо доцільності створення комплексної системи управління інноваціями у сфері оборони та її законодавчого унормування варто спершу детально проаналізувати діяльність наявних органів та їхніх підрозділів (зокрема, й Міноборони) зі здійснення таких завдань. Проте у пояснювальній записці до проекту відсутня така інформація, а вказується тільки про відсутність єдиного підходу до пошуку, розробки, тестування, впровадження та масштабування інновацій у сфері оборони (п. 2).

1.2. Навряд чи можна погодитись із встановленням такого неоднозначного правового регулювання, коли в одних законодавчих приписах Міноборони *безпосередньо* уповноважується *забезпечувати формування та реалізацію інноваційної політики у сфері оборони*, а в інших – Міноборони надається

¹ Апарат Міністерства оборони України. URL : <https://mod.gov.ua/pro-nas/aparat-ministerstva-oboroni>

повноваження визначити підрозділ, який *реалізовуватиме інноваційну політику у сфері оборони* (нова ч. 2¹ ст. 9 Закону України «Про інноваційну діяльність», абз. 1 ч. 5 ст. 10 Закону у редакції проекту).

Також зауваження викликає диспозитивний характер норми, яка надає можливість Міноборони обирати, який саме орган реалізовуватиме *інноваційну політику у сфері оборони* – структурний підрозділ, безпосередньо підпорядкований орган військового управління або установа чи суб'єкт господарювання, що належить до його сфери управління.

Вважаємо, що у законодавчих приписах слід точно визначити орган, який реалізовуватиме інноваційну політику у сфері оборони (структурний підрозділ, безпосередньо підпорядкований орган військового управління або установа чи суб'єкт господарювання, що належить до його сфери управління), а також основні повноваження інших органів, підприємств, установ та організацій у цій сфері.

Окрім того, у даному контексті слід звернути увагу, що до повноважень Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України наразі віднесено забезпечення в межах своїх повноважень формування та реалізації інноваційної та інвестиційної політики (п. 54 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України»).

Проектом же іншим військовим формуванням, утвореним відповідно до законів України, розвідувальним органам, відповідним правоохоронним органам та державному органу спеціального призначення з правоохоронними функціями надаються тільки окремі завдання з реалізації інноваційної політики (ст. 12 Закону у редакції проекту).

2. Зауваження викликають окремі приписи проекту щодо здійснення ЗСУ, іншими військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, розвідувальними органами, відповідними правоохоронними органами та державним органом спеціального призначення з правоохоронними функціями завдань зі здійснення інноваційної діяльності у сфері оборони.

2.1. В абз. 24 ч. 3 ст. 11 Закону (у редакції проекту) передбачається, що Генеральний штаб ЗСУ визначає органи військового управління, наукові установи та інші підрозділи ЗСУ, які здійснюють інноваційну діяльність у сфері оборони та надають інноваційному органу Міноборони актуальні відомості про розробку, впровадження та масштабування інновацій у сфері оборони, що здійснюються за їх участі.

У той же час повноваження з визначення органів військового управління, військових частин, установ, безпосередньо підпорядкованих Міноборони, вищих військових навчальних закладів та військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти, діючих у системі військової освіти Міноборони, які

здійснюють інноваційну діяльність у сфері оборони, *покладається на орган, який здійснюватиме реалізацію інноваційної політики у сфері оборони* (абз. 7 ч. 5 ст. 10 Закону у редакції проекту).

Таким чином, проектом закладаються основи для дублювання повноважень двох органів, що не сприятиме здійсненню ефективної політики у сфері інноваційної діяльності.

2.2. Досить сумнівною вбачається необхідність здійснення такого повноваження з інноваційної діяльності у сфері оборони як *забезпечення функціонування єдиної інформаційно-комунікаційної системи обробки актуальних відомостей про статус вирішення проблемних питань оборони і проектів з розробки, впровадження та масштабування інновацій у сфері оборони, які реалізуються за участі складових сил оборони* (абз. 6 ч. 4 ст. 10 Закону у редакції проекту).

Очевидно, що у даній сфері має значення системна діяльність органів, яка полягає у виявленні проблем у застосуванні військового озброєння і техніки, тактики ведення бою, визначення можливих шляхів подолання цих проблем, створення нових видів озброєння, техніки тощо, а не у створенні інформаційно-комунікаційної системи зі збору цих відомостей.

3. Із запропонованої нової ч. 4 ст. 10 Закону випливає намір вести облік проблемних питань оборони і проектів з розробки, впровадження та масштабування інновацій у сфері оборони, які реалізуються за участі складових сил оборони та моніторинг статусу їх вирішення за допомогою *єдиної інформаційно-комунікаційної системи обробки актуальних відомостей, забезпечення функціонування якої пропонується покласти на Міноборони*. При цьому, *створювачами* інформації в такій системі фактично виступатимуть визначені Генеральним штабом ЗСУ органи військового управління, наукові установи та інші підрозділи ЗСУ, які здійснюють інноваційну діяльність у сфері оборони (зміни до ч. 3 ст. 11 Закону) та інші військові формування, утворені відповідно до законів України, розвідувальні органи, відповідні правоохоронні органи та державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями (нова ч. 6 ст. 12 Закону). Зазначені новели покликані створити альтернативний механізм контролю за наданням державної підтримки інноваційної діяльності у сфері оборони в контексті пропозиції не поширювати на такі інноваційні проекти вимоги щодо державної реєстрації, закріплені в Законі України «Про інноваційну діяльність» (зміни до ст. 11).

З огляду на пропозицію у новій ч. 2¹ ст. 9 Закону України «Про інноваційну діяльність» визначити Міноборони головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує інноваційну політику у сфері оборони як складову державної політики у сфері оборони, а

також координуватиме інноваційну діяльність сил оборони у цій сфері, обробка відповідної інформації у згадуваній єдиній *інформаційно-комунікаційній системі* вимагатиме від такої системи правового статусу публічного електронного реєстру. Адже використання інформаційно-комунікаційної системи у статусі публічного електронного реєстру концептуально узгоджувалося б із приписами ст. 1 Закону України «Про публічні електронні реєстри» щодо використання реєстрової інформації публічних електронних реєстрів для провадження відповідної управлінської діяльності та державного регулювання.

З огляду на зазначене вище, доцільно звернути увагу на вимоги ч. 3 ст. 4 і ч. 2 ст. 26 Закону України «Про публічні електронні реєстри» щодо обов'язковості вказувати у законі певні атрибути публічного електронного реєстру, зокрема: визначення держателя (п. 3 ч. 2 ст. 26), адміністратора (п. 4 ч. 2 ст. 26), публічних реєстраторів (п. 5 ч. 2 ст. 26), видів реєстрових даних (п. 9 ч. 2 ст. 26), способу створення створювачами інформації про об'єкти реєстру (п. 10 ч. 2 ст. 26), вимоги до захисту реєстрових даних (п. 16 ч. 2 ст. 26), джерел фінансового забезпечення функціонування (п. 17 ч. 2 ст. 26), системи управління ризиками (п. 20 ч. 2 ст. 26) відповідного реєстру тощо.

4. Звертаємо увагу на спосіб формулювання та викладення нормативно-правових приписів. Адже закон як нормативно правовий акт вищої юридичної сили повинен бути написаний ясною та доступною мовою, а структура викладу норм права – бути логічною, комплектною та оптимальною для однозначного розуміння і тлумачення приписів.

4.1. У ч. 5 ст. 10 Закону (у редакції проекту) передбачається, що «Міністерство оборони України визначає структурний підрозділ ... і вповноважує його реалізувати інноваційну політику у сфері оборони шляхом ...». На нашу думку, у даному випадку коректнішим було б вести мову про завдання, які здійснює цей орган.

4.2. Такі повноваження Міноборони як «*функціонування системи аналізу проблемних питань оборони, які можуть бути вирішені шляхом впровадження інновацій*», «*сприяння розробці інновацій у сфері оборони у взаємодії з вітчизняними та іноземними науково-дослідними і дослідницько-конструкторськими підприємствами*» (абз. 2, 4 ч. 5 ст. 10 Закону у редакції проекту) не дають чіткого уявлення про зміст та обсяг цих повноважень та можуть довільно тлумачитися. Це не відповідає принципу юридичної визначеності як одній із основних складових закріпленого у ст. 6 Конституції України принципу верховенства права.

4.3. Виходячи зі змісту абз. 7 ч. 1 ст. 3 Закону (у редакції проекту), підготовка держави до оборони в мирний час включає розвиток військово-промислового комплексу, *забезпечення розробки, впровадження та масштабування інновацій у сфері оборони*. У той же час діяльність, спрямована на розроблення, використання, створення, впровадження та (або) масштабування інновацій у сфері оборони, є інноваційною діяльністю у сфері оборони (абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про інноваційну діяльність»). Тому, з метою забезпечення єдності термінології законодавчих актів, варто вказувати, що підготовка держави до оборони в мирний час охоплює здійснення інноваційної діяльності у сфері оборони.

Щодо змін до Закону України «Про оборонні закупівлі» (далі в цьому пункті – Закон)

1. Відповідно до оновленого п. 29 ч. 1 ст. 1 Закону до товарів оборонного призначення пропонується віднести «матеріали, зразки, прототипи та вироби, необхідні для проведення прикладних досліджень, експериментальних розробок та випробувань (тестувань) зразків». На наш погляд, такий підхід виглядає дискусійним у концептуальному відношенні, оскільки за своєю природою під товарами оборонного призначення слід розуміти спеціально розроблені або пристосовані для цілей оборони товари, а тому в цілому відповідні «матеріали, зразки, прототипи та вироби» без будь-яких застережень не можуть бути віднесені до товарів оборонного призначення, а їх закупівлі здійснюватися відповідно до Закону.

2. Положення нової ч. 7 ст. 30 Закону, згідно з якою «особливості здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану мають включати порядок закупівлі товарів, робіт і послуг, необхідних для інноваційної діяльності в сфері оборони», на наш погляд, позбавлене нормативного змісту, оскільки незрозуміло, які саме особливості має визначати такий порядок. Зауважимо, що відповідно до ч. 1 цієї ж статті вже передбачено, що «особливості здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану визначаються Кабінетом Міністрів України».

Щодо змін до Закону України «Про інноваційну діяльність» (далі в цьому пункті – Закон)

1. Проектом пропонується доповнити Закон поняттями «інновації у сфері оборони» та «інноваційна діяльність у сфері оборони» (абз. 3, 4 ч. 1 ст. 1 Закону у редакції проекту).

Слід звернути увагу, що згідно з приписами Закону України «Про оборону України» поняття «оборона України» є досить складною системою, що містить комплекс *політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових,*

науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту (абз. 2 ч. 1 ст. 1 цього Закону).

Зважаючи на це, на нашу думку, краще вести мову про інновації та інноваційну діяльність у сфері оборонно-промислового комплексу (як це, наприклад, вказано у Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України, затвердженій Указом Президента України від 20.08.2021 № 372/2021) або військово-промислового комплексу.

2. Відповідно до оновленої ч. 2 ст. 12 Закону «передбачена цим Законом державна підтримка реалізації інноваційного проекту надається за умови його державної реєстрації, якщо інше не встановлено законодавством», що містить ймовірність розширення кола потенційних отримувачів такої підтримки та, відповідно, може потребувати додаткових бюджетних видатків.

Натомість, у супровідних документах до проекту належного фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) не надано, хоча це передбачено вимогами ст. 27 Бюджетного кодексу України та ст. 91 Регламенту Верховної Ради України. У пояснювальній записці лише зазначається, що «реалізація законопроекту не потребуватиме фінансування з державного чи місцевих бюджетів України та буде здійснюватися у межах видатків, передбачених на відповідний рік» (п. 5).

Перший заступник
керівника Головного управління

С. Гудзинський

Вик.: Т. Ткач, І. Пастух, А. Мних, Я. Бережний, О. Макаренко, О. Гончаренко, С. Коновалова

