

**Експертний висновок**  
**Міністерства фінансів України до законопроекту**  
**згідно із статтею 27 Бюджетного кодексу України**

**1. Назва законопроекту**

Проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про Службу безпеки України" щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України", реєстраційний № 3196 від 10.03.2020, внесений Президентом України.

**2. Завдання законопроекту**

Законопроектом передбачено прийняти у новій редакції Закон України "Про Службу безпеки України".

Згідно з Прикінцевими та перехідними положеннями законопроекту цей Закон **набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, крім частини п'ятої статті 6 та частини третьої статті 39, що стосуються загальної (граничної) чисельності Служби безпеки та запровадження у повному обсязі нових умов оплати праці співробітникам Служби безпеки, які набирають чинності з 1 січня 2027 року.**

**I. Реалізація законопроекту потребуватиме значних додаткових витрат з державного бюджету, що призведе до розбалансування бюджету.**

**1. Частиною першою статті 42 законопроекту передбачено, що обсяг фінансування Служби безпеки має становити не менше 0,45 відсотка запланованого обсягу внутрішнього валового продукту (далі – ВВП).**

За прогнозованими показниками ВВП на 2020 рік **додаткова потреба в коштах для Служби безпеки на поточний рік** виходячи із затверджених для Служби бюджетних призначень на 2020 рік (12,2 млрд грн) становитиме **5,7 млрд гривень.**

Разом з тим статтею 95 Конституції України встановлено, що виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

Встановлення обсягу видатків для Служби безпеки у відсотковій залежності від величини внутрішнього валового продукту вбачається недоцільним.

Ураховуючи наведене, видатки для Служби безпеки пропонується обчислювати у межах сукупного ресурсу на безпеку і оборону відповідно до Закону України "Про національну безпеку України" (5% ВВП) з урахуванням обґрунтованих потреб Служби безпеки та реальних можливостей держави.



ДОКУМЕНТ СЕД Мінфін АСКОД

Сертифікат [58E2D9E7F900307B04000000A2FE2E00FE168300](#)

Підписувач [Улютін Денис Валерійович](#)

Дійсний з [06.04.2020 0:00:00](#) по [06.04.2022 0:00:00](#)

Міністерство фінансів України



10040-09-3/10729 від 10.04.2020

Крім того, з дати набрання чинності законопроектом реалізація окремих його положень може потребувати додаткових видатків із державного бюджету щодо:

- створення при Службі безпеки координаційних структур, що координують діяльність суб'єктів забезпечення державної безпеки, спрямовану на протидію загрозам державній безпеці (частина четверта статті 6);
- здійснення розвідувальних заходів (пункт 6 частини першої статті 12);
- створення та використання власних баз та банків даних, інформаційних масивів, інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем, Інтернет-ресурсів (пункт 16 частини першої статті 12);
- створення структур прикриття (пункт 26 частини першої статті 12 та частина третя статті 43);
- компенсації витрат, пов'язаних зі здійсненням співробітниками Служби безпеки оперативно-службової діяльності (частина сьома статті 37);
- компенсації соціальних гарантій співробітникам під прикриттям, які не можуть скористатися ними в загальному порядку (частина четверта статті 38);
- забезпечення співробітників Служби безпеки медичним страхуванням (частина перша статті 41);
- надання цивільним співробітникам Служби безпеки медичного та пільгового санаторно-курортного забезпечення (частина друга статті 41);
- надання пільг та соціальних гарантій особам, залученим до конфіденційного співробітництва зі Службою безпеки, гласним і негласним позаштатним працівникам шляхом надання статусу учасника бойових дій (пункт десятий частини сьомої Прикінцевих та перехідних положень);
- виплати вихідної допомоги всім військовослужбовцям Служби безпеки у зв'язку із звільненням їх з військової служби після завершення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях у сумі 6,5 млрд грн (законопроектом передбачено комплектування Служби безпеки співробітниками, яким присвоєні спеціальні звання, замість військовослужбовців);
- виплати щомісячної допомоги військовослужбовцям, які не висловили згоду перейти на службу співробітників Служби безпеки, яким присвоюються спеціальні звання, при звільненні їх з військової служби на період працевлаштування (частина четверта Прикінцевих та перехідних положень).

В умовах соціальної направленості політики держави, спрямованої на щорічне зростання грошового забезпечення, заробітної плати, інших державних соціальних виплат та необхідності упорядкування надмірно розгалуженої системи пільг, забезпечення її адресності, вважаємо недоцільним та економічно необґрунтованим прийняття будь-яких змін до законодавчих актів України, які розширюють соціальні гарантії громадянам та збільшують видатки Державного бюджету України.

Надання соціальних гарантій громадянам за рахунок коштів державного бюджету має здійснюватися комплексно з урахуванням фінансових можливостей держави та за наслідком забезпечення у повному обсязі фінансуванням уже прийнятих рішень щодо соціального захисту населення.

**2.** Частиною п'ятою статті 6 законопроекту передбачено **встановити з 01.01.2027 загальну (граничну) чисельність Служби безпеки у кількості 15 000 осіб.** При цьому в особливий період, в умовах надзвичайного стану зазначена чисельність може бути збільшена до 20 000 осіб.

Водночас частиною другою Прикінцевих та перехідних положень законопроекту передбачено до набрання чинності частиною п'ятою статті 6 цього Закону **поетапне скорочення загальної (граничної) чисельності Служби безпеки,** яка з 01.01.2021 становитиме 25 000 осіб, з 01.01.2022 – 23 000 осіб, з 01.01.2023 – 21 000 осіб, з 01.01.2024 – 19 500 осіб, з 01.01.2025 – 18 000 осіб, з 01.01.2026 – 16 500 осіб та з 01.01.2027 – 15 000 осіб.

Разом з тим **загальної (граничної) чисельності Служби безпеки в особливий період** на відповідні роки законопроектом **не визначено.**

**3.** Частинами третьою, одинадцятою статті 39 законопроекту передбачено встановити розміри посадових окладів співробітників Служби безпеки із застосуванням розміру прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 1 січня календарного року.

З урахуванням зазначеного, **розміри посадових окладів співробітників Служби безпеки будуть з 01.01.2027 збільшені:**

- у 4,1 – 5,4 раза – всім категоріям співробітників Служби безпеки, які будуть становити від 21 020 грн (для співробітника VI категорії регіонального органу) до 157 650 грн (для Голови СБУ);

- у 1,2 раза – державним службовцям Служби безпеки у зв'язку з поширенням на них умов оплати праці, встановлених для державних службовців центральних органів виконавчої влади.

При цьому відповідно до частини третьої Прикінцевих та перехідних положень законопроекту **підвищення розмірів посадових окладів співробітників Служби безпеки буде здійснюватися поступово.** Зокрема, з **01.01.2021** зазначене підвищення буде становити **40 відсотків від визначених частиною третьою статті 39 розмірів** (посадові оклади для вищезазначених категорій співробітників будуть становити від 8 408 грн до 63 060 грн відповідно).

За розрахунками Служби безпеки, **починаючи з 2021 року,** реалізація законопроекту **потребуватиме додаткових видатків у сумі 8,9 млрд грн,** з яких реалізація статті 39 законопроекту щодо підвищення рівня оплати праці співробітників Служби безпеки (зокрема, передбачення розмірів посадових окладів співробітників Служби безпеки у кратних розмірах до розміру прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 1 січня календарного року) **потребуватиме додаткових видатків** на оплату праці у сумі

**5,7 млрд гривень.**

Крім того, реалізація законопроекту **потребуватиме додаткових видатків на перерахунок пенсій**, обсяг яких неможливо обрахувати у зв'язку з відсутністю вихідних даних.

Слід зазначити, що згідно з положеннями законопроекту у **разі продовження заходів із забезпечення національної безпеки і оборони**, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях **скорочення чисельності Служби безпеки не передбачено**.

У такому випадку, **підвищення з 2021 року рівня оплати праці буде стосуватися фактично діючої чисельності Служби безпеки** (законопроектом не визначено обмеження граничної чисельності Служби безпеки в особливий період).

**II. Законопроект потребує доопрацювання з метою його узгодження з чинним законодавством та надання додаткових обґрунтувань.**

**1.** Частиною шостою статті 6 законопроекту передбачено, що до загальної чисельності Служби безпеки не входять співробітники (працівники) органів, закладів, установ і підприємств, створюваних як структури прикриття.

Слід зазначити, що гранична чисельність таких працівників законопроектом не визначена.

З огляду на зазначене, пропонується у законопроекті встановити граничну чисельність таких працівників з урахуванням необхідності максимального позбавлення виконання Службою безпеки невластивих функцій.

**2.** Частиною третьою статті 33 законопроекту передбачено, що призначення у Службі безпеки державних службовців на посади Голови Служби безпеки та його заступників, начальника (керівника) функціонального підрозділу Центрального управління, начальника регіонального органу, а також на визначені Президентом України посади, які підлягають заміщенню співробітниками Служби безпеки, яким присвоюються вищі спеціальні звання, здійснюється без проведення конкурсу.

Разом з тим зазначене не узгоджується з вимогами статті 21 Закону України "Про державну службу" прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених цим Законом. Зокрема, статтею 22 зазначеного Закону передбачено, що на посади державної служби, пов'язані з питаннями оборони та національної безпеки, може проводитися закритий конкурс.

**3.** Частиною п'ятою статті 37 законопроекту пропонується зараховувати до страхового стажу співробітників Служби безпеки період їх перебування у місцях позбавлення волі за межами України або на тимчасово окупованих територіях України у разі затримання, арешту або засудження у зв'язку з виконанням ними своїх посадових (службових) обов'язків.

Разом з тим зазначені пропозиції не можуть бути підтримані, оскільки зміни умов і норм загальнообов'язкового державного пенсійного страхування

здійснюється виключно шляхом внесення змін до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування".

**4.** Частиною другою статті 38 законопроекту пропонується поширити на співробітників Служби безпеки, яким присвоєні спеціальні звання, та членів їх сімей гарантії соціального захисту, встановлені Законом України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей".

Разом з тим частиною третьою статті 39 законопроекту передбачено підвищити у 4,1 – 5,4 раза розміри посадових окладів всім категоріям співробітників Служби безпеки, які будуть становити від 21 020 грн (для співробітника VI категорії регіонального органу) до 157 650 грн (для Голови СБУ).

У цих умовах вважаємо недоцільним та економічно необґрунтованим поширення на співробітників Служби безпеки, яким присвоєні спеціальні звання, та членів їх сімей гарантій соціального захисту, передбачених для військовослужбовців.

**5.** Статтею 39 законопроекту пропонується визначити складові грошового забезпечення (заробітної плати) та встановити розміри посадових окладів співробітників Служби безпеки у кратних розмірах до розміру прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 1 січня календарного року.

Разом з тим Законом України від 19.09.2019 №117-IX "Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади" передбачено, що з 1 січня 2020 року норми і положення законів України, якими визначені розміри посадових окладів та інших складових оплати праці, грошового забезпечення працівників державних органів, застосовуються в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України.

При цьому законами України "Про оплату праці" (стаття 8) та "Про Кабінет Міністрів України" (стаття 20) визначення умов оплати праці працівників установ та організацій, що фінансуються з бюджету, віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України.

Ураховуючи наведене, у законопроекті пропонується передбачити для Кабінету Міністрів України право на визначення умов оплати праці співробітників Служби безпеки.

**6.** Частиною першою статті 41 законопроекту пропонується встановити, що співробітники Служби безпеки та члени їхніх сімей підлягають медичному страхуванню за рахунок коштів державного бюджету.

Разом з тим частиною восьмою Прикінцевих та перехідних положень Закону України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення" Кабінету Міністрів України доручено опрацювати питання запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування.

У зв'язку з тим, що на цей час механізм загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування не запроваджено, пропозиція щодо

медичного страхування співробітників Служби безпеки та членів їхніх сімей передчасна і має вирішуватися комплексно для усіх категорій громадян.

**7.** Частиною другою статті 41 законопроекту співробітникам Служби безпеки передбачається надати право на безоплатне медичне забезпечення та пільгове санаторно-курортне забезпечення в закладах охорони здоров'я, санаторно-курортних закладах.

Слід зазначити, що відповідно до статті 22 законопроекту співробітниками Служби безпеки є співробітники, яким присвоєні спеціальні звання, і державні службовці.

Разом з тим згідно з нормами Закону України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей" відповідні гарантії передбачені лише для військовослужбовців та членів їх сімей.

З урахуванням зазначеного, право на безоплатне медичне забезпечення та пільгове санаторно-курортне забезпечення в закладах охорони здоров'я, санаторно-курортних закладах пропонується встановити лише для співробітників, яким присвоєні спеціальні звання, та членам їхніх сімей.

**8.** Частиною другою статті 42 законопроекту передбачено віднесення видатків на здійснення і забезпечення оперативно-службової діяльності Служби безпеки до захищених видатків державного бюджету та таємних видатків.

Зазначена норма законопроекту потребує виключення як така, що не відноситься до предмета правового регулювання цього законопроекту і має вирішуватися відповідно до норм бюджетного законодавства.

**9.** Частиною третьою статті 42 законопроекту пропонується визначити Службу безпеки головним розпорядником бюджетних коштів.

Зазначена норма законопроекту потребує виключення як така, що не відноситься до предмета правового регулювання цього законопроекту.

Так, згідно з Бюджетним кодексом України головні розпорядники бюджетних коштів визначаються відповідно до пункту 1 частини другої статті 22 цього Кодексу та затверджуються законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень.

У Законі України "Про Державний бюджет України на 2020 рік", як і в попередні роки, Служба безпеки визначена головним розпорядником бюджетних коштів.

**10.** Частиною четвертою статті 42 законопроекту передбачено, що фінансування державних цільових програм з питань забезпечення державної безпеки здійснюється у встановленому законом порядку без урахування обсягів видатків на утримання і забезпечення діяльності Служби безпеки.

Зазначена норма законопроекту потребує виключення як така, що не відноситься до предмета правового регулювання даного законопроекту.

Питання фінансування державних цільових програм з питань забезпечення державної безпеки має вирішуватися відповідно до норм бюджетного законодавства.

Крім цього, згідно із статтею 4 Закону України "Про державні цільові програми" заходи, завдання та показники державних цільових програм враховуються під час складання проекту Державного бюджету України на відповідний рік шляхом визначення головними розпорядниками бюджетних коштів обсягів видатків на їх реалізацію у складі бюджетних програм.

**11.** Частиною четвертою статті 43 законопроекту передбачено, що кошти, отримані від діяльності структур прикриття або реалізації їхнього майна, можуть використовуватися Службою безпеки для здійснення визначених цим Законом функцій або зараховуватися до державного бюджету.

Зазначена норма законопроекту потребує виключення як така, що не відноситься до предмета правового регулювання даного законопроекту і має вирішуватися відповідно до норм бюджетного законодавства.

**12.** Частиною першою статті 47 законопроекту передбачено, зокрема, що Верховна Рада України здійснює парламентський контроль за діяльністю Служби безпеки України, затверджує відповідні бюджетні асигнування та приймає рішення щодо звіту про їх використання.

Зазначене потребує узгодження з вимогами статті 23 Бюджетного кодексу України, якою передбачено, що законом про Державний бюджет України, який приймає Верховна Рада України, встановлюються бюджетні призначення (а не бюджетні асигнування).

**13.** Частиною другою статті 50 проекту Закону передбачено здійснення Головою Служби безпеки України внутрішнього контролю за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів.

Зазначена норма потребує узгодження з вимогами частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організують внутрішній контроль та забезпечують його здійснення у своїх установах і на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління таких розпорядників бюджетних коштів.

З огляду на зазначене, пропонується частину другу статті 50 проекту Закону викласти у такій редакції:

"2. Голова Служби безпеки України організовує та забезпечує здійснення внутрішнього контролю в Центральному управлінні, регіональних органах, закладах (підрозділах закладів) і установах Служби безпеки України на підставі основних засад здійснення внутрішнього контролю, визначених у встановленому законодавством порядку".

### **3. Оцінка впливу на показники бюджетів**

Реалізація положень законопроекту матиме додатковий вплив на видаткову частину державного бюджету.

#### **4. Вартісна величина впливу на показники бюджетів**

Згідно із зведеними фінансово-економічними розрахунками до законопроекту його реалізація у **2021 – 2027 роках потребуватиме додаткових витрат** із державного бюджету у сумі **147,6 млрд грн**, з них на 2021 рік – **8,9 млрд грн** (з яких 5,7 млрд грн – на збільшення оплати праці співробітників Служби безпеки).

Крім цього, **реалізація окремих положень законопроекту може потребувати на 2020 рік додаткових видатків** із державного бюджету у разі набрання чинності законопроектом у поточному році. Так, реалізація статті 42 щодо передбачення фінансування Служби безпеки в обсязі не менше 0,45 відсотка ВВП **потребуватиме додаткових видатків** із державного бюджету для Служби безпеки у сумі **5,7 млрд гривень**.

При цьому у розрахунках не враховано додаткову потребу у коштах на 2021 – 2027 роки на перерахунок пенсій у зв'язку із поетапним підвищенням посадових окладів співробітникам Служби безпеки.

#### **5. Пропозиції щодо можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді законопроекту у разі його прийняття**

Реалізація положень законопроекту потребуватиме додаткових видатків із державного бюджету, які у Державному бюджеті України на 2020 рік не враховані.

Зокрема, у разі набрання чинності законопроектом у **2020 році** реалізація статті 42 щодо передбачення фінансування Служби безпеки в обсязі не менше 0,45 відсотка ВВП **потребуватиме 5,7 млрд грн додаткових видатків** із державного бюджету **на 2020 рік для Служби безпеки**.

#### **6. Пропозиції щодо відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини**

Положення законопроекту не узгоджуються з нормами Бюджетного кодексу України у частині надання до законопроекту фінансово-економічних обґрунтувань та пропозицій змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету, а також у частині набрання чинності законопроектом не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

#### **7. Пропозиції щодо розгляду законопроекту**

Законопроект пропонується доопрацювати з урахуванням зауважень Міністерства фінансів України.

Крім цього, пропонується опрацювати можливість відтермінування розгляду зазначеного законопроекту у зв'язку із необхідністю невідкладного фінансування заходів, пов'язаних із боротьбою з коронавірусною інфекцією COVID-19.

**Перший заступник**



**Міністра фінансів України**

**Денис УЛЮТІН**