

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-д від 26.10.2020, внесений народним депутатом України Завітневичем О. М. та іншими.

2. Завдання законопроекту

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

Зокрема, законопроектом пропонується визначити нові умови оплати праці співробітників Служби безпеки, встановити обсяг видатків на фінансування Служби безпеки у сумі не менше 0,45 відсотка внутрішнього валового продукту України, передбачити скорочення протягом 3 років загальної чисельності Служби безпеки (крім особливого періоду) на 10 000 осіб (з 27 000 до 17 000 осіб), надання пільг та соціальних гарантій особам, залученим до конфіденційного співробітництва зі Службою безпеки.

Згідно з Прикінцевими та перехідними положеннями законопроекту цей Закон **набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, крім положень, що стосуються загальної чисельності Служби безпеки та запровадження у повному обсязі нових умов оплати праці співробітникам Служби безпеки, які набирають чинності з 1 січня 2024 року.**

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

1. Частиною третьою статті 49 законопроекту передбачено встановити розміри посадових окладів співробітників Служби безпеки із застосуванням розміру прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 1 січня календарного року (далі – ПМПО).

Зокрема, **розміри посадових окладів співробітників Служби безпеки передбачено з 01.01.2024 збільшити** 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 Служби безпеки).

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 розмірів, визначених частиною третьою статті 49.** З розрахунку розміру ПМПО на 01.01.2020 (2102 грн) **посадові оклади у 2021 році будуть становити** від 8 408 грн (для співробітника VI категорії регіонального органу) до 63 060 грн (для Голови Служби безпеки).

За розрахунками Служби безпеки, **додаткова потреба у коштах на 2021 рік** на реалізацію статті 49 законопроекту (щодо підвищення рівня оплати праці співробітників Служби безпеки) становить:

- **17,3 млрд грн** порівняно з видатками на оплату праці з нарахуваннями, передбаченими для Служби безпеки на 2020 рік;
- **16,5 млрд грн** порівняно з видатками на оплату праці з нарахуваннями, передбаченими для Служби безпеки у проекті Закону України "Про Державний бюджет України на 2021 рік" (реєстр. № 4000 від 14.09.2020).

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

Документ СБД Міністерства фінансів України

Датум електронного підпису: 58E2D9E7F900307B04000000A2FE2E00D1248B00
Підпис: Олександр Денис Валерійович
Дійсний з 10.11.2020 12:52:22 по 10.11.2022 12:52:22

Міністерство фінансів України
10040-09-3/34902 від 14.11.2020



особливого періоду скорочення чисельності Служби безпеки не передбачено.

У такому випадку заробітну плату (грошове забезпечення) у 2021 році буде підвищено для діючої чисельності Служби безпеки (законопроект не визначено обмеження граничної чисельності Служби безпеки в особливий період).

Водночас механізм встановлення посадових окладів працівникам бюджетних установ із застосуванням прожиткового мінімуму для працездатних осіб є невиправданим.

З урахуванням зазначеного, 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.

Крім цього, 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.

З урахуванням зазначеного **пропонується:**

- частини третю - п'яту статті 49 законопроекту викласти у такій редакції:

"3. Умови та розміри грошового забезпечення (заробітної плати) співробітників Служби безпеки України встановлюються Кабінетом Міністрів України з урахуванням специфіки їхньої діяльності.";

- пункт 35 частини дев'ятої Прикінцевих та перехідних положень законопроекту (щодо внесення змін до абзацу першого пункту 3 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади" стосовно надання права Кабінету Міністрів України встановлювати з 1 січня 2020 року розміри посадових окладів та інших складових оплати праці, грошового забезпечення працівників державних органів, крім співробітників Служби безпеки) виключити.

2. Абзацом другим частини першої статті 57 законопроекту передбачено, що обсяг видатків на фінансування Служби безпеки має становити не менше 0,45 відсотка внутрішнього валового продукту України (далі – ВВП).

За прогнозованими показниками ВВП на 2021 рік **додаткова потреба в коштах для Служби безпеки на 2021 рік**, виходячи із показників видатків для Служби безпеки, передбачених у проекті Державного бюджету України на 2021 рік (15,0 млрд грн), становитиме **5,3 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.

З урахуванням зазначеного та урахуваючи віднесення Служби безпеки до складових сектору безпеки і оборони **пропонується абзац другий частини першої статті 57 законопроекту викласти у такій редакції:**

"Обсяг видатків для Служби безпеки визначається у межах сукупного ресурсу на безпеку і оборону з урахуванням обґрунтованих потреб Служби безпеки та реальних можливостей держави.".

3. Крім того, **реалізація окремих його положень може також потребувати додаткових видатків із державного бюджету, обсяг яких не обраховано та джерела покриття витрат не запропоновано, зокрема, щодо:**

- створення при Службі безпеки координаційних структур, що координують діяльність суб'єктів забезпечення державної безпеки, спрямовану на протидію загрозам державній безпеці (частина четверта статті 8);

- створення та використання власних баз та банків даних, інформаційних масивів, інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем, Інтернет-ресурсів (пункт 13 частини першої статті 11);
- проведення розвідувальних заходів (пункт 26 частини першої статті 11);
- створення структур прикриття (пункт 36 частини першої статті 11 та частина третя статті 16);
- надання пільг та соціальних гарантій особам, залученим до конфіденційного співробітництва зі Службою безпеки, гласним і негласним позаштатним працівникам шляхом надання статусу ветерана війни (частина 6 статті 12 та пункт 7 частини дев'ятої Прикінцевих та перехідних положень);
- відшкодування майнових збитків, завданих залученим до конфіденційного співробітництва особам, гласним і негласним позаштатним працівникам (частина 7 статті 12);
- відшкодування шкоди, завданої рішеннями, діями чи бездіяльністю співробітників або працівників Служби безпеки України, осіб, залучених до конфіденційного співробітництва, гласних і негласних позаштатних працівників (частина третя статті 45);
- відшкодування шкоди, завданої здоров'ю та майну співробітника або працівника Служби безпеки України, а також шкоди, заподіяної здоров'ю, майну членів його сім'ї та близьких осіб у зв'язку з виконанням ним оперативно-службової діяльності (частина третя статті 47);
- компенсації витрат, пов'язаних зі здійсненням співробітниками або працівниками Служби безпеки оперативно-службової діяльності (частина сьома статті 47);
- компенсації соціальних гарантій співробітникам під прикриттям, які не можуть скористатися ними в загальному порядку (частина третя статті 48);
- надання пільг співробітникам, яким присвоєні спеціальні звання, зокрема, надання 50-відсоткової знижки із плати за користування житлом, виплата одноразової грошової допомоги у зв'язку із звільненням їх зі служби, професійна адаптація, медичне, санаторно-курортне та житлове забезпечення, виплата одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності (статті 48, 54, 55 та 56 та абзац другий частини четвертої Прикінцевих та перехідних положень);
- відшкодування співробітникам Служби безпеки витрат за проїзд на транспорті по території України при слідуванні на стаціонарне лікування за медичними показниками й назад, слідуванні на медичне обстеження (огляд) і назад (частина четверта статті 52);
- збільшення розміру підйомної допомоги співробітникам при переміщенні по службі з місячного до двомісячного грошового забезпечення (частина шоста статті 52);
- надання цивільним співробітникам Служби безпеки права на медичне й санаторно-курортне лікування, безоплатний проїзд (частина друга статті 54, частина четверта статті 52);
- забезпечення співробітників Служби безпеки та членів їхніх сімей медичним страхуванням (частина перша статті 54);
- перерахунку пенсій у зв'язку із запровадженням нових умов грошового забезпечення співробітників Служби безпеки (частина третя Прикінцевих та перехідних положень);
- передбачення додаткових видатків на розвиток Служби безпеки з 01.01.2021 у розмірі 10 відсотків від загального бюджету Служби безпеки, з 01.01.2022 – 15 відсотків від загального бюджету Служби безпеки, з 01.01.2023 – 20 відсотків від загального бюджету Служби безпеки (підпункт "а" частини тринадцятої Прикінцевих та перехідних положень).

II. Положення законопроекту, які не узгоджуються з чинним законодавством.

1. Абзацом другим частини третьої статті 16 законопроекту передбачено, що кошти, отримані від діяльності структур прикриття або реалізації їхнього майна, використовуються Службою безпеки.

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

до норм бюджетного законодавства.

2. Абзацом другим частини п'ятої статті 47 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 із здійсненням ними оперативно-службової діяльності.**

Разом з тим, зміни умов і норм загальнообов'язкового державного пенсійного страхування здійснюються **виключно шляхом внесення змін до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування"**.

У зв'язку з цим **абзац другий частини п'ятої статті 47 законопроекту пропонується виключити.**

3. Частиною дванадцятою статті 51 законопроекту передбачено, що у разі неможливості використання у повному обсязі основних щорічних відпусток співробітником під прикриттям йому після завершення виконання завдань під прикриттям дозволяється надання невикористаних частин таких відпусток **без обмеження її загальної тривалості.**

Разом з тим, **чинним законодавством передбачено обмеження загальної тривалості відпустки.**

Зокрема, **статтею 10 Закону України "Про відпустки" передбачено, що загальна тривалість щорічних основної та додаткових відпусток не може перевищувати 59 календарних днів.**

Статтею 24 цього Закону встановлено, що за бажанням працівника частина щорічної відпустки замінюється грошовою компенсацією. При цьому тривалість наданої працівникові щорічної та додаткових відпусток не повинна бути менше ніж 24 календарних дні.

Статтею 10¹ Закону України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей" передбачено, що у разі ненадання військовослужбовцям щорічних основних відпусток у зв'язку з настанням особливого періоду такі відпустки надаються у наступному році. У такому разі дозволяється за бажанням військовослужбовців об'єднувати щорічні основні відпустки за два роки, але при цьому **загальна тривалість об'єднаної відпустки не може перевищувати 90 календарних днів;**

У зв'язку з цим у частині дванадцятій статті 51 законопроекту слова **"без обмеження її загальної тривалості"** пропонується замінити словами **"у порядку, визначеному законодавством"**.

4. Частиною першою статті 54 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.

Ураховуючи те, що на цей час механізму 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.**

У зв'язку з ц **частину першу статті 54 законопроекту пропонується виключити.**

5. Частиною десятою статті 56 передбачено виплачувати працівникам Служби безпеки, залученим до заходів щодо забезпечення державної безпеки, одноразову грошову допомогу в разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності.

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

військовослужбовців та членів їх сімей.

У зв'язку з цим **частину десяту статті 56 законопроекту пропонується виключити.**

6. Частиною другою статті 57 законопроекту передбачено віднесення видатків на здійснення і забезпечення оперативно-службової діяльності Служби безпеки України до захищених та таємних видатків державного бюджету.

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

У зв'язку з цим, **частину другу статті 57 законопроекту пропонується виключити.**

7. Частиною третьою статті 57 законопроекту пропонується **визначити Службу безпеки головним розпорядником бюджетних коштів.**

Зазначена норма законопроекту потребує виключення як така, що **не відноситься до предмету 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 попередні роки, Служба безпеки визначена головним розпорядником бюджетних коштів.

У зв'язку з цим **частину третю статті 57 законопроекту пропонується виключити.**

8. Частиною четвертою статті 57 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 предмету правового регулювання цього 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.

У зв'язку з цим **частину четверту статті 57 законопроекту пропонується виключити.**

9. Частиною першою статті 62 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).

У зв'язку з цим **у частині першій статті 62 законопроекту слово "асигнування" пропонується замінити словом "призначення".**

10. Частиною другою статті 65 законопроекту передбачено здійснення Головою Служби безпеки України 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 65 законопроекту викласти у такій редакції:**

"2. Голова Служби безпеки України організує 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".

11. Пунктом 16 частини дев'ятої Прикінцевих та перехідних положень законопроекту передбачено поширити дію статті 15 Закону України "Про поховання та похоронну справу" на співробітників Служби безпеки.

Відповідно до статті 28 законопроекту **співробітниками Служби безпеки є військовослужбовці, співробітники, яким присвоєні спеціальні звання, та державні службовці.**

Разом з тим згідно зі статтею 15 Закону України "Про поховання та похоронну справу" відповідні гарантії передбачені лише для військовослужбовців та членів їх сімей.

У зв'язку з цим **у пункті 16 частини дев'ятої Прикінцевих та перехідних положень законопроекту пропонується** замінити слова "співробітників Служби безпеки України" словами "співробітників Служби безпеки України, які мають військові (спеціальні) звання".

III. Положення законопроекту, які потребують доопрацювання.

1. Частиною п'ятою статті 8 законопроекту передбачено **встановити з 01.01.2024 загальну чисельність Служби безпеки у кількості 17 000 штатних посад.**

При цьому частиною другою Прикінцевих та перехідних положень законопроекту передбачено до набрання чинності частиною п'ятою статті 8 цього Закону **поетапне скорочення протягом 3 років загальної чисельності Служби безпеки (крім особливого періоду, періоду надзвичайного стану), яка на 01.01.2022 становитиме 25 000 осіб, з 01.01.2023 – 20 000 осіб, з 01.01.2024 – 17 000 осіб.**

Разом з тим показники загальної чисельності Служби безпеки в особливий період, період надзвичайного стану на відповідні роки законопроектом **не визначено.**

У зв'язку з цим **пропонується у законопроекті встановити показники загальної чисельності Служби безпеки в особливий період, період надзвичайного стану на відповідні роки для можливості планування та фінансування з державного бюджету утримання відповідної кількості співробітників та працівників Служби безпеки.**

3. Оцінка впливу на показники бюджетів

Реалізація положень законопроекту матиме вплив на видаткову частину державного бюджету.

4. Вартісна величина впливу на показники бюджетів

За розрахунками Служби безпеки реалізація законопроекту у **2021-2024 роках** (з урахуванням проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2021 рік", реєстр. № 4000 від 14.09.2020) **потребуватиме додаткових витрат із державного бюджету на оплату праці з нарахуваннями у сумі 39,0 млрд грн, з них на 2021 рік - 16,5 млрд гривень.**

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

Крім того, головним розробником не надано розрахунків щодо реалізації інших вищезазначених положень законопроекту.

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

Реалізація положень законопроекту не вплине на виконання закону про Державний бюджет України у поточному бюджетному періоді.

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.

**Перший заступник
Міністра фінансів України**

Денис УЛЮТІН