

ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК
Міністерства фінансів України до законопроекту
згідно зі статтею 27 Бюджетного кодексу України

1. Назва законопроекту

Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань національної безпеки і оборони щодо зміцнення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України, удосконалення об'єднаного керівництва силами оборони держави та планування у сферах національної безпеки і оборони» (реєстраційний № 4210 від 08.02.2022), внесений Кабінетом Міністрів України, доопрацьований Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки.

2. Завдання законопроекту

Доопрацьований законопроект передбачає внесення змін до 19 законів України, зокрема: «Про національну безпеку України», «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про Концепцію Національної програми інформатизації», «Про Раду національної безпеки оборони України», «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України», «Про Державну спеціальну службу транспорту», «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про центральні органи виконавчої влади» тощо.

Проект акта містить положення, спрямовані, зокрема, на:

унормування повноважень, підзвітності й відповідальності вищих посадових осіб Міністерства оборони України та Збройних Сил України, а також окреслення повноважень у сфері оборони;

удосконалення питань військового керівництва;

удосконалення процедур оборонного планування з урахуванням досвіду держав-членів НАТО і держав-членів Європейського Союзу;

уточнення переліку та змісту документів оборонного планування;

уточнення складу сектору безпеки і оборони;

визначення складових системи Міністерства оборони України;

встановлення загальної чисельності Військової служби правопорядку у Збройних Силах України у кількості 4 000 осіб поза межами чисельності Збройних Сил України;

створення умов для прискорення прийняття рішення про утворення Військової поліції;

визначення порядку застосування зброї і бойової техніки з'єднаннями, військовими частинами, підрозділами і військовослужбовцями Збройних Сил



ДОКУМЕНТ СЕД Мінфін АСКОД

Сертифікат 58E2D9E7F900307B04000000A2FE2E00D1248B00

Підписувач Улютін Денис Валерійович

Дійсний з 10.11.2020 12:52:22 по 10.11.2022 12:52:22

Міністерство фінансів України



10010-19-3/11555 від 06.06.2022

України, особовим складом інших складових сил оборони під час виконання ними завдань з відсічі збройної агресії;

запровадження умов для комплектування військових посад апарату Міністерства оборони України та інших підпорядкованих структур військовослужбовцями на ротаційній основі з терміном проходження служби не більше чотирьох років;

запровадження кодів військових рангів НАТО щодо військових звань України.

Згідно з Прикінцевими положеннями законопроекту цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, крім положень абзацу першого частини другої статті 12 та абзацу другої частини третьої статті 15, статті 17¹ (щодо Військової поліції) Закону України «Про національну безпеку України», які набирають чинності з 01 січня 2024 року.

Водночас законопроект потребує суттєвого доопрацювання з урахуванням таких зауважень:

1. Законопроектом передбачено внести зміни до статті 12 Закону України «Про національну безпеку України» та включити до складу сектору безпеки і оборони Військову службу правопорядку у Збройних Силах України, Військову поліцію та Державне космічне агентство України (абзац третій підпункту 2 пункту 1 розділу I).

Разом з тим згідно зі статтею 107 Конституції України Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБОУ) є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони.

Відповідно до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» РНБОУ приймає рішення щодо удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері.

Статтею 35 Закону України «Про національну безпеку України» передбачено, що обсяг видатків на фінансування сектору безпеки і оборони має становити не менше 5 % запланованого обсягу внутрішнього валового продукту (далі – ВВП).

Включення до складу сектору безпеки і оборони Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Військової поліції та Державного космічного агентства України може призвести до зменшення частки видатків на фінансування суб'єктів, які на цей час входять до його складу.

Враховуючи викладене, внесення запропонованих змін до Закону України «Про національну безпеку України» (абзац третій підпункту 2 пункту 1 розділу I) не підтримується та пропонується зазначене питання попередньо опрацювати з РНБОУ.

2. Змінами до статті 35 Закону України «Про національну безпеку України» (далі – Закон) передбачено не менше 3 % запланованого обсягу ВВП спрямувати на фінансування Міністерства оборони України та складових його системи (абзац другий підпункту 17 пункту 1 розділу I).

Чинна редакція статті 35 Закону передбачає спрямування 5 % запланованого обсягу ВВП на фінансування сектору безпеки і оборони, з яких не менше 3 % – на фінансування сил оборони.

Разом з тим такий розподіл витрат між складовими ускладнює планування видатків на національну безпеку і оборону під час складання Державного бюджету України на відповідний рік, оскільки Законом України «Про національну безпеку України» чітко не визначено перелік державних органів, які належать до сил оборони.

Водночас спрямування обсягу видатків у розмірі не менше 3 % запланованого обсягу ВВП Міністерству оборони України та складовим його системи призведе до зменшення обсягу видатків для інших суб'єктів сектору безпеки і оборони.

Враховуючи викладене, пропонується абзац другий підпункту 17 пункту 1 розділу I виключити у законопроекті та встановити у Законі один показник щодо обсягу видатків на національну безпеку і оборону – не менше 5 % ВВП (з виключенням показника щодо видатків на оборону – не менше 3 % ВВП).

3. Змінами до статті 5 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» передбачено встановити загальну чисельність Військової служби правопорядку у Збройних Силах України у кількості 4 000 осіб і вивести її зі складу Збройних Сил України (підпункт 2 пункту 9 розділу I).

При цьому законопроектом не передбачено змін до законодавчих актів щодо скорочення чисельності Збройних Сил України (за рахунок якої на цей час утримується Військова служба правопорядку у Збройних Силах України).

Слід зазначити, що чинною статтею 5 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» встановлено, що гранична чисельність військовослужбовців і працівників Військової служби правопорядку у Збройних Силах України не може перевищувати 1,5 % загальної чисельності Збройних Сил України.

Отже, реалізація положень законопроекту потребуватиме додаткових видатків з державного бюджету для Міністерства оборони України на утримання чисельності військовослужбовців та працівників Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (4 000 осіб), обсяг яких не обраховано та джерел покриття не визначено.

Враховуючи викладене, запропоновані зміни щодо чисельності Військової служби правопорядку у Збройних Силах України мають супроводжуватись змінами до Закону України «Про чисельність Збройних Сил України» та перерозподілом бюджетних асигнувань.

4. Законопроектом передбачено внести зміни до статті 15 Закону України «Про національну безпеку України», доповнити його новою статтею 17¹ щодо Військової поліції, статус і повноваження якої визначаються Законом України «Про Військову поліцію» (підпункт 7 пункту 1 розділу I), та віднести Військову поліцію до складових системи Міністерства оборони України (абзац другий підпункту 4 пункту 1 розділу I).

Водночас на сьогодні рішення щодо створення Військової поліції не прийнято, тому внесення відповідних змін до Закону України «Про національну безпеку України» є передчасним.

5. Змінами до статті 15 Закону України «Про національну безпеку України» вводиться поняття «система Міністерства оборони України», до складових якої входять апарат, розвідувальний орган Міністерства оборони України та установи, заклади, підприємства та організації, що забезпечують виконання завдань і функцій Міністерства оборони України та належать до сфери його управління, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, а також Військова поліція (абзац дев'ятий підпункту 4 пункту 1 розділу І).

Зазначені положення не узгоджуються з вимогами статті 116 Конституції України, згідно з якими створення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади належать до повноважень Кабінету Міністрів України.

Крім того, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» не передбачено створення системи центрального органу виконавчої влади (у законопроекті – система Міністерства оборони України).

Так, відповідно до статей 5 і 8 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» керівник міністерства може утворювати, ліквідовувати, реорганізовувати підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління цього міністерства, затверджувати їхні положення (статути), здійснювати у межах своїх повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності.

З огляду на зазначене, пропонується у тексті законопроекту виключити поняття «системи Міністерства оборони України».

6. Змінами до статті 10 Закону України «Про оборону України» передбачено встановити, зокрема, що чисельність апарату Міністерства оборони України, установ, закладів, підприємств та організацій, що забезпечують виконання завдань та функцій Міністерства оборони України, визначається Кабінетом Міністрів України та утримується поза межами чисельності інших складових, що входять до системи Міністерства оборони України (абзац сімнадцятий підпункту 7 пункту 2 розділу І).

Зазначені зміни призведуть до збільшення потреби у коштах з державного бюджету для Міністерства оборони України на утримання його апарату (829 осіб).

Слід зазначити, що у Державному бюджеті України на 2022 рік видатки для центрального апарату Міністерства оборони України за бюджетною програмою за КПКВК 2101010 «Керівництво та військове управління у сфері оборони» передбачено в сумі 461,3 млн гривень.

Ураховуючи викладене, зміни щодо утримання чисельності апарату Міністерства оборони України, установ, закладів, підприємств та організацій, що забезпечують виконання завдань та функцій Міністерства оборони України, поза межами чисельності інших складових, що входять до складу Міністерства

оборони України, не підтримуються та пропонується абзац сімнадцятий підпункту 7 пункту 2 розділу I виключити.

7. Статтею 20 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і її членами, з іншої сторони, визначено, що сторони забезпечують імплементацію відповідних міжнародних стандартів, зокрема стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) та стандартів, рівнозначних тим, які були прийняті Європейським Союзом.

Крім того, Україна як країна – член ООН відповідно до Резолюції Ради Безпеки ООН від 29.07.2005 № 1617(2005), а також з урахуванням ратифікації 17.11.2010 Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму (стаття 13 Конвенції) зобов'язана дотримуватись Рекомендацій FATF.

Положеннями проекту Закону, зокрема, пропонується внести зміни до переліку національних публічних діячів, які виконують або виконували в Україні визначні публічні функції, а саме: викласти абзац вісімнадцятий пункту 37 частини першої статті 1 Закону України від 06.12.2019 № 361-IX «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (пункт 19 розділу I законопроекту) в такій редакції:

«Головнокомандувач Збройних Сил України, Командувач об'єднаних сил Збройних Сил України, начальник Генерального штабу Збройних Сил України, командувачі видів та окремих родів військ (сил) Збройних Сил України;».

Водночас згідно з положеннями пунктів 11, 36 Керівництва FATF «Публічні посадові особи (дванадцята, двадцять друга рекомендації FATF)» до публічних посадових осіб мають бути віднесені, зокрема, старші військові співробітники (не включати осіб, які обіймають посади середнього рівня й нижче).

Крім того, відповідно до підпункту (f) пункту 9 статті 3 Директиви (ЄС) 2015/849 Європейського Парламенту та Ради від 20.05.2015 про запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей та фінансування тероризму, про внесення змін до Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 648/2012 та про скасування Директиви Європейського Парламенту та Ради 2005/60/ЄС та Директиви Комісії 2006/70/ЄС «публічна посадова особа» означає фізичну особу, якій довірено або було довірено важливі публічні функції, у тому числі офіцери високого рангу у збройних силах. При цьому жодні державні функції, зазначені в підпункті (f), не слід розуміти як такі, що охоплюють посадовців середньої ланки чи нижче.

Зважаючи на вищевикладене, вбачаємо за доцільне зміни до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (пункт 19 розділу I законопроекту) викласти у такій редакції:

«Головнокомандувач Збройних Сил України та його заступники, Командувач об'єднаних сил Збройних Сил України та його заступники, начальник Генерального штабу Збройних Сил України та його заступники, командувачі видів та окремих родів військ (сил) Збройних Сил України та їх заступники;».

8. Законопроектом пропонується внести зміни до Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» (пункт 18 розділу І).

Разом з тим зазначений Закон України втратив чинність відповідно до Закону України від 21.04.2022 № 2217-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України».

3. Оцінка впливу на показники бюджетів

Реалізація положень законопроекту матиме вплив на видаткову частину державного бюджету.

4. Вартісна величина впливу на показники бюджетів

Реалізація положень законопроекту потребуватиме додаткових видатків з державного бюджету, зокрема на:

фінансування сектору безпеки і оборони у разі внесення зміни до статті 35 Закону України «Про національну безпеку України» та розширення переліку державних органів, які входять до складу сектору безпеки і оборони, а також спрямування 3 % запланованого обсягу ВВП на фінансування Міністерства оборони України;

функціонування апарату Міністерства оборони України, чисельність якого буде утримуватися поза межами чисельності інших складових, що входять до системи Міністерства оборони України;

утримання чисельності Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (4 000 осіб) поза межами чисельності Збройних Сил України.

Водночас до законопроекту не додано фінансово-економічних обґрунтувань (включаючи відповідні розрахунки).

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

Реалізація Закону потребуватиме додаткових видатків з державного бюджету в поточному бюджетному періоді, обсяг яких не обраховано.

6. Пропозиції щодо відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини

Положення законопроекту не узгоджуються зі статтею 27 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.

7. Пропозиції щодо розгляду законопроекту

Проект Закону потребує доопрацювання з урахуванням вищевикладених зауважень Міністерства фінансів України та підтвердження фінансово-економічними розрахунками.

Водночас остаточні висновки до цього законопроекту вбачаємо за доцільне надати після скасування воєнного стану та аналізу актуальності положень законопроекту з урахуванням нових викликів і загроз національній безпеці.

**Перший заступник
Міністра фінансів України**

Денис УЛЮТІН