



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 6369 від 02.12.2021  
Президент України

### ВИСНОВОК

#### **на проект Закону України «Про запобігання та протидію загрозам національній безпеці України у сфері громадянства»**

У Головному управлінні розглянуто поданий проект, метою якого є «визначення правових та організаційних засад функціонування системи декларування громадянами України, наявності (відсутності), набуття (припинення), перебування (неперебування) у процедурі набуття / припинення громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав) та перевірки достовірності поданих у деклараціях відомостей, протидія використанню громадянства (підданства) іноземної держави як інструменту втручання у внутрішні справи України, посягання на незалежність, суверенітет і територіальну цілісність держави» (п. 1 пояснювальної записки).

Проектом передбачено внесення окремих змін до 53 законів України, основний зміст яких полягає у забороні громадянам України, що мають одночасно громадянство іноземної держави, обіймати певні посади в органах держави. Крім того, наявність громадянства іноземної держави для таких посадових осіб згідно з новелами проекту є підставою для їх звільнення.

Проект розроблено на виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 лютого 2021 року «Про невідкладні заходи щодо протидії загрозам національній безпеці у сфері громадянства», введеного в дію Указом Президента України від 4 березня 2021 року № 85 (п. 2 пояснювальної записки).

Проект на момент підготовки висновку не включено до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX.

За результатами аналізу поданого проекту Головне управління вважає за необхідне висловити наступні зауваження і міркування.

#### *Зауваження загального характеру*

1. Основна ідея проекту полягає у запровадженні для низки посадових осіб, які виконують (претендують на виконання) функції держави або місцевого

самоврядування, керівників стратегічних підприємств, осіб, що претендують/мають допуск до державної таємниці, претендують на роботу у виборчих комісіях та комісіях з референдуму та на членство у політичних партіях та ін., обов'язкового декларування іноземного громадянства (перебування у процедурі набуття іноземного громадянства, подання документів для набуття громадянства іноземної держави). При цьому, у разі наявності громадянства іноземної держави такі особи підлягають звільненню.

Головне управління в цілому підтримує думку, що допуск іноземних громадян, які мають правовий зв'язок з іноземною державою, до виконання функцій держави та місцевого самоврядування, державної таємниці, керівництва стратегічними підприємствами України може завдати шкоди національній безпеці.

Разом з тим, варто звернути увагу, що приписи Конституції України закріплюють принцип єдиного громадянства та низку конституційних прав громадян України.

Зокрема, у ст. 4 Основного Закону України встановлено, що «в Україні існує єдине громадянство». При цьому, у ст. 2 Закону України «Про громадянство України» зазначено, що принцип єдиного громадянства, серед іншого, означає: «якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України».

Наведені приписи Конституції України та згаданого Закону по-різному трактуються на теоретичному рівні. Зокрема, існує й така думка, що держава, наділяючи громадянина України правами та обов'язками, не бере до уваги його правовий зв'язок з іншою державою (наявність у нього громадянства іншої держави).

Внаслідок прийняття поданого проекту громадяни України, що мають одночасно громадянство іноземної держави, позбавлятимуться права на участь у політичних партіях, права на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, права бути обраними до органів місцевого самоврядування. Разом з тим, низка конституційних приписів наділяє громадян такими правами. Зокрема, «громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії» (ст. 36 Конституції України); «громадяни мають право ... вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування ... громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування» (ст. 38 Конституції України). При цьому, відповідно до ст. 24 Основного Закону України *«громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та*

соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками».

З огляду на наведене оцінка обґрунтованості запропонованих у проекті обмежень конституційних прав громадян потребує тлумачення норм Конституції України.

Звертаємо також увагу, що у проекті пропонується запровадити обмеження для зайняття досить широкого кола посад, які безпосередньо не пов'язані із виконанням функцій держави (наприклад, нотаріусів, керівників закладів освіти, посадовців державної лісової охорони та ін.).

2. Відповідно до приписів проекту суб'єктами декларування є громадяни України, «які претендують на: 1) виконання функцій держави або місцевого самоврядування, якими наділені особи, зазначені в пункті 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»» (п. 1 ч. 1 ст. 3). Разом з тим, аналіз положень проекту щодо внесення змін до окремих законів свідчить, що низка посадових осіб, для яких впроваджується заборона мати іноземне громадянство, не є суб'єктами декларування згідно з положеннями проекту. Адже вони не належать до осіб, зазначених в п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції».

Зокрема, йдеться про керівників закладів загальної середньої освіти, помічників-консультантів народного депутата України, нотаріусів та їх помічників, приватних виконавців та їх помічників, арбітражних керуючих та ін. (зміни до законів України «Про повну загальну середню освіту», «Про статус народного депутата України», «Про нотаріат», «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», Кодексу України з процедур банкрутства). При цьому, для деяких осіб запропоновані законодавчі новели передбачають необхідність подання візуальної форми декларації (наприклад, зміни до ст. 24 Закону України «Про нотаріат»), але не встановлюють обов'язку подання декларації (п. 1 ч. 1 ст. 3 проекту).

3. У ч. 1 ст. 2 проекту наведена назва декларації, а саме «декларація про наявність (відсутність) громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав), про перебування (неперебування) в процедурі набуття (припинення) громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав), про подання документів для набуття громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав)» (далі у цьому висновку – Декларація). Вважаємо, що запропонована назва є занадто громіздкою, а у ній фактично описується зміст декларації. Тому є потреба у спрощенні назви Декларації, адже відповідна назва буде в подальшому вживатись в інших нормативно-правових актах.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Назва Декларації, наприклад, вживається у нових приписах, якими у проекті пропонується доповнити низку законів, а саме: п. 2-1 ч. 12 ст. 15 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України», ст. 8 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим», ст. 24 Закону України «Про нотаріат», ст. 8 та ст. 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», ст. 6 Закону України «Про запобігання корупції», ст. 20 Закону України «Про Рахункову палату», ст. 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», ст. 8 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»,

Звертаємо також увагу, що у ч. 1 ст. 2 проекту після повної назви Декларації зазначено, що далі по тексту акту використовується термін «декларація». Проте у ряді приписів (наприклад, ч. 2, 3 ст. 3 проекту) знову використовується повна назва Декларації, яка значно обтяжує текст.

Окрім того, у декількох приписах проекту використовується неповна назва Декларації. Внаслідок цього громадяни в окремих випадках всупереч вимогам ч. 1 ст. 2 проекту чомусь не зобов'язані декларувати відомості «про подання документів для набуття громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав)». Наприклад, йдеться про ч. 1 ст. 3 проекту, за якою особи, які претендують на певні посади, подають лише «декларацію із зазначенням відомостей про наявність (відсутність) іноземного громадянства та про перебування (неперебування) в процедурі». Крім того, у наведеному випадку це призводить до протиріччя, адже особи, які претендують на певні посади, не декларують відомості про подання документів для набуття громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав) (ч. 1 ст. 3 проекту), а особи, які вже перебувають на згаданих посадах, зобов'язані їх декларувати (ч. 2 ст. 3 проекту).

Аналогічне по суті зауваження щодо неповної назви Декларації стосується приписів, вміщених у ч. 1 ст. 5 проекту.

4. Істотним недоліком проекту є відсутність приписів, які визначають перелік відомостей (інформації), які повинні вноситись до Декларації та підстав її отримання відповідними органами.

4.1. У ч. 8 ст. 4 проекту зазначено, що *зразок* Декларації затверджується Кабінетом Міністрів України. Разом з тим, у приписах проекту не визначено, яку саме інформацію/відомості щодо себе громадянин повинен вказувати у Декларації. У тексті проекту лише у загальних рисах у повній назві Декларації (ч. 1 ст. 2) та при встановленні строків її подання (ч. 3 ст. 5) зазначені відомості, що вносяться до неї. Проте очевидно, що перелік такої інформації має бути чітко визначений у законі,<sup>2</sup> оскільки це має істотне значення як для встановлення змісту обов'язків громадянина щодо передачі власних персональних даних, так і для належного функціонування системи декларування.

4.2. Перелік інформації/відомостей, що вноситься до Декларації, також має вирішальне значення для притягнення особи до відповідальності за декларування недостовірних відомостей. Адже відповідно до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо відповідальності за порушення законодавства у сфері громадянства» реєстр. № 6372 від 02.12.2021 пропонується

ст. 8 Закону України «Про Конституційний Суд України». При цьому, у згаданих приписах вживається неповна назва.

<sup>2</sup> Для прикладу зазначимо, що Закон України «Про запобігання корупції», який передбачає обов'язкове подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування у межах окремої статті (ст. 46), визначає інформацію, що зазначається в декларації.

доповнити Кримінальний кодекс України новою ст. 366-4 «Декларування недостовірної інформації стосовно громадянства».

4.3. Невизначеність щодо змісту інформації, яка вміщується у Декларації, може створити складнощі і для розуміння та відповідно реалізації інших його положень.

Наприклад, з приписів ч. 3 ст. 5 проекту неможливо остаточно зрозуміти, Декларацію якого змісту потрібно подавати особам, які вже обіймають відповідні посади. У згаданій частині зазначено, що «громадяни України ... зобов'язані подати декларацію із зазначенням інформації про: 1) наявність (відсутність) іноземного громадянства – протягом двадцяти днів із дня набуття (припинення) громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав); 2) перебування (неперебування) в процедурі – протягом двадцяти днів із початку процедури набуття (припинення) громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав); 3) подання документів для набуття іноземного громадянства – протягом двадцяти днів із дня подання документів для набуття громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав)». Отже, якщо у громадянина виник обов'язок декларування у зв'язку із обставинами, передбаченими п. 1 ч. 3 ст. 5 проекту, то незрозуміло, чи повинен він відображати інформацію по інших складових декларації. Адже, виходячи з ч. 1 ст. 2 проекту, Декларація має відображати також інформацію «про перебування (неперебування) в процедурі набуття (припинення) громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав), про подання документів для набуття громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав)».

Варто також зазначити, що у разі внесення до Декларації змін щодо окремих відомостей більш коректним було б вести мову про подання не нової, а виправленої Декларації або доповнень до Декларації. Аналогічні міркування щодо доцільності подання виправленої Декларації стосуються і ч. 2 ст. 5 проекту.

4.4. Очевидно, що до Декларації мають вноситись персональні дані громадянина, адже «відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована», є персональними даними відповідно до ст. 1 Закону України «Про захист персональних даних». Тому у проекті доцільно більш детально врегулювати питання доступу до цієї інформації. Зокрема, у ч. 1 ст. 6 проекту зазначено, що доступ до такої інформації надається державним органам, органам місцевого самоврядування, органам управління об'єктами державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, а порядок отримання інформації встановлюється Кабінетом Міністрів України (ч. 2 ст. 6 проекту). Разом з тим, у проекті не визначені *підстави* надання інформації відповідним органам.

5. Виникають зауваження до приписів проекту щодо визначення строків подання Декларації.

5.1. Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 5 проекту «Декларація ... подається: 1) громадянами України, зазначеними в пунктах 1 та 2 частини першої статті 3 цього Закону, – протягом двадцяти днів із дня подання заяви (документів), що

дають підстави вважати особу претендентом на зайняття відповідної посади». Вважаємо, що наведене формулювання не дозволяє чітко визначити строки подання Декларації, оскільки може тлумачитись довільно. Адже особу можна вважати претендентом на зайняття відповідної посади, наприклад, з часу подання документів на конкурс щодо заміщення посади або ж з часу оголошення результатів конкурсу тощо.

При формулюванні відповідних приписів варто також враховувати, що у згаданому вище проекті реєстр. № 6372 пропонується встановити адміністративну відповідальність за *несвоєчасне* подання суб'єктом декларування Декларації.

5.2. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 5 проекту Декларація із зазначенням відомостей про наявність (відсутність) іноземного громадянства, перебування (неперебування) в процедурі подається «громадянами України, зазначеними в пункті 3 частини першої статті 3 цього Закону, – *протягом двадцяти днів із дня підписання особою переліку питань, на які пропонується надати відповідь для оформлення допуску до державної таємниці*».

Звертаємо увагу, що надання допуску громадянину України до державної таємниці передбачає визначення необхідності роботи громадянина із секретною інформацією; перевірку громадянина у зв'язку з допуском до державної таємниці; взяття громадянином на себе письмового зобов'язання щодо збереження державної таємниці, яка буде йому довірена; одержання у письмовій формі згоди громадянина на передбачені законом обмеження прав у зв'язку з його допуском до державної таємниці; ознайомлення громадянина з мірою відповідальності за порушення законодавства про державну таємницю (ч. 7 ст. 22 Закону України «Про державну таємницю»). Про «підписання особою переліку питань, на які пропонується надати відповідь для оформлення допуску до державної таємниці», у згаданому Законі не йдеться.

З огляду на зазначене вважаємо, що п. 2 ч. 1 ст. 5 проекту потребує відповідного коригування.

5.3. Згідно з ч. 3 ст. 5 проекту «громадяни України ... зобов'язані подати декларацію із зазначенням інформації про: 1) наявність (відсутність) іноземного громадянства – *протягом двадцяти днів із дня набуття (припинення) громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав)*». Вважаємо, що більш обґрунтованим є подання відповідної інформації не з дня набуття/припинення громадянства іноземної держави, а з дня, коли особі стало відомо, що вона набула/припинила громадянство. Адже між часом прийняття рішення компетентними органами іноземної держави та днем отримання відповідної інформації декларантом може пройти чимало часу. Наведене зауваження є актуальним у контексті встановлення адміністративної відповідальності за несвоєчасне подання Декларації.

6. Відповідно до ч. 2 ст. 7 проекту «перевірку достовірності поданих у декларації відомостей здійснює Служба безпеки України». По-перше, з приписів

проекту незрозуміло, чи є ця перевірка обов'язковою для всіх декларацій, чи вона має вибіркового характеру. В останньому випадку постає питання щодо підстав ініціювання такої перевірки. По-друге, викликає істотний сумнів можливість перевірки такого масиву інформації та її ефективність, зокрема, з огляду на те, що інформацією, яка вказується у Декларації, окрім громадянина України володіють лише компетентні органи іноземної держави.

7. Відповідно до п. 3 розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» проекту на громадян України, зазначених у ч. ч. 1 та 2 ст. 3 проекту, місце проживання яких станом на 18 березня 2014 року було зареєстроване на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та які у декларації зазначили про наявність наданого громадянства Російської Федерації і не мають громадянства іншої іноземної держави, не поширюються норми законодавчих актів, якими передбачено у зв'язку з наявністю громадянства іноземної держави припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування, звільнення з посад, припинення допуску до державної таємниці, припинення повноваження члена виборчої комісії та офіційного спостерігача на загальнодержавних і місцевих виборах; припинення членства в політичній партії.

Зазначимо, що відповідні положення потребують виваженого підходу та врахування того, що фактично мова йде про осіб, які після анексії Криму залишились на окупованій території і були автоматично визнані громадянами Російської Федерації, а вже потім виїхали на територію України. Слід зважати на те, що фактичне набуття громадянства Російської Федерації вимагало від громадян України вчинення певних дій, зокрема, отримання паспорта громадянина Російської Федерації, що може розглядатись як згода на отримання громадянства іноземної держави. Відтак виникають ризики того, що до виконання функцій держави або місцевого самоврядування, до державної таємниці тощо будуть допущені особи, які мають громадянство Російської Федерації.

8. У ст. 4 «Загальний порядок подання декларації» проекту зроблена спроба описати порядок подання Декларації за допомогою електронних засобів, порядок верифікації, підтвердження ідентичності даних, подолання відмінностей у відомостях тощо. Разом з тим, очевидно, що наведені приписи є неповними та потребують подальшої деталізації у підзаконних нормативно-правових актах. Про це, зокрема, свідчить припис ч. 8 ст. 4 проекту, згідно з яким «порядок подання декларації, її зразок, уточнення відомостей, зазначених у декларації, внесення відомостей до ВІС, створення візуальної форми (формування витягу) декларацій, а також підтвердження припинення громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав) затверджується Кабінетом Міністрів України».

З огляду на наведене вважаємо, що у рамках цієї статті мають бути вміщені лише загальні приписи щодо порядку подання Декларації.

9. Згідно з ч. 1 ст. 2 проекту Декларація повинна містити інформацію «про перебування (неперебування) в процедурі набуття (припинення) громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав)». Разом з тим, із приписів проекту чітко незрозуміло, що слід вважати «перебуванням/неперебуванням в процедурі».

Крім того, «подання документів для набуття громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав)» з формальної точки зору можна вважати початком процедури набуття громадянства, а, отже, за логікою це поняття охоплюється поняттям «перебування в процедурі набуття громадянства».

10. Згідно з ч. 7 ст. 4 проекту «суб'єкт декларування може створити візуальну форму (сформувати витяг) декларації, засвідчену кваліфікованою електронною печаткою центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства».

По-перше, використання терміну «візуальна форма» є невдалим, оскільки ним можна позначити будь-який документ, який може сприйматись візуально. По-друге, незрозуміло, що являє собою «візуальна форма Декларації» (наприклад, чи існує «невізуальна» форма цієї Декларації і що це таке) та «сформований витяг з Декларації», зокрема, чи йдеться про один документ, чи про два різних документи. З огляду на те, що численні зміни до законів, які згадані нижче, передбачають подання «візуальної форми декларації або витягу з неї», можна лише припустити, що йдеться про різні документи. Отже, приписи проекту з цих питань потребують уточнення.

Крім того, у приписах проекту не передбачено, з якою метою формується візуальна форма (сформований витяг) Декларації, зокрема, не зазначається, що вони можуть подаватись особою за місцем працевлаштування, оформлення допуску до державної таємниці тощо.

Одночасно, у змінах до окремих законів передбачається використання візуальної форми Декларації або витягу з неї. Наприклад, в оновленій редакції ч. 1 ст. 54 Закону України «Про Національну поліцію» зазначено, що для участі у конкурсі на посаду поліцейського подається «візуальна форма декларації про наявність (відсутність) громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав), про перебування (неперебування) в процедурі набуття (припинення) громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав) або витяг з неї». Приписи аналогічного змісту вміщено у новому п. 2-1 ч. 12 ст. 15 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України», ст. 8 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим», ст. 24 Закону України «Про нотаріат», ст. ст. 8 та 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», ст. 6 Закону України «Про запобігання корупції», ст. 20 Закону України «Про Рахункову палату», ст. 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», ст. 8 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», ст. 8 Закону України «Про Конституційний Суд України».



Разом з тим, аналіз запропонованих у проекті змін до окремих законів свідчить, що можливість подання візуальної форми (витягу) Декларації з незрозумілих причин передбачена не для всіх кандидатів на посади, зайняття яких передбачає її подання. Тому пропонуємо в основному тексті проекту зазначити, що суб'єкти декларування можуть подавати до відповідних органів візуальну форму (витяг) Декларації.

**11.** Проектом передбачено внесення змін до ст. ст. 19 та 84 Закону України «Про державну службу», згідно з якими не має права на державну службу особа, «яка має громадянство (підданство) іноземної держави (іноземних держав)», а підставою припинення державної служби є «встановлення факту наявності у державного службовця громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав) під час проходження державної служби».

Разом з цим, варто зазначити, що зміни щодо відповідних заборон та підстав припинення повноважень вносяться до цілого ряду законів України щодо посад, які належать до посад державної служби, що виглядає зайвим.

Наприклад, це стосується змін до: ст. 12 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», адже посадові особи місцевих державних адміністрацій є державними службовцями (ч. 1 ст. 48 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», п. 3 ч. 2 ст. 3 Закону України «Про державну службу»); ст. 10 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» в частині встановлення додаткових вимог до державного секретаря міністерства та визначення підстав його звільнення з посади, адже відповідні особи є державними службовцями (п. 1 ч. 2 ст. 6 Закону України «Про державну службу»); ч. 4 та п. 2 ч. 15 ст. 7 Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор», оскільки Голова та члени Комісії є державними службовцями та можуть бути достроково звільнені за «наявності інших підстав, передбачених Законом України «Про державну службу» (ч. 5 ст. 7, п. 9 ч. 15 ст. 7 згаданого Закону).

У проекті пропонується уточнити вже існуючий п. 4 ч. 1 ст. 10 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» щодо того, що «не може бути призначена працівником центрального апарату та/або територіального органу Регулятора особа, яка: ... 4) має громадянство (підданство) іноземної держави (іноземних держав)». При цьому, відповідно до п. 1 цієї ж ч. 1 ст. 10 також не може бути призначена особа, яка «не відповідає вимогам, встановленим Законом України «Про державну службу»».

Аналогічні по суті зауваження можна висловити стосовно пропозицій внести зміни до ст. ст. 12, 54, 54<sup>1</sup>, 55, 56, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо: сільських, селищних, міських голів; керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради; старости; голови районної, обласної, районної у місті ради; заступників голови районної, районної у місті ради та перших заступників, заступників голови обласної ради. Перелічені посади належать до посад в органах місцевого самоврядування, що визначені

у ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Натомість, у проекті вже передбачається внесення відповідних змін до ст. 12 (обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування та проходженням служби) та ст. 20 (підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування) Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

*Зауваження щодо змін до окремих законів України*

*1. Щодо змін до Закону України «Про Службу безпеки України» (пп. 5 п. 4 Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» проекту; далі у цьому пункті – Закон)*

У новій редакції ч. 3 ст. 19 Закону зазначено, що до органів СБУ не може бути прийнята особа, «близькі родичі якої (дружина, чоловік, діти, батьки, рідні брати і сестри): мають громадянство (підданство) іноземної держави або є особами без громадянства, за умови наявності перевіреної інформації про їх співпрацю зі структурами іноземних держав та організаціями, діяльність яких спрямована проти України; співпрацювали з незаконними воєнізованими угрупованнями чи терористичними організаціями, окупаційними адміністраціями держави-агресора, за наявності перевіреної інформації про таку співпрацю».

На наш, погляд, вказаний припис містить оціночну термінологію, що заважатиме його чіткому і виправданому застосуванню. Зокрема, зі змісту пропонованої норми незрозуміло: яка саме інформація вважатиметься «перевіреною»; які органи чи посадові особи уповноважені її перевіряти; у чому має полягати «співпраця»; чому заборона співпрацювати поширюється лише на *незаконні воєнізовані формування*, залишаючи поза межами цього припису *незаконні збройні формування*, тощо.

*2. Щодо змін до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» (пп. 6 п. 4 Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» проекту; далі у цьому пункті – Закон).*

2.1. Проектом пропонується ч. 12 ст. 6 Закону доповнити новим абз. 2, де передбачено, що «військові посадові особи не можуть мати громадянство (підданство) іноземної держави (іноземних держав)».

Звертаємо увагу, що у випадках, передбачених чинним Законом, *іноземці та особи без громадянства*, які на законних підставах перебувають на території України, *можуть* у добровільному порядку (за контрактом) *проходити військову службу* у Збройних Силах України на посадах, що підлягають заміщенню військовослужбовцями рядового, сержантського і старшинського складу Збройних Сил України (абз. 2 ч. 6 ст. 1, абз. 3 ч. 2 ст. 2 чинного Закону).

При цьому, згідно із абз. 1 ч. 12 ст. 6 Закону (як у чинній редакції, так і у редакції проекту) «військові посадові особи – це військовослужбовці, які обіймають штатні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи

адміністративно-господарських обов'язків, або які спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків згідно із законодавством».

Таким чином, для іноземців та осіб без громадянства, які проходять військову службу у Збройних Силах України, відповідно до положень проекту обмежуються можливості щодо проходження ними служби, які ці особи мають відповідно до чинного законодавства. Йдеться про службу на тих посадах сержантського і старшинського складу, які пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, і служба на яких є підставою для віднесення військовослужбовця до числа військових посадових осіб.

2.2. Проектом пропонується для низки категорій військовослужбовців (строкової військової служби; військовослужбовців, які проходять військову службу за призовом осіб офіцерського складу; військовослужбовців, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, військову службу за призовом осіб із числа резервістів; військовослужбовців, які проходять військову службу за контрактом; військовослужбовців, які проходять кадрову військову службу) передбачити додаткову підставу для звільнення з військової служби – «у зв'язку з припиненням громадянства України або у разі наявності громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав)» (п. «г» ч. 2, п. «е» ч. 3, пп. «є» п. 1, пп. «г» п. 2 ч. 4, пп. «л» п. 1, пп. «м» п. 2, пп. «г» п. 3 ч. 5, пп. «і» п. 1, пп. «і» п. 2, пп. «г» п. 3 ч. 6 ст. 26 Закону в редакції проекту).

Оскільки вказана підстава поширюється як на військовослужбовців, так і на осіб, які можуть бути призвані на військову службу як у мирний, так і у воєнний час та під час дії особливого періоду, слід зауважити про ризики використання даної підстави для ухилення від проходження військової служби, що може негативно позначитись на забезпеченні обороноздатності України.

**3. Щодо змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» (пп. 17 п. 4 Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» проекту; далі у цьому пункті – Закон)**

У чинній редакції другого речення ч. 1 ст. 7 Закону визначено, що «правовий статус Секретаря Ради національної безпеки і оборони України як державного службовця визначається Президентом України відповідно до Закону України «Про державну службу»». У проекті пропонується викласти вказану норму у новій редакції та передбачити, що «правовий статус Секретаря Ради національної безпеки і оборони України визначається Президентом України».

З огляду на вимоги ч. 2 ст. 19 Конституції України про те, що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України», вважаємо за доцільне зробити у ч. 1 ст. 7 Закону відсилання на відповідний закон або залишити чинну редакцію цієї норми.

*4. Щодо змін до Закону України «Про Державну прикордонну службу України» (пп. 25 п. 4 Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» проекту; далі у цьому пункті – Закон)*

Проектом пропонується внести зміни до ч. 1 ст. 14 Закону, а також доповнити вказану статтю новими ч. ч. 2 та 3 і встановити, що «до особового складу Державної прикордонної служби України, які є громадянами України, входять військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України.

*До особового складу Державної прикордонної служби України не може входити особа, яка має громадянство (підданство) іноземної держави (іноземних держав).*

Військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України звільняються зі служби (роботи) у разі припинення ними громадянства України або наявності у них громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав) або виїзду за кордон на постійне проживання».

Нагадаємо, що «комплектування Державної прикордонної служби України військовослужбовцями і проходження ними військової служби здійснюються на підставі Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»» (ч. 5 ст. 14 чинного Закону). Проте відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» (абз. 2 ч. 6 ст. 1, абз. 3 ч. 2 ст. 2, Глава III-1) у випадках, передбачених законом, іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, можуть у добровільному порядку (за контрактом) проходити військову службу у Збройних Силах України на посадах, що підлягають заміщенню військовослужбовцями рядового, сержантського і старшинського складу Збройних Сил України.

Вважаємо за доцільне узгодити проект з вищенаведеними приписами Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу».

*5. Щодо змін до Закону України «Про Державну спеціальну службу транспорту» (пп. 26 п. 4 Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» проекту; далі у цьому пункті – Закон)*

Відповідно до ч. ч. 2 і 3 ст. 5 Закону (в редакції проекту) «до особового складу Державної спеціальної служби транспорту не можуть входити військовослужбовці, державні службовці та працівники, які мають громадянство (підданство) іноземної держави (іноземних держав).

Військовослужбовці, державні службовці та працівники Державної спеціальної служби транспорту звільняються з посад у разі припинення ними громадянства України або наявності у них громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав) або виїзду за кордон на постійне проживання».

Зазначимо, що Державна спеціальна служба транспорту є спеціалізованим військовим формуванням, що входить до системи Міністерства оборони України, призначеним для забезпечення стійкого функціонування транспорту в мирний час та в особливий період (ч. 1 ст. 1 Закону).

Порядок проходження служби військовослужбовцями Державної спеціальної служби транспорту визначається Положенням, що затверджується указом Президента України (ч. 7 ст. 5 Закону).

Відповідно до п. 6 Положення про проходження громадянами України військової служби у Державній спеціальній службі транспорту, затвердженого Указом Президента України від 03.02.2009 № 60/2009, «початок і закінчення проходження військової служби, строки військової служби, а також граничний вік перебування на військовій службі визначено Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу»».

Отже, на військовослужбовців Державної спеціальної служби транспорту поширюються приписи Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу».

Проте, як уже зазначалося вище, відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» (абз. 2 ч. 6 ст. 1, абз. 3 ч. 2 ст. 2, Глава III-1) у випадках, передбачених законом, *іноземці та особи без громадянства*, які на законних підставах перебувають на території України, *можуть у добровільному порядку (за контрактом) проходити військову службу у Збройних Силах України на посадах, що підлягають заміщенню військовослужбовцями рядового, сержантського і старшинського складу Збройних Сил України*.

З огляду на зазначене вважаємо за доцільне узгодити законопроект з вищенаведеними приписами Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу».

**6. Щодо змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (пп. 36 п. 4 Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» проекту; далі у цьому пункті – Закон)**

6.1. Проектом пропонується у п. 7 ч. 4 ст. 6 Закону передбачити, що Директор Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) звільняється у разі припинення ним громадянства України або за наявності у нього громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав) або виїзду за кордон на постійне проживання.

Звертаємо увагу, що у п. 10 ч. 4 ст. 6 Закону визначена така підстава звільнення Директора НАБУ, як *набуття громадянства іншої держави*. З огляду на це вважаємо, що п. 7 ч. 4 ст. 6 Закону (у редакції проекту) та чинний п. 10 ч. 4 ст. 6 Закону потребують узгодження між собою.

6.2. На нашу думку, відповідних змін у частині наявності громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав) потребують положення Закону, якими регулюються вимоги до Директора НАБУ (ч. 2 ст. 6 Закону) та документів, які подаються особою, яка претендує на участь у конкурсному відборі та призначенні Директора Національного бюро (ч. 8 ст. 7 Закону).

*7. Щодо змін до Закону України «Про Національну поліцію» (пп. 40 п. 4 Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» проекту; далі у цьому пункті – Закон)*

У чинній редакції п. 8 ч. 2 ст. 61 Закону встановлено, що не може бути поліцейським «особа, яка втратила громадянство України та/або має громадянство (підданство) іноземної держави, або особа без громадянства». Проектом пропонується змінити даний пункт та встановити, що поліцейським не може бути «особа, яка припинила громадянство України або має громадянство (підданство) іноземної держави (іноземних держав)». З такою редакцією зазначеного пункту не можна погодитись, оскільки у разі прийняття проекту створюються можливості працювати поліцейським особам без громадянства.

*8. Щодо змін до Виборчого кодексу України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» (пп. пп. 4, 13, 15, 24 п. 4 Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» проекту)*

8.1. Проектом передбачено внесення низки змін до Виборчого кодексу України (далі – ВКУ). Зокрема, пропонується встановити, що громадяни України, які мають громадянство (підданство) іноземної держави (іноземних держав), не можуть входити до складу виборчих комісій, брати участь у передвиборній агітації, бути офіційними спостерігачами (крім офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій), бути довіреними особами кандидатів, Уповноваженим представником кандидата на пост Президента України у Центральній виборчій комісії, представником партії у Центральній виборчій комісії (зміни до ст. ст. 34, 57, 238, 110, 165 та ін.). Однак відповідно до ст. 3 проекту до суб'єктів декларування віднесені *лише члени виборчих комісій та спостерігачі*.

Крім того, звертаємо увагу, що права громадян на участь у виборчому процесі (як спостерігачів та довірених осіб, у складі виборчих комісій тощо) вважаються у виборчому праві похідними від наявності в особи активного виборчого права (права обирати). Тому встановлення таких обмежень для осіб, що мають активне виборче право, виглядає дискусійним.

8.2. Відповідно до оновленої редакції ст. 10 ВКУ «у разі надходження інформації щодо наявності у кандидата на відповідних виборах громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав) Центральна виборча комісія, територіальна виборча комісія для прийняття рішення про реєстрацію, відмову в реєстрації чи скасування реєстрації кандидата звертаються із запитом до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства для підтвердження (перевірки) відповідної інформації».

Варто звернути увагу, що запропоновані зміни до ВКУ не встановлюють для громадян України (кандидатів на посади Президента України та народних депутатів України) заборони балотуватися на виборах при наявності громадянства іноземної держави (що цілком зрозуміло з огляду на те, що вимоги

до кандидатів на ці посади вичерпно визначені у ст. ст. 76, 103 Конституції України). Проте з наведеного припису складається враження, що Центральна виборча комісія України, яка відповідно до ВКУ здійснює реєстрацію згаданих кандидатів, може відмовити у такій реєстрації у зв'язку із наявністю у кандидата – громадянина України громадянства іноземної держави. Тому наведений припис потребує уточнення.

Крім того, досить суперечливими у своїй сукупності виглядають приписи проекту щодо подання інформації про наявність іноземного громадянства кандидатами у Президенти України. Так, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 3 проекту особа, що претендує на посаду Президента України, зобов'язана подати Декларацію. Одночасно приписи ВКУ в оновленій редакції не передбачають подання інформації щодо наявності іноземного громадянства до Центральної виборчої комісії для реєстрації кандидата (ст. 103 ВКУ). При цьому, згідно з новелами проекту Центральна виборча комісія відмовляє у реєстрації кандидата на пост Президента України у разі *«отримання від уповноваженого органу інформації щодо подання особою, висунутою кандидатом на пост Президента України, недостовірних відомостей про громадянство (підданство) іноземної держави (іноземних держав)»* (оновлена ст. 104 ВКУ). Аналогічні підстави пропонується встановити і для скасування реєстрації кандидата у Президенти України (зміни до ст. 105 ВКУ).

Крім того, у проекті пропонується встановити аналогічні підстави для відмови та скасування реєстрації для кандидатів у народні депутати України (зміни до ст. ст. 159, 160 ВКУ).

Запропоновані новели є, щонайменше, дискусійними, оскільки ні Конституція України, ні положення ВКУ (у тому числі й у редакції проекту) не встановлюють заборони балотуватись на згадані посади для громадян України, що мають одночасно громадянство іншої держави.

8.3. Відповідно до нових приписів ВКУ «депутатом, сільським, селищним, міським головою не може бути обраний громадянин України, який має громадянство (підданство) іноземної держави (іноземних держав) ...» (ст. 193 ВКУ). Аналогічні заборони пропонується встановити у нових приписах ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ст. 2 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», а також щодо кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим (ст. 5 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим»).

З цього приводу варто зазначити, що Конституція України безпосередньо не встановлює вимог та обмежень до кандидатів на згадані посади (на відміну від кандидатів на посади Президента України та народних депутатів України), а відповідно до ст. 38 Основного Закону України «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами ... *вільно обирати і бути обраними* до органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

Варто зазначити, що хоча на рівні виборчого законодавства можуть встановлюватись додаткові вимоги та обмеження до кандидатів на виборні

посади до органів місцевого самоврядування, право громадян обирати і бути обраними є одним з фундаментальних політичних прав. Тому вміщення у законі приписів щодо позбавлення права бути обраним для громадян України, що мають одночасно громадянство іноземної держави, викликає обґрунтовані сумніви щодо відповідності таких обмежень Конституції України.

8.4. Відповідно до нової редакції ст. 57 ВКУ «участь у передвиборній агітації забороняється ... громадянам України, які мають громадянство (підданство) іноземної держави (іноземних держав)».

У зв'язку з цим варто звернути увагу, що права громадян у виборчому процесі є похідними від активного виборчого права (права обирати), яке відповідно до ст. 70 Конституції України належить громадянам, які досягли на день проведення виборів вісімнадцяти років. Тому встановлення зазначеного вище обмеження є доволі дискусійним.

#### *Зауваження техніко-юридичного характеру*

1. Відповідно до ч. 2 ст. 2 проекту «інші терміни у цьому Законі вживаються у значеннях, визначених у законах України «Про громадянство України», «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» та інших законодавчих актах України».

Порівняльний аналіз тексту поданого проекту та згаданих законів дозволяє зробити висновок, що у тексті проекту вживаються лише окремі терміни, визначені у Законі України «Про громадянство України» (терміни «громадянство України», «громадянин України») та у Законі України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» (термін «верифікація»).

З огляду на наведене виникає істотний сумнів у доцільності включення до тексту проекту наведеного припису у запропонованому вигляді.

2. Звертаємо увагу, що у ч. 2 ст. 2 проекту міститься помилкове посилання на Закон України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах», адже на даний час чинним є Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах».

3. Проектом пропонується доповнити ст. 16 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» новою ч. 5, де вказується, що «на працівників Управління державної охорони України поширюється дія Закону України «Про деякі питання у сфері національної безпеки України»».



Звертаємо увагу, що закону України з такою назвою не існує, а тому посилання на нього є некоректним. При цьому, одним із базових законодавчих актів у сфері національної безпеки України на даний час є Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII.

4. У ч. 6 ст. 4 проекту містяться досить складні для сприйняття приписи, які можуть бути спрощені шляхом вказівки на те, що особи, які вже подали Декларацію, вказують це при поданні відповідних документів для призначення на посаду.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: О. Мельник, А. Сулима, О. Петриченко, І. Кунець, Т. Ткач



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЇВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA1040000008BF77900E1514902

Дійсний до: 28.05.2022 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/03-2022/7573 від 12.01.2022



799061