

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

В И С Н О В О К

на проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей зайняття деяких посад в органах державної влади, інших державних органах та органах місцевого самоврядування громадянами України, які мають громадянство іноземної держави, внесений Кабінетом Міністрів України (реєстр. № 14230)

За дорученням Голови Верховної Ради України Р.Стефанчука Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування розглянув на своєму засіданні 16 лютого 2026 року (протокол № 177) проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей зайняття деяких посад в органах державної влади, інших державних органах та органах місцевого самоврядування громадянами України, які мають громадянство іноземної держави (реєстр. № 14230 від 18.11.2025), внесений Кабінетом Міністрів України.

Згідно з пояснювальною запискою метою законопроекту є належне впровадження положень Закону України від 18 червня 2025 року № 4502-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України» (далі – Закон № 4502-ІХ).

Для забезпечення реалізації положень законопроекту передбачено внесення змін до Виборчого кодексу України та законів України «Про Службу безпеки України», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про статус народного депутата України», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про місцеві державні адміністрації», «Про політичні партії в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про Центральну виборчу комісію», «Про запобігання корупції», «Про правовий режим воєнного стану», «Про державну службу», «Про Вищу раду правосуддя», «Про забезпечення функціонування української мови як державної», «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)», «Про всеукраїнський референдум».

Так, законопроектом пропонується уточнити вимоги у частині належності

до громадянства іншої держави до кандидатів у члени виборчих комісій, окружних чи дільничних комісій з всеукраїнського референдуму, політичних партій, Центральної виборчої комісії, Вищої ради правосуддя, Національної комісії зі стандартів державної мови, а також щодо вступу на посади та припинення повноважень голів місцевих державних адміністрацій та їх заступників, військовослужбовців Служби безпеки України, помічника-консультанта народного депутата України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Уповноваженого із захисту державної мови, Голови Національного агентства з питань запобігання корупції тощо.

Крім того, положеннями законопроекту передбачено заборону вступу на державну службу та службу в органи місцевого самоврядування особи, яка має громадянство (підданство) іншої держави, крім випадків множинного громадянства (підданства), визнаних відповідно до Закону України «Про громадянство України», та/або має громадянство держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, крім випадку примусового автоматичного набуття громадянами України, які проживають/проживали на тимчасово окупованій території, громадянства російської федерації, за умови проходження ними перевірки, визначеної законодавством.

Згідно із положеннями законопроекту, у разі наявності у громадянина України множинного громадянства (підданства), визнаного відповідно до Закону України «Про громадянство України» та/або примусово автоматично набутого громадянства російської федерації (для громадянина України, який проживає/проживав на тимчасово окупованій території), така особа не може займати окремі категорії посад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Водночас, передбачено, що перевірка щодо способу набуття громадянства російської федерації громадянами України, які проживають/проживали на тимчасово окупованій території, колабораційної діяльності та пособництва державі-агресору здійснюється щодо перелічених вище категорій осіб Службою безпеки України, Національною поліцією та іншими державними органами у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Така перевірка передбачає, зокрема проходження психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа за згодою особи, ненадання якої вважається відмовою від проходження такої перевірки.

Комітет звертає увагу на те, що на виконання частини другої статті 10¹ Закону України «Про громадянство України» (зі змінами, внесеними Законом № 4502-IX) Кабінетом Міністрів України затверджено перелік держав, громадяни (піддані) яких набувають громадянство України у спрощеному порядку, зокрема це такі країни як: Канада, Федеративна Республіка Німеччина, Республіка Польща, Сполучені Штати Америки, Чеська Республіка (постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2025 року № 1412, що набирає чинності одночасно з набранням чинності Законом № 4502-IX).

У контексті зазначеного Комітет зауважує, що статтею 2 Закону України «Про громадянство України» визначаються принципи законодавства України

про громадянство, серед яких, зокрема, такі:

- 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 (положення пункту 1 статті 2);

- визначення правового режиму одночасної належності громадянина України до громадянства (підданства) двох або більше держав з урахуванням забезпечення національної безпеки та національних інтересів України, недопущення привілеїв чи обмежень за ознаками наявності у громадянина України громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав) (пункт 8 статті 2, зі змінами, внесеними Законом № 4502-IX).

Комітет зазначає, що внесення Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України законопроекту з реєстр. № 14230 обумовлене дорученням щодо законодавчого врегулювання питань, пов'язаних з особливостями зайняття деяких посад в органах державної влади, інших державних органах та органах місцевого самоврядування громадянами України, які також мають громадянство іноземної держави, зокрема, держави-агресора або держави-окупанта, з урахуванням загроз національній безпеці України (пункт 8 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 4502-IX).

Загалом підтримуючи ініціативу автора законопроекту щодо необхідності законодавчого врегулювання згаданих вище питань, слід зазначити, що до Комітету надійшла низка зауважень до поданого законопроекту від всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, неурядових та міжнародних організацій, окремих державних органів.

В експертному висновку Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України наголошується на неузгодженості із положеннями Конституції України низки пропонованих проектом Закону новацій. Зокрема, у висновку звертається увага на принципи законодавства України про громадянство, а також статті 24, 38, 64, 70 Конституції України та зазначається, що Основним Законом України не встановлено обмежень конституційних прав громадян України у зв'язку із наявністю у таких громадян подвійного чи множинного громадянства. Окрім інших зауважень акцентується на тому, що в Україні не існує єдиного нормативно-правового акта, який би регулював суспільні відносини, пов'язані із застосуванням поліграфа, не визначено базових питань, вимог до особи поліграфолога, що відноситься до поліграфічних досліджень, не визначено переліку безпосередньо поліграфів, дозволених до використання тощо.

У науково-правовому висновку Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України зауважується, що диференціація прав громадян України залежно від наявності або відсутності у них громадянства (підданства) іншої держави не відповідає конституційному принципу рівності їх конституційних прав і свобод. Як зазначається у висновку, викликає сумнів пропорційність та збалансованість законопроекту, який як повністю забороняє всім громадянам із множинним

громадянством бути членами виборчих комісій, членами політичних партій або помічниками-консультантами народних депутатів України, так і допускає проходження державної служби (на визначених посадах) громадянам України з множинним громадянством. Також зазначається, що передбачені законопроектом обмеження для громадян України, які мають громадянство (підданство) іншої держави є досить фрагментарними, оскільки обмеження стосуватимуться, до прикладу, перебування такими особами на військовій службі, зайняття ними відповідних посад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, водночас аналогічних обмежень не буде стосовно проходження біпатридами служби у Національній поліції України, зайняття ними посад членів Кабінету Міністрів України, суддів, в органах прокуратури, дипломатичної служби, у Національному банку України, Рахунковій палаті тощо. Щодо застосування поліграфа, як перевірки способу набуття громадянства російської федерації, колабораційної діяльності та пособництва державі агресору, у висновку наголошується, що його застосування не повинно використовуватися як достовірний засіб доказування чи встановлення певного юридичного факту, який матиме правові наслідки та у підсумку впливатиме на призначення (непризначення) громадянина на відповідну посаду.

Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація об'єднаних територіальних громад» інформувала Комітет про відсутність зауважень та пропозицій до законопроекту, а також запропонувала здійснити розгляд положень внесеного законопроекту після офіційного тлумачення положень статті 4 Конституції України Конституційним Судом України (ухвалою Третьої колегії суддів Другого сенату Конституційного Суду України від 05.10.2022 № 119-3(II)/2022 відкрито конституційне провадження у справі за конституційним поданням 99 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення статті 4 Конституції України в аспекті того, що «в Україні існує єдине громадянство»).

Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад» у своєму листі висловила окремі зауваження до законопроекту серед яких, зокрема, в частині внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Загалом, на думку Асоціації, запропоновані зміни до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№ 3077-IX) певною мірою порушують логіку реформи служби в органах місцевого самоврядування, а введення законопроектом заборон на доступ до служби через множинне громадянство може порушити єдину кадрову модель публічної служби та поставити під сумнів кадрову спроможність громад в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення.

Всеукраїнська громадська організація «Громадянська мережа «Опора» надіслала лист з позицією щодо окремих положень законопроекту та звернула увагу на те, що законопроект містить суттєві недоліки, зокрема в частині можливої неконституційності положень, що обмежують політичну участь, а також містить фрагментарний і непослідовний підхід до наслідків множинного громадянства, загальні й автоматичні обмеження участі у виборчих комісіях і

політичних партіях без належного функціонального обґрунтування, невизначеність механізмів встановлення факту іноземного громадянства та порядку перевірок. На думку «Опори», усе зазначене створює ризики непропорційного втручання у реалізацію політичних прав та вибіркового застосування норм на практиці.

Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) розуміючи, що мета законопроекту обумовлена політичною потребою та безпековими викликами, а не спробою привести українське законодавство у відповідність до стандартів ЄС, у своєму висновку висловлює окремі зауваження до законопроекту. Зокрема, зазначає, що питання обмеження прав громадян України на підставі того, що вони також мають інше громадянство, видається сумнівним з точки зору конституційних прав та рівного ставлення, а будь-які винятки потребують вагомих підстав та пропорційності. Водночас у висновку зауважується, що передбачений законопроектом перелік посад державної служби, які не можуть обіймати громадяни України, що мають інше визнане громадянство (перелік обмежень) не має аналогів у жодній країні-члені ЄС, настільки широке обмеження прав громадян будь-якої країни на державну службу через наявність у них громадянства іншої держави вважалося б не виправданим.

За висновком Проекту ЄС «Продовження підтримки комплексної реформи державного управління в Україні» (EU4PAR2) окремі положення законопроекту можуть бути оскаржені з точки зору конституційності, оскільки вони можуть порушувати реалізацію громадянами України їхніх конституційних прав на рівний доступ до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Особливо чутливим, на думку Проекту, є питання застосування поліграфа, адже законопроект не визначає правову силу результатів відповідного дослідження, його доказове значення, юридичні наслідки, а також поліграф не є науково достовірним засобом встановлення юридично значущих фактів, результати такого тестування не можуть породжувати правових наслідків, зокрема, встановлення відповідності громадянина вимогам певної посади. Як зазначається у висновку, аналіз законопроекту свідчить про низку концептуальних прогалин, а його поточна редакція та супровідні документи не дають відповідь: яким чином має здійснюватися верифікація факту наявності в громадянина України іншого громадянства (підданства), зокрема громадянства держави-агресора чи держави-окупанта, а також не пропонує механізмів перевірки множинного громадянства загалом, не містить належного обґрунтування критеріїв, за якими визначено перелік посад, доступ до яких пропонується обмежити для громадян України з множинним громадянством (підданством), у тому числі для осіб, що набули громадянство російської федерації примусово.

Центральна виборча комісія висловила низку застережень до законопроекту, зокрема, які стосуються запропонованих проектом обмежень виборчого права громадян на участь у складі виборчих комісій, які організовують підготовку та проведення виборів, порядку отримання Центральною виборчою комісією та іншими комісіями інформації про наявність

у громадян України громадянства (підданства) іншої держави, а також щодо проходження ними відповідної перевірки. Також Комісія звернула увагу на те, що законопроектом не визначено державного органу, на який покладатимуться обов'язки зі встановлення фактів наявності у громадян України громадянства (підданства) іншої держави, не передбачено зазначення відповідної інформації і у поданні щодо кандидатур до складу виборчих комісій/окружних та дільничних комісій з всеукраїнського референдуму, не запропоновано розширення підстав дострокового припинення повноважень членів виборчих комісій/окружних та дільничних комісій з всеукраїнського референдуму з указаних причин тощо. Крім того, на думку Комісії, застосована у законопроекті термінологія «громадяни України, які проживають на тимчасово окупованій території» не відповідає вимогам правової визначеності, а запропоновані зміни комплексно не розвинуті в інших нормах Виборчого кодексу України і Закону України «Про всеукраїнський референдум».

Громадська організація «Лабораторія законодавчих ініціатив» підготувала оцінку законодавчого впливу законопроекту з реєстр. № 14230 та звернула увагу, що законопроект містить потенційні конституційно-правові ризики, реалізація його положень може потребувати додаткових фінансових витрат та залучення додаткових людських ресурсів.

До Комітету надійшли пропозиції Служби безпеки України щодо вдосконалення редакції окремих положень законопроекту. Також Службою безпеки звертається увага на те, що законопроектом передбачено проведення перевірки щодо «колабораційної діяльності та пособництва державі-агресору». Оскільки колабораційна діяльність та пособництво державі-агресору є окремими складами злочинів, передбачених Кримінальним кодексом України, включати до переліку протиправних діянь, які підлягають перевірці, конкретні склади злочинів вбачається Службою безпеки недоцільним.

Міністерство фінансів України у своєму висновку вказує на те, що реалізація законопроекту не потребуватиме додаткових витрат з державного бюджету.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим у своїх позиціях щодо законопроекту надають зауваження аналогічні тим, що висловлювалися у попередніх висновках, які надійшли до Комітету. Зокрема, такі зауваження стосуються неузгодженості окремих положень законопроекту із нормами Конституції України, застосування поліграфічних досліджень, ризику незаконної обробки персональних даних тощо.

Комітет Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України у своєму висновку висловлює пропозиції редакційного характеру, а також зауважує, що відповідно до частини першої статті 92 Закону України «Про державну службу» до посад патронатної служби належать посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників секретаріатів депутатських фракцій (груп) у Верховній Раді України, працівників патронатних служб

Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах. Водночас, із вказаного переліку посад патронатної служби лише щодо помічників-консультантів народного депутата України пропонується внесення змін до спеціального законодавства, що визначатиме особливості прийняття особи на таку посаду та передбачатиме, зокрема, проходження психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа. У такому випадку, як зазначається у висновку, не забезпечено однаковий підхід до порядку прийняття на роботу (призначення на посаду) для посад з однаковим статусом – працівників патронатних служб, а ухвалення законодавчих змін суттєво вплине на порядок та строки прийняття на посаду помічника-консультанта народного депутата України (прикріплення для кадрового обслуговування до Апарату Верховної Ради України, оформлення документів).

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, проаналізувавши законопроект, висловлює зауваження до його змісту концептуального та редакційного характеру.

Враховуючи викладене, заслухавши інформацію підкомітету з питань законодавчого забезпечення діяльності органів державної влади, державних символів і нагород, з'ясувавши позицію народних депутатів України – членів Комітету, запрошених на засідання осіб та всебічно обговоривши питання, Комітет вирішив рекомендувати Верховній Раді України відповідно до пункту 3 частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей зайняття деяких посад в органах державної влади, інших державних органах та органах місцевого самоврядування громадянами України, які мають громадянство іноземної держави (реєстр. № 14230), внесений Кабінетом Міністрів України, за наслідками розгляду в першому читанні повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Співдоповідачем від Комітету при розгляді цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради України визначено народного депутата України, голову підкомітету з питань законодавчого забезпечення діяльності органів державної влади, державних символів і нагород О.Літвінова.

Голова Комітету

О.ШУЛЯК

