

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України «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)**

***Анотація.** В інформаційній довідці викладено результати аналізу проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів 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).*

***Ключові слова:** громадянство України, принцип єдиного громадянства, громадянство іноземної держави, множинне громадянство, право громадян брати участь в управлінні державними справами.*

Вступ

Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів 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) (далі – законопроект), відповідно до пояснювальної записки, підготовлено з метою належного впровадження положень Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України» від 18 червня 2025 року № 4502-IX (далі – Закон № 4502-IX).

Законопроектом 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».

Пропоновані законопроектом новації системно пов'язані із Законом № 4502-IX. Отже, прикінцевими положеннями законопроекту передбачено набрання ним чинності з дня, наступного за днем його опублікування, але не раніше набрання чинності Законом № 4502-IX.

Підтримуючи загалом проведену у законопроекті ідею щодо забезпечення національної безпеки у зв'язку із визнанням множинного громадянства в Україні та прав осіб (громадян України), які примусово набули громадянства держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-

окупантом, вважаємо за доцільне висловити такі міркування.

Основна частина

Пропоновані законопроектом зміни спрямовані на встановлення обмежень стосовно громадян України, які мають громадянство (є підданими) інших держав, щодо зайняття ними посад в державних органах, в органах місцевого самоврядування, їх апаратах, проходження військової служби, членства в політичних партіях тощо та на обмеження права брати участь в управлінні державними справами осіб (громадян України), які примусово набули громадянства держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом.

У концептуальному плані законопроект викликає сумніви щодо його відповідності засадничим положенням Конституції України.

Враховуючи системний зв'язок законопроекту із Законом № 4502-IX, першочергово постає питання про відповідність визначеному у статті 4 Конституції України принципу існування в Україні єдиного громадянства та його розуміння в контексті положень статті 2 Закону України «Про громадянство України», зокрема про те, що у разі набуття громадянином України громадянства (підданства) іншої держави або держав у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України й якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України.

Вважаємо, що попри існування презумпції конституційності Закону України «Про громадянство України» зі змінами, внесеними Законом № 4502-IX, його доля та доля законопроекту напряду залежать від результатів розгляду Конституційним Судом України конституційного подання 99 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 4 Конституції України щодо існування в Україні єдиного громадянства¹. Як відомо, ухвалою колегії суддів Конституційного Суду України відкрито конституційне провадження у цій справі, що розглядається Великою палатою Конституційного Суду України з 27 квітня 2023 року.

Крім того, у контексті положень частини третьої статті 22 Конституції України щодо недопущення звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів; статті 24 Основного Закону України про рівність конституційних прав і свобод та рівність перед законом громадян України; статті 38 Конституції України про право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; рівності права доступу громадян України до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування постає питання про конституційність встановлених у

¹ Конституційне подання 99 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 4 Конституції України. Вебсайт Конституційного Суду України. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3_473_2021_kp.pdf

законопроекті обмежень для громадян України, які мають громадянство іншої держави, включно з випадками множинного громадянства (підданства), визнаного відповідно до Закону України «Про громадянство України», та / або тих громадян України, які проживають/проживали на тимчасово окупованій території України та які примусово автоматично набули громадянства Російської Федерації. З урахуванням правила, визначеного у пункті 1 частини першої статті 2 Закону України «Про громадянство України», у разі набуття громадянином України громадянства (підданства) іншої держави або держав у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України, і якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. У такому разі виникає питання про підстави обмеження конституційних прав громадян України та запровадження законопроектом обмеженого конституційно-правового статусу громадян України.

Із метою забезпечення правової визначеності формулювання окремих пропонованих законопроектом змін до законів України потребують уточнень щодо правових наслідків відмови особи-претендента на певну посаду від проходження саме психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа. Так, у пропонованій законопроектом редакції частини другої статті 19 Закону України «Про державну службу» йдеться про те, що перевірка способу набуття громадянства Російської Федерації громадянами України, які проживають / проживали на тимчасово окупованій території та бажають вступити на державну службу, колабораційної діяльності та пособництва державі-агресору передбачає, зокрема, проходження психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа за згодою особи, ненадання згоди вважається відмовою від проходження такої перевірки. Зазначене положення потребує уточнень у частині змісту (обсягу) спеціальної перевірки, щодо якої можуть настати відповідні правові наслідки (ненадання особою згоди на проведення спеціальної перевірки обмежує право особи вступити на державну службу): чи тягне такі наслідки відмова особи тільки від проходження психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа (адже таке дослідження є добровільним й особа може погоджуватися на проведення інших, крім поліграфа, досліджень та перевірок), чи спеціальна перевірка є комплексним поняттям і відмова від проходження психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа означає, що особа загалом відмовляється від проведення спеціальної перевірки.

Із позиції конституційного принципу верховенства права, на нашу думку, не можна вважати достатньо обґрунтованим запровадження законопроектом перевірки з проходженням психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа як однієї з умов для зайняття посад у державних органах, в органах місцевого самоврядування громадянами України, які проживають / проживали на тимчасово окупованій території та примусово автоматично набули громадянства Російської Федерації.

Попри те, що використання досліджень із застосуванням поліграфа (поліграфологічних досліджень) в Україні передбачено низкою законів України

й регламентовано численними підзаконними актами, в юридичній літературі неодноразово відзначалося, що нині в Україні не існує єдиного нормативно-правового акта, який би регулював суспільні відносини, пов'язані із застосуванням досліджень із використанням поліграфа, не визначено базових понять, вимог до особи поліграфолога, що відноситься до поліграфологічних досліджень, не визначено переліку безпосередньо поліграфів, дозволених до використання тощо².

Висновок

Ризики прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів 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.) пов'язані з недостатньою узгодженістю його положень із нормами Конституції України.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

² Див., наприклад: Про використання комп'ютерного поліграфа у кримінальному та цивільному провадженнях через призму судової практики. URL: <https://radako.com.ua/pro-vykorystannya-kompyuternogo-poligrafa-u-kryminalnomu-ta-cyvilnomu-provadhennyah-cherez-pryzmu-sudovoyi-praktyky>