



### АНАЛІЗ

**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)<sup>1</sup>**

У Верховній Раді України 18 листопада 2025 року було зареєстровано проект 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](#)) (далі – Проект). Відповідно до пояснювальної записки, Проект ініційований Урядом України 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). В обґрунтуванні необхідності прийняття Проекту зазначено, що Національне агентство України з питань державної служби за участю інших заінтересованих органів доручено подати на розгляд Уряду Проект нормативно-правового акта щодо врегулювання питань, пов'язаних з особливостями зайняття деяких посад в органах

---

<sup>1</sup> Аналіз підготовлений Коаліцією організацій, які опікуються питаннями захисту прав постраждалих внаслідок збройної агресії проти України. До складу Коаліції входять: ГО «Донбас СОС», ГО «КримСОС», БФ «Право на захист», БФ «Схід SOS», ГО «Громадський холдинг «ГРУПА ВПЛИВУ», Центр прав людини ZMINA, БФ «Stabilization Support Services», Кримська правозахисна група

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.

**Попри необхідність забезпечення узгодженості законодавства України з урахуванням прийняття Закону № 4502-ІХ, загальні підходи та положення Проєкту 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» спричиняють низку застережень.**

**1. Формулювання Проєкту щодо умов недобровільності набуття громадянства держави-агресора не відповідають Закону № 4502-ІХ.**

Відповідно до оновленої редакції статті 19 Закону України «Про громадянство України» (зміни набудуть чинності 16.01.2026<sup>2</sup>), не вважається добровільно набути на тимчасово окупованій території України громадянство держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, зокрема якщо набуття такого громадянства вимагало звернення із заявою чи клопотанням про його набуття відповідно до порядку, встановленого такою державою, а також у разі набуття громадянином України, якого незаконно депортовано з тимчасово окупованої території України, громадянства держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, крім випадків, коли дії такої особи спрямовані на пропаганду війни, публічної підтримки збройної агресії проти України або створюють загрози національній безпеці та/або національним інтересам України в розумінні Закону України «Про національну безпеку України».

Водночас у Проєкті використовуються інші формулювання щодо невизнання нав'язаного на тимчасово окупованій території (далі – ТОТ) України громадянства держави-агресора, а саме: «примусове автоматичне набуття громадянами України». Подібне формулювання не відповідає нормі статті 19 Закону № 4502-ІХ, відповідно до якого автори законопроєкту узгоджують норми чинного законодавства щодо обійняття деяких посад в органах державної влади, інших державних органах та органах місцевого самоврядування громадянами України.

Дійсно, згідно з частиною 6 статті 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 № 1207-VII, *примусове автоматичне набуття громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території, громадянства Російської Федерації не визнається Україною та не є підставою для втрати громадянства*

---

<sup>2</sup> зміни внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України» від 18.06.2025 № 4502-ІХ

України. Водночас поняття «примусове автоматичне» щодо набуття громадянства РФ не визначено законодавством України. Відтак виникає ситуація, коли вказана норма Закону може розповсюджуватися на невизнання громадянства, отриманого на ТОТ АР Крим та м. Севастополь (де нав'язування громадянства з боку РФ відбулося саме в такому порядку), і фактично не покриває практику примушування до отримання російського громадянства на тимчасово окупованих територіях Донеччини, Луганщини, яка включала вивезення українських громадян для оформлення паспортів громадян РФ на територію РФ, та практику на територіях України, тимчасово окупованих РФ після 2022 року, зокрема щодо позбавлення доступу до життєво необхідних послуг невідкладної медичної допомоги, лікування, доступу до ліків, послуг догляду тощо громадян України без російського паспорта чи позбавлення їх житла шляхом визнання його безхазяйним і привласнення.

Ці обставини враховувалися при прийнятті Закону № 4502-IX, а тому, якщо Проєкт має сприяти узгодженню норм законодавства із прийнятим Законом № 4502-IX, то використовуватися має саме аналогічне формулювання щодо недобровільно отриманого (нав'язаного) громадянства РФ, яке використовується в цьому Законі.

**2. Проєкт пропонує використовувати поліграф для перевірки щодо способу набуття громадянства РФ громадянами України, які проживають/проживали на ТОТ України, колабораційної діяльності та пособництва державі-агресору.** Передбачається, що така перевірка здійснюється Службою безпеки України, Національною поліцією та іншими державними органами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Попри те, що законопроєкт передбачає проходження поліграфу зі згоди особи, водночас ненадання такої згоди вважається відмовою від проходження перевірки.

**По-перше, потребує пояснення поняття «спосіб набуття громадянства РФ».** Загалом спосіб набуття громадянства визначає правову підставу та процедуру, за якою держава визнає особу своїм громадянином. Кожна країна встановлює власні правила, але в теорії та міжнародній практиці виділяють кілька базових способів набуття громадянства:

- за народженням;
- внаслідок прийняття до громадянства (натуралізація);
- внаслідок поновлення в громадянстві;
- внаслідок усиновлення;
- за територіальним походженням;
- внаслідок встановлення опіки чи піклування;
- інші спеціальні підстави (наприклад, набуття громадянства через військову службу, визначні заслуги перед державою, спрощені процедури для подружжя тощо).

З огляду на вищесказане, незрозуміло, яка саме інформація про спосіб набуття громадянства РФ громадянами України потребуватиме перевірки із застосуванням поліграфа.

Що стосується колабораціонізму та пособництва державі-агресору, то ці дії кваліфікуються Україною як злочини проти основ національної безпеки України. Національним кримінальним процесуальним законодавством України визначений порядок дій уповноважених суб'єктів, спрямований на виявлення, розслідування цієї категорії злочинів та притягнення винних до відповідальності. Крім того, у рамках кримінального процесу є низка гарантій для осіб, які підозрюються у вчиненні злочину.

**По-друге, використання поліграфа для збору інформації про ймовірні кримінальні правопорушення (колабораціонізм, пособництво державі-агресору) не відповідає нормам кримінального законодавства України.** Так, відповідно до [Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення](#) кримінальне провадження розпочинається із заяви чи повідомлення про вчинення кримінального правопорушення або самостійного виявлення слідчим, дізнавачем, прокурором інформації з будь-якого джерела. Тому в запропонованому на розгляд Проекті обов'язково має бути вказано про можливість або неможливість використання отриманої інформації як приводу для внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань і початку кримінального провадження. У чинній редакції цього Проекту й пояснювальній записці до нього не прослідковується можливість використання результатів проходження поліграфу як джерела інформації про вчинене кримінальне правопорушення. Втім, є обґрунтовані підозри, що саме так ця інформація буде використана уповноваженими суб'єктами, адже відповідно до формулювань Проекту, перевірку планується проводити щодо способу «набуття громадянства РФ громадянами України, які проживають / проживали на ТОТ України, колабораційної діяльності та пособництва державі-агресору».

У цьому контексті варто зауважити основні правила доказування в кримінальному провадженні. Обвинувачення може ґрунтуватися виключно на доказах, які є допустимими, належними, достовірними і в сукупності достатніми. Говорячи про допустимість доказів, варто згадати статтю 214 КПК, яка, серед іншого, закріплює положення про те, що здійснення досудового розслідування до внесення відомостей у Єдиний реєстр досудових розслідувань не допускається. Усі докази, зібрані до внесення відомостей до ЄРДР, визнаються недопустимими. Єдиним винятком із цього правила є проведення огляду місця події (відомості про вчинене кримінальне правопорушення вносяться невідкладно після завершення огляду).

Отже, отримані відомості від особи під час перевірки із застосуванням поліграфу автоматично буде визнано недопустимими доказами відповідно до чинного кримінального процесуального законодавства. Такі відомості потенційно можуть стати підставою для внесення відомостей до ЄРДР і початку кримінального провадження, але не будуть визнані допустимими доказами на підтвердження винуватості особи в подальшому.

Крім того, слід звернути увагу на правила використання відомостей, отриманих із застосуванням поліграфу. Відповідно до [позиції Верховного Суду у справі № 183/3452/19](#)<sup>3</sup> результати використання поліграфа в досудовому розслідуванні можуть мати доказове значення лише у виді такого доказу, як висновок експерта. Чинним законодавством не передбачено застосування поліграфа для перевірки показань свідків, потерпілих та обвинувачених чи підозрюваних і використання отриманих даних після такої перевірки як доказу. Отже, лише відомості, отримані в результаті проведення експертизи із застосування поліграфу, можуть стати доказами в кримінальному провадженні. Наразі не передбачено можливість використовувати поліграф для перевірки інформації, яку надає особа.

Окрім процесуальної неможливості використати отримані відомості як докази в кримінальному провадженні, треба звернути увагу на реалізацію конституційних гарантій для особи, яка потенційно може повідомити про факти вчинення нею чи її рідними кримінальних правопорушень. Такими конституційними гарантіями є право не свідчити щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів (стаття 63), право на професійну правничу допомогу (стаття 59) тощо. Хоча Основний Закон передбачає забезпечення абсолютно кожної особи такими гарантіями, саме в кримінальному провадженні вони набувають свого конкретного прояву і їх забезпечення покладається на сторону обвинувачення та суд. Відповідно до КПК України, з моменту затримання або повідомлення особі про підозру уповноважені суб'єкти зобов'язані, серед іншого, забезпечити реалізацію таких гарантій:

- повідомити близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб за вибором особи про її затримання, взяття її під варту або обмеження в праві на вільне пересування в інший спосіб, а також про її місце перебування (частина 3 статті 12);
- забезпечити зустріч із захисником (захисниками) у кримінальному провадженні, адвокатом (адвокатами), законним представником (законними представниками) (частина 3 статті 12);
- повідомити особі про право не говорити нічого щодо підозри чи обвинувачення проти неї, право в будь-який момент відмовитися відповідати на запитання (частина 2 статті 18);

---

<sup>3</sup> Постанова Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 26 січня 2023 року

- роз'яснити особі її права та забезпечити право на кваліфіковану правову допомогу з боку обраного або призначеного захисника, а також забезпечити надання безоплатної правничої допомоги у випадках, коли це передбачено законом (частини 2, 3 статті 20).

Без фактичного початку кримінального провадження реалізація означених вище конституційних гарантій залишається неможливою. Водночас Проєкт передбачає, що невизначене коло осіб буде змушене проходити поліграф поза межами кримінального процесу без належних правових гарантій: без роз'яснення прав та обов'язків особі, без можливості отримати правничу допомогу, без права відмовитися відповідати на запитання тощо.

**По-третє, проведення дослідження із застосуванням поліграфа викликає чимало процедурних питань.** Так, наприклад, незрозуміло, встановлення якого факту за допомогою поліграфа буде вважатися підставою для звільнення/неприйняття особи на роботу. Який саме спосіб набуття громадянства РФ громадянами України буде вважатися таким, який призведе до проходження психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа з негативним результатом. Визначення цього має суттєве значення для реалізації прав і свобод людини і громадянина, а відтак має бути визначене в Законі, а не в підзаконних нормативно-правових актах.

**По-четверте, попри поширення поліграфа в практиці кримінальних розслідувань і службах безпеки суб'єктів господарювання, наукові докази його здатності достовірно виявляти брехню залишаються непереконаливими.** Суспільне уявлення про поліграф як «детектор брехні» є значною мірою перебільшеним. Багаторічні дослідження показують значні обмеження цього методу, а також те, що фізіологічні реакції не мають однозначного зв'язку саме з обманом – їх можуть викликати тривога, стрес, страх, особливості особистості та навіть очікування результату.

Використання поліграфа як критерію оцінки доброчесності кандидатів не є науково обґрунтованим<sup>4</sup>, оскільки поліграф не вимірює брехню, а лише реєструє фізіологічні реакції – серцебиття, потовиділення, дихання – які однаково виникають при тривозі, стресі, страху чи минулому травматичному досвіді, і не мають унікальної «сигнатури брехні». У світовій науковій спільноті поліграф не визнаний

<sup>4</sup> [National Research Council. The Polygraph and Lie Detection. Washington, DC: The National Academies Press, 2003.](#) Розділи щодо валідності, методології та точності поліграфного тестування (особливо розділ про оцінку доказів точності)  
[Polygraph-based deception detection and Machine Learning. Combining the Worst of Both Worlds? Forensic Science International: Synergy: Kyriakos N. Kotsoglou, Alex Biedermann \(2024\).](#)  
[Outcomes are determined by the question asked: A critique of polygraph accuracy claims.](#) Vrij, A., Granhag, P. A., Mann, S., & Leal, S. (2015) Journal of Applied Research in Memory and Cognition, 4(4), 400–404

валідним методом, його точність у процесі реальних перевірок залишається предметом дискусій, а результати можуть легко спотворюватися індивідуальними особливостями, медичними станами чи просто підвищеною емоційністю. У контексті примусового набуття громадянства держави-агресора, коли сама подія могла бути психологічно травматичною, фізіологічні реакції кандидатів можуть бути базово підвищеними, що робить результати поліграфа ще більш «забрудненими» та некоректними. За таких умов поліграф не лише не є доказом, а і створює ризик хибних звинувачень і дискримінації.

**По-п'яте, Проєкт створює істотні ризики порушення законодавства у сфері захисту персональних даних.** Наразі в законопроєкті бракує будь-яких положень, які б визначали правовий режим даних, отриманих щодо особи в процесі перевірки із застосуванням поліграфа, не встановлено мету їхньої обробки, обсяг, строки й порядок їх зберігання, суб'єктів доступу до цих даних, а також заборони чи обмеження на їх передачу третім особам. За таких умов обробка результатів перевірки із застосуванням поліграфа суперечить загальним вимогам обробки персональних даних, передбачених статтею 6 Закону України «Про захист персональних даних». Ба більше, з огляду на характер інформації, яка може бути отримана під час перевірки поліграфом, є обґрунтований ризик незаконної обробки чутливих персональних даних без належної правової підстави та без передбачених законом гарантій захисту прав суб'єкта персональних даних

**3. Проєкт пропонує обмежити право на обійняття різних посад в органах місцевого самоврядування для тих громадян України, які проживають чи проживали на ТОТ України, і яким було нав'язано громадянство РФ у порушення норм МГП, яке кваліфікується як злочин відповідно до статті 438 КК України («Воєнні злочини»).**

Проєкт передбачає зміни до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Зокрема, у запропонованій новій редакції статті 12 Закону передбачається, що в 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 обіймати посади, віднесені до першої – шостої категорії посад в органі місцевого самоврядування<sup>5</sup>, а також посади, які передбачають виконання обов'язків, пов'язаних із:

- кіберзахистом та кібербезпекою;

---

<sup>5</sup> у новій редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02 травня 2023 року № 3077-IX передбачається, що така особа не може обіймати посади I і II категорії посад службовців місцевого самоврядування.

- розробленням та реалізацією заходів з охорони державної таємниці, включно з роботою із документами, які містять державну таємницю;
- управлінням персоналом і роботою з персональними даними осіб, а також іншою інформацією, яка відповідно до Закону не підлягає розголошенню;
- організацією проведення референдумів та виборів органів державної влади й місцевого самоврядування;
- місцевими містобудівними програмами, генеральними планами забудови відповідних населених пунктів, іншою містобудівною документацією;
- управлінням комунальним майном;
- внутрішнім аудитом;
- оборонною роботою, мобілізаційною підготовкою і мобілізацією.

Фактично ця норма визначає, що навіть попри проходження поліграфа і встановлення, що особа є потерпілою від воєнного злочину, передбаченого статтею 438 КК України («Воєнні злочини»), й автоматично та в примусовий спосіб набула громадянство РФ, для неї визначаються обмеження в обійнятті посад без належного обґрунтування.

Схожі підходи пропонуються і для посад державної служби. Так, відповідно до пропозицій щодо змін до статті 19 Закону України «Про державну службу», у разі наявності в 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 обіймати посади на державній службі:

- категорій «А», «Б», «В» у державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;
- категорії «Б» у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва й Севастополя, одного або кількох районів, районів у містах;
- категорії «В» у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва й Севастополя, одного або кількох районів, районів у містах, які передбачають виконання обов'язків, пов'язаних із:
  - кіберзахистом і кібербезпекою;
  - розробленням та реалізацією заходів з охорони державної таємниці, включно з роботою із документами, які містять державну таємницю;

- управлінням персоналом та роботою з персональними даними осіб, а також іншою інформацією, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню;
- оборонною роботою, мобілізаційною підготовкою і мобілізацією;
- організацією проведення референдумів та виборів органів державної влади;
- місцевими містобудівними програмами, генеральними планами забудови відповідних населених пунктів, іншою містобудівною документацією;
- внутрішнім аудитом.

**4. Проєкт фактично надає зворотню дію в часі нормам, які погіршують правове становище громадян України, що прямо суперечить статті 58 Конституції України.**

Відповідно до статті 58 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення. Аналіз положень Проєкту вказує, що запроваджувані обмеження застосовуються щодо осіб, котрі вже перебувають на посадах в органах державної влади, місцевого самоврядування, виборчих та інших органах, та набули відповідний статус до набрання чинності Законом. Зокрема, підставою для припинення служби або обмеження в обійнятті посад визначається сам факт наявності громадянства іншої держави, незалежно від часу, способу та обставин його набуття.

Запропонований підхід суперечить принципу правової визначеності, що створює ризик масового та вибіркового застосування нових обмежень до вже існуючих правовідносин.

**5. У пояснювальній записці до законопроєкту не вказано, які ресурси наявні й потрібні для забезпечення проходження психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа.**

Попри те, що в пояснювальній записці вказано, що реалізація Проєкту не потребує додаткового фінансування з державного чи місцевого бюджетів, незрозуміло, про яку кількість осіб, які мають проходити поліграф у рік, йдеться; чи вистачить спроможностей для проведення цього типу дослідження для всіх визначених Проєктом посад. Важливо розуміти, скільки поліграфів та поліграфістів є наразі в країні, наскільки вони завантажені, щоб охопити тисячі людей. При цьому варто врахувати, що одна процедура займає від двох до декількох годин.

Отже, проєкт 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) пропонує суттєво розширити практику застосування перевірок за допомогою поліграфа громадян України, які обіймають або претендують на зайняття посад в органах державної влади та місцевого самоврядування. Фактично Проєкт передбачає, що невизначене коло осіб буде змушене проходити поліграф поза межами кримінального процесу, без належних правових гарантій та можливості відмовитися від його проходження чи отримати правову допомогу, зокрема, користуючись положеннями статті 63 Конституції України. Є також суттєві та обґрунтовані сумніви, що обмеження в обійнятті посад для людей, які проживали на ТОТ України й постраждали внаслідок нав'язування їм громадянства держави-агресора, є доцільними та пропорційним.

З огляду на кількість висловлених критичних зауважень до тексту законопроєкту, у запропонованій редакції він не відповідає вимогам правової визначеності та створює ризики порушення конституційних гарантій, що унеможлиблює його ухвалення без суттєвої зміни концепції регулювання та суттєвого доопрацювання

18 грудня 2025 року