# 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. № 4640 від 25.01.2021
Народні депутати України
О. Дунда та інші

## ВИСНОВОК
## на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо правового забезпечення наявності іноземного громадянства (підданства) у громадян України»

Головне управління розглянуло поданий законопроект, метою якого є «удосконалення правового забезпечення регулювання питань громадянства України» (п. 2 пояснювальної записки). Для досягнення цієї мети законопроектом пропонується внести низку змін до Закону України «Про громадянство України» (далі – Закон), якими передбачається набуття громадянами України громадянства (підданства) іноземної держави без втрати громадянства України, а також набуття іноземцями громадянства України без відмови від громадянства своєї країни; запровадження декларування про наявність (відсутність) іноземного громадянства (підданства) та ведення обліку громадян України, що мають громадянство інших держав; виключення із Закону підстав для втрати громадянства України.

Законопроектом також пропонується внести відповідні зміни до низки законів України, якими передбачається подання декларації про відсутність іноземного громадянства особами, які претендують на обрання на виборні посади або бути прийнятими на державну службу (для посад категорії «А» і «Б»), на службу до органів місцевого самоврядування, проходження служби в правоохоронних органах тощо. Змінами до Виборчого кодексу України передбачається обмеження в реалізації виборчих прав громадянами України, які матимуть громадянство (підданство) держави, визнаної агресором по відношенню до України. Передбачається, що така заборона діятиме до моменту скасування у визначеної держави статусу «агресора» або припинення зазначеними громадянами громадянства (підданства) такої держави (п. 3 пояснювальної записки).

Очікується, що прийняття законопроекту сприятиме удосконаленню функціонування інституту громадянства, усуненню юридичної невизначеності випадків виникнення множинного громадянства, а також створенню оптимального режиму правового регулювання статусу особи, що має іноземне громадянство (підданство) (п. 6 пояснювальної записки).

Проект не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України 02.02.2021 №1165-IX. Також вказаний проект не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 16 червня 2020 року № 689-IX. Разом з тим, до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік включено проект закону «Про громадянство України (нова редакція)» (п. 33), результатом прийняття якого має стати «удосконалення норм, що визначають підстави і порядок набуття та припинення громадянства України, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб, а також запровадження в Україні подвійного громадянства».

За результатами аналізу положень проекту Головне управління не вважає за можливе підтримати його прийняття з огляду на наступне.

**1.** Поданим законопроектом, по суті, передбачається запровадження на рівні звичайного закону інституту подвійного/множинного громадянства України в обхід конституційних норм, що, на нашу думку, не повинно допускатись з огляду на те, що інститут громадянства є конституційно-правовим інститутом і всі питання щодо легалізації подвійного/множинного громадянства мають вирішуватись, насамперед, в конституційно-правовій площині.

**2.** При розгляді положень даного законопроекту Головне управління, насамперед, виходить з того, що право кожної людини на громадянство було закріплене в ст. 15 Загальної декларації прав людини від 10.12.1948 року[1], в якій також було зазначено, що ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінити своє громадянство. Наразі відповідно до міжнародно-правових актів регулювання питання набуття чи втрати громадянства відносяться до дискреційних повноважень держави і відповідно регулюються державою на її власний розсуд. З огляду на це у міжнародно-правових актах з питань громадянства[2] відсутній чіткий перелік підстав втрати громадянства. Переважно у них встановлюються загальні правила у цій сфері та ті умови, які повинні бути дотримані всіма державами. Так само самостійно держави можуть вирішувати й питання щодо множинності громадянства[3].

---

[1]Загальна декларація прав людини (рос/укр) від 10.12.1948. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/995_015

[2] В цілому, питання множинного громадянства на міжнародному рівні врегульовано такими міжнародно-правовими актами: Конвенція, що регулює деякі питання стосовно колізій законів про громадянство (Гаага, 12.04. 1930); Конвенція про уникнення випадків множинного громадянства і про військовий обов'язок у випадках множинного громадянства (Страсбург, 06.05.1963) та два Протоколи до неї від 24.11.1977 та 02.02.1993; Конвенція про обмін інформацією, що стосується набуття громадянства (Париж, 10.09.1964); Європейська конвенція про громадянство (Страсбург, 06. 11.1997).

[3] Множинне (подвійне) громадянство існує об'єктивно, незалежно від ставлення до нього тієї або іншої держави, і має позитивні та негативні наслідки. У міжнародній правовій практиці зазвичай виокремлюють три головні підстави для застосування принципу подвійного громадянства: 1) при народженні дитини від громадян держави, яка застосовує при визначенні громадянства принцип «права крові» (лат. – is sanguinus), на території держави, що застосовує принцип «права ґрунту»

Наприклад, Європейська конвенція про громадянство, (1997 р.[4]) (далі – Європейська конвенція), яка є частиною національного законодавства України[5], надає державам-учасницям право самостійно дозволяти чи забороняти множинне громадянство. У цьому зв'язку слід зазначити, що значна кількість держав[6] (понад 100) визнають можливість подвійного/множинного громадянства, однак варто зауважити, що такий дозвіл у багатьох випадках не є абсолютним, майже в кожній правовій системі є свої обмеження та особливості.

Згідно зі ст. 4 Основного Закону України в Україні існує *єдине* громадянство, підстави набуття і припинення якого визначаються законом. Ця норма Конституції України спрямована на забезпечення єдиного правового статусу для всіх громадян України та однакового правового зв'язку кожного громадянина з державою, що пов'язано з необхідністю дотримання і конституційного принципу рівності (ст. 24 Основного Закону України). Крім того, в ч. 1 ст. 25 Конституції України визначено, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство. Відповідно до припису п. 2 ч. 1 ст. 93 Конституції України виключно законами України визначаються громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства.

Закріплення принципу єдиного громадянства в Конституції України дає можливість застосовувати юридичні внутрішньодержавні механізми захисту прав і свобод громадян нашої держави та поєднувати їх з процедурами захисту прав і законних інтересів усіх осіб, застосовуваними міжнародним співтовариством. Таким чином, Україна на конституційному рівні закріпила своє негативне ставлення до подвійного/множинного громадянства.

Більше того, Україна постійно проводила політику уникнення подвійного громадянства та зменшення проявів колізій, які виникають в результаті множинного громадянства. Так, після прийняття Конституції України для реалізації проголошеного принципу єдиного громадянства Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» від

---

(лат. – ius soli); 2) при шлюбі жінки з іноземцем, якщо за нею за законом однієї держави залишається власне громадянство, а за законом іншої – автоматично надається громадянство чоловіка; 3) при зміні громадянства шляхом натуралізації, коли цей процес не супроводжується обов'язковою відмовою від попереднього громадянства.

[4]Європейська конвенція про громадянство від 06.11.1997. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/994_004/

[5] Про ратифікацію Європейської конвенції про громадянство: Закон України від 20.09.2006 № 163-V. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/163-16

[6] Так, зокрема, європейські країни за ставленням до множинного громадянства можна умовно поділити на такі групи: держави, які визнають подвійне громадянство (наприклад, Франція, Іспанія, Болгарія, Кіпр, Чехія, Данія, Фінляндія, Німеччина (за особливих умов)), Греція, Угорщина, Ірландія, Італія, Латвія, Литва (в індивідуальних випадках, передбачених законодавством), Люксембург, Мальта, Португалія, Румунія, Сербія, Словаччина, Словенія, Іспанія (за особливих умов), Швеція та ін. Натомість, множинне громадянство не визнається Австрією (за винятками), Хорватією, Естонією, Ісландією (за винятками), Молдовою (за винятками), Монако, Нідерландами, Норвегією, Польщею (законодавство не регулює питання множинного громадянства, але й не забороняє його) та ін. Серед країн, які визнають множинне громадянство, переважно держави, які мали в минулому колонії або держави, утворені іммігрантами. Більше того, такі країни здебільшого вже відбулись як держави і в них немає таких внутрішніх і зовнішніх загроз, які є в нашій державі.

16 квітня 1997 року було запроваджене положення про втрату громадянства України внаслідок добровільного набуття громадянства іншої держави.

На уникнення випадків подвійного громадянства спрямовані і двосторонні угоди України з питань громадянства, укладені з рядом держав (наприклад, з Республікою Казахстан[7], Киргизькою Республікою[8], Грузією[9], тощо).

У 2001 році був прийнятий новий Закон України «Про громадянство України»[10], який втілив закріплений Конституцією України принцип єдиного громадянства. Так, Закон (п. 1 ст. 2) деталізує принцип єдиного громадянства, закріплений у Конституції: окремі адміністративно-територіальні одиниці (Автономна Республіка Крим та області) не можуть мати свого громадянства; якщо громадянин України набув громадянства іншої держави, 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.

Аналіз чинного законодавства України з питань громадянства свідчить про його суперечливий характер, адже з одного боку, Україна не визнає подвійного/множинного громадянства, проте з іншого – прямо його не забороняє, дієвих санкцій за набуття громадянства іншої держави при збереженні українського громадянства не передбачає. Крім того, різні підходи до громадянства застосовуються і в статусних законах, які регламентують доступ до публічної (державної) служби та підстави її припинення.

Проте новели проекту не усувають ці суперечності, а, навпаки, їх посилюють.

**3.** Необхідність прийняття законопроекту, як це випливає з п. 1 пояснювальної записки, обумовлюється тим, що прийняття цього проекту стане «важливим кроком для покращення та посилення зв'язків української діаспори і наших емігрантів з їх історичною Батьківщиною – Україною». На думку суб'єкта законодавчої ініціативи, «визнання наявності та можливості отримання громадянами України іноземного громадянства (підданства) фактично стане легалізацією та юридичним оформленням вже існуючого явища. Це забезпечить

---

[7] Про ратифікацію Угоди між Україною і Республікою Казахстан про спрощений порядок набуття і припинення громадянства громадянами України, які постійно проживають у Республіці Казахстан, та громадянами Республіки Казахстан, які постійно проживають в Україні, та запобігання випадкам безгромадянства та подвійного громадянства: Закон України від 14.09.2000 № 1940-III *Відомості Верховної Ради України* від 27.10.2000, № 43, ст. 367.

[8] Про ратифікацію Угоди між Україною і Киргизькою Республікою про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають у Киргизькій Республіці, та громадянами Киргизької Республіки, які постійно проживають в Україні, і запобігання випадкам безгромадянства та подвійного громадянства: Закон України від 20.11.2003 № 1319-IV *Відомості Верховної Ради України* від 02.04.2004, № 14, ст. 201.

[9] Про ратифікацію Угоди між Україною та Грузією про спрощений порядок набуття та припинення громадянства громадянами Грузії, які постійно проживають в Україні, та громадянами України, які постійно проживають в Грузії, та попередження випадків безгромадянства та подвійного громадянства: Закон України від 06.03.2008 № 133-VI *Офіційний вісник України* від 06.06.2008, № 38, / № 24, 2008, ст. 722 /, стор. 164, ст. 1286.

[10] Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III (в редакції від 25.08.2019). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text

відповідність законодавства про громадянство фактичним суспільним відносинам, здійснюючи їх упорядкування та правову охорону».

В цілому не заперечуючи, що легалізація подвійного/множинного громадянства полегшить взаємодію Української держави з діаспорою, укріплення зв'язків із співвітчизниками за кордоном та заохочення їх до участі в економічному та політичному житті на батьківщині, слід враховувати, що лібералізація ставлення до множинного громадянства поряд із позитивними змінами може призвести до посилення наявних та появи нових загроз. З огляду на актуальну суспільно-політичну ситуацію в Україні, а також виклики в сфері національної безпеки, що постали перед нашою державою, вдосконалення законодавства у сфері громадянства та легалізація множинного громадянства вимагає вкрай зваженого підходу.

Варто зазначити, що наявність у особи множинного громадянства потенційно створюватиме істотні проблеми і навіть загрози у вирішенні питань щодо: проходження особами з подвійним/множинним громадянством військової служби; оподаткування осіб з множинним громадянством; забезпечення дипломатичного захисту осіб з множинним громадянством[11]; лояльності таких осіб по відношенню до держав їх громадянства; реалізації такими особами виборчого права.

Крім того, до потенційних ризиків у процесі врегулювання питання множинного громадянства слід також віднести: можливе посилення процесу відпливу кваліфікованої робочої сили, наукових кадрів та молоді за кордон; ймовірне використання сусідніми країнами можливості надання свого громадянства громадянам України як інструменту залучення окремих територій в сферу свого політичного впливу; висунення територіальних претензій і провокування збройних конфліктів під гаслом захисту своїх громадян від утисків на території України, а також їх використання в інтересах іноземної держави; зниження обороноздатності держави, зокрема, шляхом ухилення осіб, що мають подвійне/множинне громадянство, від проходження військової служби та від кримінального чи іншого судочинства; приток до України так званих «економічних біженців» (особи, які шукають статусу біженців в іншій країні винятково з економічних причин, а не з причин релігійної, політичної чи іншої дискримінації), які, набувши громадянства України, зберігаючи, при цьому, громадянство країни своєї приналежності, користуватимуться всіма привілеями українського громадянства (право на освіту, право на працю, право на власність, в тому числі на землю тощо).

---

[11] Так, наприклад, відповідно до ст. 3 Гаазької конвенції, що регулює деякі питання стосовно колізій законів про громадянство (Гаага, 12.04. 1930), особа, яка володіє громадянством двох і більше держав, може розглядатись кожною з цих держав, громадянство якої вона має, в якості свого громадянина. Держава не може надавати дипломатичний захист будь-кому зі своїх громадян від іншої держави, громадянством якої така особа також володіє (ст. 4 Гаазької конвенції). Перебуваючи в третій державі, особа, яка має громадянство більше, ніж однієї держави, розглядається як така, що має лише одне громадянство (ст. 5 Гаазької конвенції). Останнє, як правило, вирішується в судовому порядку.

При вирішенні питань, що порушуються у законопроекті, слід також враховувати вплив таких внутрішніх і зовнішніх чинників, як: продовження військових дій на сході України, тимчасова окупація АРК та м. Севастополь, окремих районів Донецької та Луганської областей, примусова паспортизація з боку РФ громадян України на тимчасово окупованих територіях та ін.

Головна ідея поданого законопроекту полягає в тому, що запропоновані ним зміни «нададуть громадянам можливості для добровільної легалізації наявності іноземного громадянства (підданства) без загрози національним інтересам та суверенітету України» і дозволять «внести зміни до законів щодо громадянства не змінюючи Конституцію України» (п. 1 пояснювальної записки). При цьому, залишається чинним припис п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону, відповідно до якого «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». Отже, виходячи з логіки законопроекту та супровідних документів до нього, Україна і надалі не визнаватиме юридичних наслідків подвійного/множинного громадянства у випадках набуття іноземного громадянства (підданства) громадянами України та наявності іноземного громадянства (підданства) у іноземця, який набув громадянство України.

Втім, на нашу думку, зазначені вище ризики і загрози національній безпеці України неодмінно зачіпатимуть національні інтереси України, ігнорувати/не визнавати які наша держава як суб'єкт міжнародного права не зможе, адже інститут громадянства як в Україні, так і переважній більшості зарубіжних держав розглядається як *правовий зв'язок особи з державою, що знаходить свій прояв у взаємних правах і обов'язках* (абз. 1 ст. 1 Закону).

Зазначимо, що в міжнародно-правовій практиці зазначені вище питання, як правило, вирішуються шляхом укладання двосторонніх угод між відповідними державами або приєднання до багатосторонніх міжнародних конвенцій з тих чи інших питань громадянства. Такі угоди Україна свого часу не укладала з огляду на політику уникнення подвійного/множинного громадянства.

У зв'язку з наведеним вище Головне управління, як і раніше, вважає, що будь-яке законодавче запровадження подвійного/множинного громадянства можливе тільки після внесення відповідних змін до Конституції України. Слід також враховувати, що прийняття запропонованих змін суперечитиме не тільки Основному Закону України, а й міжнародно-правовим актам, згоду на обов'язковість яких надано Україною і в яких проголошений курс на уникнення випадків подвійного громадянства.

**4.** Поданим законопроектом передбачається внесення низки змін до Виборчого кодексу України (далі – ВКУ) щодо обмеження активного та пасивного виборчого права громадян України у зв'язку із наявністю іноземного громадянства (підданства) держави, яка визнана державою-агресором відповідно до «абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 4 Закону України «Про Раду Національної безпеки і оборони України»».

4.1. Зокрема, пропонується встановити, *що не має права голосу громадянин,* «що має іноземне громадянство (підданство) держави, яка визнана державою-агресором …» (оновлена ч. 2 ст. 7 ВКУ).

Запропоновані обмеження мають ознаки неконституційності, адже відповідно до ст. 70 Конституції України «право голосу на виборах і референдумах мають *громадяни України*, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними». Тим самим Конституція України не передбачає позбавлення громадян України права голосу у зв'язку із наявністю крім громадянства України громадянства іншої держави.

Звертаємо також увагу на те, що обмеження осіб з множинним громадянством в реалізації їх виборчих прав не узгоджується з європейськими стандартами та підходами в даній сфері. У ст. 17 Європейської конвенції про громадянство стосовно прав і обов'язків, пов'язаних з множинним громадянством, передбачається: «Громадяни держави-учасниці, які мають інше громадянство, мають на території держави-учасниці, в якій вони проживають, такі самі права та обов'язки, як і інші громадяни цієї держави-учасниці».

У пояснювальній доповіді до Кодексу належної практики у виборчих справах, прийнятому Венеціанською комісією (документ (CDL-AD (2002) 23 rev) зазначено таке: «.... згідно з Європейською конвенцією про громадянство, особам, які мають подвійне громадянство, забезпечуються такі самі виборчі права, які забезпечуються іншим громадянам». До того ж, таке обмеження потенційно може становити порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, 1950 року (ст. 14 – заборона дискримінації) та ст. 3 Першого протоколу[12] (право на вільні вибори) до цієї Конвенції, як це, наприклад, було констатовано в рішенні від 27.04.2010 Європейського суду з прав людини у справі «Тэнасе проти Молдови»[13].

Отже, у міжнародно-правових актах з питань громадянства встановлюються загальні правила та умови, які повинні бути дотримані всіма державами, включаючи чітке правило, за яким внутрішнє законодавство не повинно містити розрізнень або допускати практику, що призводить до

---

[12] Перший Протокол до Конвенції про захист прав і основних свобод людини (1) Париж, 20.03.1952 (Протокол ратифіковано Законом N475/97-ВР (475/97-ВР) від 17.07.97) URL: http://www.igfm.org.ua/dokumenti/pershii-protokol-do-konvents-pro-zakhist-prav-osnovnikh-svobod-lyudini

[13] У 2007 році молдовська влада заборонила власникам двох паспортів обіймати високі державні посади – в парламенті, правоохоронних органах, спецслужбах та інших силових відомствах. 2009 року опозиція опротестувала заборону в Європейському суді з прав людини, який схвалив рішення визнати, що «велика кількість громадян з множинним громадянством мають право бути представленими членами парламенту, які захищають їхні інтереси та представляють їхні політичні погляди», а у разі поведінки, яка «загрожує національним інтересам, мають бути застосовані інші санкційні механізми»./Докладніше див.: Тэнасе против Молдавии [Tănase v. Moldova] Постановление от 27.04.2010 /Сайт Европейского суда по правам человека. URL: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx#{«languageisocode»:[«RUS»],»appno»:[«7/08»],»documentcollectionid2»:[«GRANDCHAMBER»],»itemid»:[«001-117484»]}.

дискримінації за ознакою статі, релігії, раси, кольору шкіри, національного чи етнічного походження (ст. 5 Європейської конвенції про громадянство). Таким чином, на нашу думку, Україна потенційно має забезпечити громадянам України з множинним громадянством (у разі впровадження запропонованої у проекті легалізації подвійного/множинного громадянства) «такі самі права та обов'язки, як і іншим громадянам» України, й відповідно будь-яке обмеження виборчих прав не повинно усувати окремих осіб або групи осіб від участі в політичному житті країни.

4.2. Варто також враховувати той факт, що громадянство держави-агресора наразі мають не тільки ті громадяни, які набули його добровільно до чи після визнання РФ державою-агресором, але й переважна більшість громадян України, які були вимушені з різних підстав набути громадянство РФ на тимчасово окупованій території АРК та м. Севастополь, окремих районах Донецької та Луганської областей. У цьому зв'язку варто враховувати, що чинним Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» передбачається, що «примусове автоматичне набуття громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території, громадянства Російської Федерації не визнається Україною та не є підставою для втрати громадянства України» (ч. 4 ст. 5). Тому видається, що запропонований проектом підхід, за якого громадяни України, які вимушені були отримати паспорт РФ на тимчасово окупованих територіях і у зв'язку з цим позбавлятимуться виборчих прав, дещо суперечить закріпленій нормами чинного законодавства стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України.

4.3. Відповідно до оновленої редакції ч. 7 ст. 75 ВКУ «не може бути кандидатом на пост Президента України особа з наявним у неї іноземним громадянством (підданством) держави, яка визнана державою-агресором …». Аналогічні обмеження пропонується встановити щодо кандидатів у народні депутати України у новій ч. 6 ст. 134 ВКУ.

У зв'язку з наведеним слід зазначити, що вимоги та обмеження для кандидатів у Президенти України та у народні депутати України вичерпно закріплені у Конституції України. Зокрема, відповідно до ст. 103 Основного Закону України «Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою». Згідно із ст. 76 Конституції України «Народним депутатом України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку». Отже, Конституція України не передбачає позбавлення права балотуватись на посаду Глави держави або члена парламенту громадянина України, який має також громадянство іншої держави. З огляду на наведене, запропоновані у законопроекті обмеження, на наш погляд, можуть

бути встановленні лише шляхом внесення відповідних змін до конституційних норм.

4.4. Чимало новел до ВКУ не узгоджуються між собою і мають необґрунтований характер. Наприклад:

Відповідно до нового п. 4 ч. 2 ст. 100 ВКУ у заяві про самовисування кандидатом на пост Президента України повинні міститися «зобов'язання в разі обрання Президентом України протягом місяця з дня офіційного оприлюднення результатів виборів припинити іноземне громадянства (підданства), але обов'язково до офіційного вступу на посаду Президента України». Наведений припис не узгоджується з забороною бути кандидатом на посаду Президента України громадянину України, що має громадянство-держави агресора (нова ч. 7 ст. 75 ВКУ). Якщо ж мається на увазі іноземне громадянство інших країн, то ні чинне законодавство, ні приписи проекту не забороняють відповідним особам балотуватись на виборах Президента України. Аналогічні, по суті, міркування стосуються нових приписів ч. 1 ст. 155 ВКУ. До того ж, абсолютно незрозуміло, чому відповідні зобов'язання щодо припинення громадянства іноземної держави покладаються лише на кандидата в Президенти України, який балотується шляхом самовисування і не встановлюються для кандидатів, які висуваються політичними партіями.

У законопроекті пропонується вносити до попереднього списку виборців інформацію про наявність (відсутність) іноземного громадянства (підданства) виборця (новий п. 5 ч. 6 ст. 39 ВКУ). Проте ця пропозиція не враховує, що до списку виборців, апріорі, вносяться особи, які мають право голосу. Якщо ж громадянин має громадянство країни-агресора, то він згідно з новими приписами проекту (ч. 2 ст. 7 ВКУ) позбавляється права голосу і взагалі не повинен вноситись до списку виборців. У разі ж наявності громадянства інших країн цей факт не має жодного значення для виборчого процесу і доцільність внесення таких відомостей взагалі незрозуміла. До того ж, незрозуміла логіка, за якою пропонується вносити згадану інформацію до попередніх списків виборців, проте не передбачено її внесення до уточнених списків виборців.

Некоректним є закріплення у проекті юридичної фікції, згідно з якою «громадянин, що має іноземне громадянство (підданство) держави, яка визнана державою-агресором … вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади» та не має права голосу на місцевих виборах (оновлена редакція ч. 8 ст. 7 ВКУ). Адже згідно з новим приписом ч. 2 цієї ж статті згадані особи вже позбавлені права голосу.

**5.** Законопроектом пропонується обмежити громадян, які окрім українського громадянства, мають громадянство (підданство) іноземної держави, у можливостях роботи на посадах в державному апараті. Такі громадяни не матимуть права обіймати посади в державних органах та органах місцевого самоврядування (п. п. 1, 3-4, 6, 9-10 розділу I проекту тощо).

При цьому, не враховується, що суб'єкти, на яких поширюється така заборона, мають різний правовий статус, і законодавство іноді не містить заборони обіймати посади особам, що мають інше громадянство, крім

українського, а також передбачає особливі механізми звільнення з посад. Наприклад, за Конституцією України народним депутатом України може бути громадянин України і будь-яких обмежень, пов'язаних із наявністю громадянства іншої країни, не встановлено. При цьому, підстави дострокового припинення повноважень народних депутатів України вичерпно визначені у Конституції України.

Одночасно в окремих законах, що врегульовують правовий статус суб'єктів, на яких пропонується поширити законопроект, вже встановлено заборону обіймати посаду у разі наявності подвійного/множинного громадянства. Наприклад, відповідно до Закону України «Про державну службу» не може вступити на державну службу особа, яка «має громадянство іншої держави» (п. 6 ч. 1 ст. 19), а набуття громадянства іншої держави є підставою для припинення державної служби (п. 2 ч. 1 ст. 84). У цьому зв'язку не є зрозумілим, чим обумовлюється доцільність внесення змін до Закону України «Про державну службу», якими пропонується обмежити доступ до державної служби громадян, які мають громадянство (підданство) іноземної держави, лише для посад категорії «А» і «Б» (зміни до ст. 19 Закону України «Про державну службу»), адже наразі така заборона діє по відношенню до всіх осіб, які претендують на державну службу незалежно від категорії посад.

Крім того, звертаємо увагу, що чинна редакція ст. 84 Закону України «Про державну службу» підставами для припинення державної служби у зв'язку із втратою права на державну службу або його обмеженням визначає: припинення громадянства України або виїзд на постійне проживання за межі України; встановлення факту наявності у державного службовця громадянства іноземної держави (п. п. 1, 2 ч. 1 ст. 84). У зв'язку з цим, виникають сумніви щодо доцільності доповнення цієї статті такою додатковою підставою для припинення державної служби, як «встановлення факту наявності у державного службовця громадянства (підданства) держави, яка визнана державою-агресором, відповідно до абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 4 Закону України «Про Раду Національної безпеки і оборони України»» (новий пп. 2-1 ч. 1 ст. 84 вказаного Закону в редакції проекту).

У зв'язку з наведеним Головне управління знову звертає увагу на те, що основою визначення інституту громадянства є Конституція України, а тому питання легалізації множинного громадянства (підданства) має бути чітко визначено в Основному Законі України і лише після цього законом може бути встановлена диференціація посад в державних органах, на зайняття яких не можуть претендувати біпатриди, та відповідальність за порушення правил запобігання множинному громадянству.

Водночас звертаємо увагу, що поза увагою проекту залишилося чимало нормативно-правових актів, в яких так само, як і в законах, до яких пропонуються зміни, належність до громадянства України є передумовою їх участі в управлінні державними справами та реалізації політичних прав громадян. Мова йде про: закони України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Антимонопольний комітет України»,

«Про Вищу раду правосуддя», «Про Державну прикордонну службу України», «Про розвідку» тощо, до яких в проекті зміни не пропонуються.

**6.** У законопроекті пропонується ст. 7 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» доповнити новою частиною такого змісту: «Особи, які претендують на зайняття посади члена Комісії, до призначення на відповідну посаду подають до органу, який вносить пропозиції щодо їх призначення, заяву про відсутність громадянства (підданства) іноземної держави» (п. 9 розділу I проекту). Аналогічні зміни пропонуються також до законів України «Про Національне антикорупційне бюро України» (п. 13 розділу I проекту), «Про прокуратуру» (п. 15 розділу I проекту). Звертаємо увагу, що запропоновані проектом новели *не стосуються осіб, які вже обіймають* посади у зазначених органах державної влади. Аналогічним чином такі особи залишаються поза сферою адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення вимог щодо декларування наявності іноземного громадянства (підданства), про яку йдеться в пояснювальній записці до поданого законопроекту.

**7.** У законопроекті пропонується до компетенції Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) віднести «питання надання статусу держави-агресора державі, що застосовує збройну силу проти суверенітету, незалежності чи територіальної цілісності України, здійснює іншу агресію відповідно до Закону України «Про оборону України», а також проводить інформаційну політику, спрямовану проти територіальної цілісності та політичної незалежності України» (п. 20 розділу I проекту). Запропоноване в проекті визначення терміну «держава-агресор» не узгоджується з приписами чинного законодавства України. Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Про кінематографію» «держава-агресор – держава, яка у будь-який спосіб окупувала частину території України або яка вчиняє агресію проти України, *визнана Верховною Радою України державою-агресором* або державою-окупантом». Саме Верховною Радою України в 2015 році була схвалена постанова «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором» від 27.01.2015 № 129-VIII.

Окрім цього, невдало виглядає сам вираз «надання статусу держави-агресора», адже про «надання» чогось державою у законодавстві зазвичай йдеться у тих випадках, коли суб'єкт отримує щось таке, що є для нього бажаним чи корисним.

**8.** З аналізу змісту законопроекту та супровідних документів до нього випливає, що переважна більшість новел з питань громадянства стосується внесення змін до базового Закону (п. 19 розділу I проекту), значна частина яких викликає певні зауваження.

8.1. У проекті визначаються категорії іноземців, які *для набуття громадянства України замість подання зобов'язання припинити іноземне громадянство матимуть право подавати декларацію про набуття (наявність),*

*припинення (відсутність) іноземного громадянства.* Це, зокрема: іноземці, які перебувають у громадянстві (підданстві) кількох держав; іноземці, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні та інші категорії іноземців (нова редакція ст. 9 Закону). Крім того, проектом пропонується спрощений порядок поновлення у громадянстві України іноземця або іноземця, якому надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, шляхом подання заяви про поновлення у громадянстві України за відсутності підстав, передбачених ч. 5 ст. 9 цього Закону (нова редакція ст. 10 Закону). На наш погляд, така ситуація спрощеного «узаконеного» подвійного/множинного громадянства для іноземців та іноземців, яким надано статус біженця або притулок в Україні, створюватиме певні ризики для національної безпеки України, зважаючи на те, що наша держава наразі перебуває в стані фактичного збройного конфлікту з Російською Федерацією та з огляду на глобальні міграційні процеси, що може призвести до неконтрольованого збільшення кількості так званих «економічних мігрантів» в Україні з усього світу.

Головне управління вважає, що з огляду на правовий зміст громадянства встановлювати *обов'язковий* спрощений порядок прийняття до громадянства України для вказаних категорій осіб є не зовсім правильним.

Недостатньо обґрунтованою є також пропозиція проекту, якою передбачається *не поширювати на біженців* зобов'язання повернути паспорт іноземної держави до уповноважених органів цієї держави в разі набуття громадянства України (нова редакція ст. 9 Закону). Прийняття такої норми може призвести до незаконного використання таких паспортів цими або іншими особами. Вважаємо, що безконтрольне користування такими паспортами не може допускатись. Принагідно також зазначимо, що відповідних змін до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» в контексті спрощеного набуття ними громадянства України поданим законопроектом не пропонується.

8.2. Проект не містить достатніх і завершених правових механізмів реалізації його положень, як того вимагає конституційний принцип правової держави і на недопущення чого неодноразово звертав увагу Конституційний Суд України (рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010).

Так, проектом пропонується віднести до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, «*ведення обліку осіб-громадян України, які набули (мають наявне), припинили іноземне громадянство (підданство) або громадянства (підданства)*» (новий п. 10 ч. 1 ст. 24 Закону) та здійснення контролю *за достовірністю декларування особами-громадянами України набуття (наявності), припинення іноземного громадянства (підданства) або громадянств (підданств)* (ч. 2 нової ст. $25^1$ Закону в редакції проекту). Однак зі змісту законопроекту не є зрозумілим, у який спосіб (за якою процедурою) вказаний центральний орган виконавчої влади виявлятиме та встановлюватиме факт того, що громадянин України набув (має наявне), припинив іноземне громадянство (підданство) та здійснюватиме

контроль за достовірністю декларування. Для виявлення і встановлення таких фактів держави, як правило, укладають двосторонні угоди про обмін інформацією щодо осіб, які мають громадянство обох держав. Вбачається, що до цього процесу мають бути залучені також Державна прикордонна служба, Міністерство закордонних справ України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України та ін.

У п. 9 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про державну службу» передбачається, що особа, яка бажає взяти участь у конкурсі, *у письмовій заяві* зобов'язана повідомляти про відсутність громадянства (підданства) іноземної держави (для посад категорії «А» і «Б») та про відсутність чи наявність громадянства (підданства) іноземної держави (для посад категорії «В») (новий п. 10 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про державну службу» в редакції проекту). Проте з тексту законопроекту не випливає мета та правове призначення подання такої заяви, порядок перевірки достовірності вказаної в ній інформації, юридичні наслідки для особи за недостовірність вказаної в заяві інформації тощо.

**9.** Звертаємо увагу на неповну відповідність запропонованої редакції проекту вимогам усталеної практики законотворення.

9.1. Відповідно до Правил оформлення проектів законів та основних вимог законодавчої техніки (Методичні рекомендації)[14] у разі внесення змін до кількох законів вони подаються в хронологічному порядку, причому, якщо в переліку актів, до яких вносяться зміни, є кодекси, вони ставляться на першому місці. Проте зазначені рекомендації у законопроекті не враховані.

9.2. Потребує вдосконалення нумерація структурних частин розділу I законопроекту, адже він містить два пункти під номером 2. Крім того, у тексті проекту міститься два окремих пункти щодо внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України». Зокрема, в першому випадку мова йде про зміни до ст. 7 (п. 2 розділу I проекту), а в іншому – про зміни до ст. 4 вказаного Закону (п. 20 розділу I проекту).

9.3. У п. 6 розділу I законопроекту пропонується включити новий п. 4 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Зауважимо, що п. 4 ч. 1 ст. 12 цього Закону виключено на підставі Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII, а правилами законодавчої техніки не рекомендується включати до закону нові структурні частини з такими ж номерами, які мали раніше виключені структурні частини.

9.4. У п. 7 розділу I законопроекту пропонується внести зміни до абз. 1 ч. 6 ст. 23 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг». Зазначимо, що відповідну статтю виключено із цього Закону на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» від 12.09.2019 № 79-IX.

9.5. Бракує юридичної визначеності неодноразово застосованому у приписах проекту формулюванню «встановлення факту наявності громадянства

---

[14] Правила оформлення проектів законів та основних вимог законодавчої техніки (Методичні рекомендації). К., 2014. С. 27. URL: http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf

(підданства) іноземної держави *чи* набуття громадянства (підданства) іноземної держави», що вважатиметься підставою для припинення служби у відповідних органах державної влади та місцевого самоврядування (п. п. 2, 4, 12, 17-18 розділу І проекту). Видається, що в обох випадках йдеться про один і той же юридичний факт (адже особа не може мати громадянства, не набувши його), а тому вживання двох різних формулювань у цьому випадку є зайвим.

9.6. Згідно з Правилами оформлення проектів законів та основних вимог законодавчої техніки (Методичні рекомендації)[15] перехідні положення включаються до законопроекту у разі, якщо потрібно врегулювати відносини, пов'язані з переходом від існуючого правового регулювання до бажаного, того, яке має запроваджуватися з прийняттям нового закону. Перехідні положення не можуть міститися в законопроектах про внесення змін до інших законів. З огляду на зазначене назва розділу ІІ законопроекту потребує відповідних змін.

**10.** На нашу думку, легалізація подвійного/множинного громадянства в Україні має, крім внесення відповідних змін до Конституції України, неодмінно відбуватись комплексно із широким залученням експертів у сфері конституційного, міжнародного права, соціологів, політологів, фахівців в сфері міграційних питань, громадськості тощо, адже, як зазначив Європейський суд з прав людини, «питання щодо доступу до громадянства перебуває у матриці Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод як частина соціальної ідентичності особи і належить до її приватного життя»[16]. Принагідно також зауважимо, що відповідно до Указу Президента України № 85/2021, яким введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони від 26 лютого 2021 року «Про невідкладні заходи щодо протидії загрозам національній безпеці у сфері громадянства», Кабінету Міністрів України разом із Центральною виборчою комісією та Службою безпеки України у двомісячний строк надано доручення проаналізувати українське законодавство України щодо питань, пов'язаних з подвійним (множинним) громадянством. За результатами такого аналізу Уряд не пізніше ніж за шість місяців має внести на розгляд парламенту законопроекти, які б передбачали низку обмежень для українців з подвійним (або більше) громадянством. Зокрема, передбачається, що такі особи не зможуть: претендувати на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; на зайняття керівних посад на стратегічних об'єктах державної власності; мати допуск до державної таємниці; бути членом виборчої комісії, офіційним спостерігачем або проводити передвиборчу агітацію на загальнодержавних і місцевих виборах; бути членом політичної партії.

Крім того, слід враховувати, що 19.05.2020 було відкладено розгляд в парламенті України законопроекту «Про внесення змін до деяких законів України щодо питань громадянства» (реєстр. № 2590 від 13.12.2019), поданого Президентом України, який має схожий предмет правового регулювання.

---

[15] Правила оформлення проектів законів та основних вимог законодавчої техніки (Методичні рекомендації). К., 2014. С. 11-12. URL: http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf

[16] Rene de Groot and Olivier Vonk. Nationality, Statelessness and ECHR's Article 8: Comments on Genovese v. Malta. *European Journal of Migration and Law*. 2012. Vol. 14. Issue 3. Pp. 317–325.

**11.** Зауваження щодо змісту проекту не вичерпуються вищенаведеними. Однак з огляду на зміст та обсяг викладеного вище вважаємо недоцільним подальше розширення цього висновку.

Керівник Головного управління С. Тихонюк

Вик.: О. Мірошниченко, О. Мельник,
О. Макаренко, В. Грицак

СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач:ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЇВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/109574 від 29.03.2021
455634