



## ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-49-02

---

*До реєстр. № 6368 від 02.12.2021,  
реєстр. № 6368-1 від 09.12.2021,  
реєстр. № 6368-2 від 17.12.2021*

### Верховна Рада України

Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин на своєму засіданні 21 січня 2022 року (Протокол № 47) розглянув проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України (реєстр. № 6368 від 02.12.2021), поданий Президентом України та визначений ним як невідкладний для позачергового розгляду Верховною Радою України, та альтернативні до нього проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України (реєстр. № 6368-1 від 09.12.2021), поданий народними депутатами України Дундою О.А., Поляком В.М., і проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо підстав і порядку прийняття та припинення громадянства України (реєстр. № 6368-2 від 17.12.2021), поданий народним депутатом України Княжицьким М.Л.

I. Проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України» (реєстр. № 6368), розроблено на виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 лютого 2021 року «Про невідкладні заходи щодо протидії загрозам національній безпеці у сфері громадянства», введеного в дію Указом Президента України від 4 березня 2021 року № 85.

Згідно з пояснювальною запискою метою законопроекту є актуалізація положень законодавства у сфері громадянства, зокрема підстав і порядку набуття та припинення громадянства України.

Законопроектом викладається у новій редакції Закон «Про громадянство України».

Проектом зокрема:

удосконалюється понятійний апарат Закону;

суттєво змінюються умови щодо набуття громадянства України за народженням, за територіальним походженням, прийняття до громадянства, поновлення у громадянстві України (зокрема разом із заявою про набуття громадянства України передбачається можливість подання декларації про визнання громадянином України або зобов'язання припинити іноземне громадянство, або декларації про відмову від іноземного громадянства та визнання себе лише громадянином України, або декларації про відсутність іноземного громадянства);

удосконалюються положення щодо набуття громадянства України дитиною;

повністю переглядаються підстави втрати громадянства України (зокрема з переліку таких підстав виключається добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави);

визначаються підстави для скасування рішень про встановлення, оформлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України;

визначаються положення щодо обробки персональних даних осіб при вирішенні питань громадянства; подання іноземцями та особами без громадянства біометричних даних;

передбачається внесення всіх даних, пов'язаних із громадянством, до Єдиного державного демографічного реєстру;

уточнюються повноваження органів державної влади, які беруть участь у вирішенні питань громадянства України, та ін.

Відповідно до Прикінцевих та перехідних положень проекту цей Закон набиратиме чинності одночасно з набранням чинності Законом України "Про запобігання та протидію загрозам національній безпеці України у сфері громадянства" (законопроект реєстр. № 6369).

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку висловлює низку зауважень до проекту, переважно концептуального характеру.

Головне управління вважає, що для повного узгодження з Конституцією України положень законодавства, які мають ознаки санкціонування подвійного (множинного) громадянства, необхідне внесення відповідних змін до Конституції України.

На їх думку, втілення ідеї проекту потребує переосмислення підходів до визначення обсягу політичних прав громадян України, що мають одночасно громадянство іноземної країни.

Закладена у проекті ідея лібералізації інституту подвійного/множинного громадянства в Україні призведе до розширення кола осіб, які наділятимуться громадянськими правами, зокрема, виборчими правами.

З-поміж іншого зауважується, що в умовах України наявність в особи множинного громадянства потенційно може створювати істотні проблеми і навіть загрози у вирішенні питань щодо: проходження особами з подвійним/множинним громадянством військової служби; оподаткування; забезпечення дипломатичного захисту таких осіб; лояльності таких осіб по відношенню до держав їх громадянства; реалізації такими особами виборчого права та ймовірного 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; надходження до України так званих «економічних біженців», 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, виборче право тощо).

Крім того, легалізація подвійного громадянства Україною потенційно може створити підґрунтя для перегляду Європейським Союзом безвізового режиму з Україною, оскільки змінюються умови, за яких такий режим було надано.

Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій рекомендує Верховній Раді України проект № 6368 за результатами розгляду у першому читанні прийняти за основу.

Висновок Міністерства фінансів України: законопроект не містить питань бюджетної політики.

Відповідно до узагальненої інформації, що надійшла від Міністерства внутрішніх справ України разом з Міністерством закордонних справ України, Міністерством економіки України, Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерством юстиції України, Міністерством освіти і науки України, Міністерством фінансів України, Державною міграційною службою України, Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Національним агентством з питань запобігання корупції, Національним агентством України з питань державної служби, проект підтримується у разі врахування наданих пропозицій і зауважень.

Служба безпеки України надала свої зауваження та пропозиції до проекту. Зокрема, звертається увага, що запропонований проектом підхід щодо набуття громадянства України фактично без відмови від іноземного

громадянства (підданства) потребує доопрацювання, оскільки може використовуватись спецслужбами іноземних держав (насамперед Російської Федерації) для проникнення та подальшої легалізації в Україні власної агентури.

Висловлені також зауваження щодо оновлених підстав прийняття до громадянства України та втрати громадянства України. Зокрема щодо можливості подання декларації про визнання громадянином України - документу, у якому іноземець, який подає заяву про набуття громадянства України, або його законний представник засвідчує, що в разі набуття громадянства України у правових відносинах з Україною особа визнає себе лише громадянином України на території України зауважується, що майбутній правовий статус такої особи під час перебування за межами України буде виключати поширення на неї обов'язків та відповідальності, обумовлених громадянством України, які передбачені податковим, виборчим, цивільним, кримінальним законодавством, законодавством про адміністративні правопорушення, законодавством про проходження військової служби тощо.

Інститут законодавства Верховної Ради України підтримує у цілому вдосконалення регламентації питань щодо громадянства України та звертає увагу на деякі нормотворчі аспекти проекту.

Національний інститут стратегічних досліджень звертає увагу, що впровадження множинного громадянства потребує комплексного юридичного аналізу, дослідження відповідності положенням Конституції України, вказує на ризики в сфері національної безпеки.

Актуалізується питання стосовно функціонування безвізового режиму з Європейським Союзом, який стосується виключно осіб із українським громадянством, а не біпатридів.

Можливим способом, що дозволить запобігти цьому ризику, є доповнення розділу VI Прикінцеві та перехідні положення» проекту нормою, яка передбачатиме, що пункт 8 частини першої статті 28 «Повноваження Міністерства закордонних справ України, посольств та консульських установ України» в частині видачі паспортів громадянина України для виїзду за кордон громадянам України, що мають громадянство (підданство) іноземної держави, тимчасово (до часу підписання додаткової Угоди між Україною та Європейським Союзом) не застосовується.

На думку Національного інституту стратегічних досліджень, загальний баланс інтересів щодо врегулювання питання громадянства могло б бути досягнуто через закріплення у статті 25 Конституції України права громадян України набувати множинне громадянство на підставі міжнародних договорів України, які укладаються з урахуванням національних інтересів і стану міждержавних відносин.

У разі підтримки Верховною Радою України підходу щодо можливості врегулювання питання множинного громадянства у Законі України «Про громадянство України», що пропонується авторами законопроектів № 6368 та № 6368-1, більш зваженими виглядають положення законопроекту № 6368, оскільки вони передбачають запровадження певних особливостей набуття громадянства України та поновлення у громадянстві України деякими категоріями іноземців (стаття 17 законопроекту № 6368). Зокрема встановлюється необхідність подання зобов'язання припинити іноземне громадянство для осіб, які є громадянами (підданими) держави, включеної Кабінетом Міністрів України до переліку держав міграційного ризику.

Тернопільська обласна рада у своєму зверненні до Президента України, Голови Верховної Ради України, народних депутатів України просить зняти з розгляду проект реєстр. № 6368 та висловлюється щодо неприпустимості введення множинного громадянства. На думку депутатів обласної ради, запровадження множинного громадянства несе загрозу національній безпеці та територіальній цілісності України, стимулюватиме сепаратизм і збільшить корупцію в Україні, створить умови для остаточного грабунку землі як основного національного багатства України.

Представництво УВКБ ООН в Україні висунуло пропозицію, щоб стаття 9 «Прийняття до громадянства України» проекту Закону включала положення, що дозволяє власникам статусу додаткового захисту в Україні подавати заяву про оформлення набуття громадянства через п'ять років з моменту надання їм статусу особи, яка потребує додаткового захисту. Цей період буде відповідати мінімальній кількості років проживання, необхідної для іноземців, які постійно перебувають в Україні, для отримання громадянства.

**II.** Проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України (реєстр. № 6368-1 від 09.12.2021), поданий народними депутатами України Дундою О.А., Поляком В.М., з метою удосконалення правого забезпечення регулювання питань громадянства в Україні.

Проектом запропоновані зміни до Закону України «Про громадянство України» (далі – Закон).

Основними новелами законопроекту є:

набуття громадянами України громадянства (підданства) іноземної держави без втрати громадянства України, а також набуття іноземцями громадянства України без відмови від громадянства своєї держави;

запровадження для всіх громадян декларування про набуття (наявність), припинення (відсутність) іноземного громадянства (підданства) та ведення обліку громадян України, що мають громадянство інших держав.

Законопроектом, зокрема, пропонується:

із Закону вилучити норми щодо обов'язку іноземців подавати при набутті громадянства України зобов'язання припинити іноземне громадянство, декларацію про відмову від іноземного громадянства, а для осіб без громадянства - декларацію про відсутність іноземного громадянства, та щодо обов'язку особи, яка набула громадянство України, повернути паспорт іноземної держави до уповноважених органів цієї держави;

запровадити загальне декларування про набуття (наявність), припинення (відсутність) іноземного громадянства (підданства) або громадянств (підданств), що поширюватиметься на всіх осіб;

вилучити із переліку підстав для втрати громадянства України добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття;

запровадити облік осіб-громадян України, які набули (мають наявне), припинили іноземне громадянство (підданство) або громадянства (підданства), що будуть вести центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, Міністерство закордонних справ України, посольства та консульські установи України;

зобов'язати осіб-громадян України, що набули, припинили іноземне громадянство (підданство) у місячний термін подати декларацію про набуття (наявність), припинення іноземного громадянства (підданства) або громадянств (підданств) до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства;

покласти на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства здійснення контролю за достовірністю зазначеного декларування;

передбачити, що громадяни України, що порушили вимоги такого декларування несуть адміністративну та кримінальну відповідальність згідно законів України;

зобов'язати громадян України, які вже мають громадянство (підданство) іноземної держави протягом трьох місяців після набрання чинності цим Законом подати декларацію про наявність такого громадянства.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку висловлює зауваження до проекту.

Оскільки у даному законопроекті, так само, як і в основному законопроекті (реєстр. № 6368), пропонуються кроки до легалізації в Україні інституту подвійного/множинного громадянства, то висловлюються зауваження аналогічного характеру, що і до проекту реєстр. № 6368.

Головне управління, як і раніше, вважає, що для повного узгодження з Конституцією України положень законодавства, які мають ознаки санкціонування подвійного (множинного) громадянства, необхідне внесення відповідних змін до Конституції України.

Також висловлюється низка зауважень щодо необхідності суттєвого доопрацювання законопроекту.

Висновок Міністерства фінансів України: законопроект не містить питань бюджетної політики.

Відповідно до узагальненої інформації, що надійшла від Міністерства внутрішніх справ України разом з Міністерством закордонних справ України, Міністерством економіки України, Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерством юстиції України, Міністерством освіти і науки України, Міністерством фінансів України, Державною міграційною службою України, Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Національним агентством з питань запобігання корупції, Національним агентством України з питань державної служби, проект не враховує реальні та можливі загрози національній безпеці України, у зв'язку з чим проект не підтримується.

Служба безпеки України зауважує, що законопроект не враховує останні зміни до Закону «Про громадянство України», що відбулися після його реєстрації, внаслідок прийняття Закону України від 14 грудня 2021 року № 1941-ІХ.

Інститут законодавства Верховної Ради України, зокрема, звертає увагу на те, що окремі положення чинного Закону «Про громадянство України» (зокрема, статті 1, 8-10, 24, 25), до якого законопроектом запропоновані зміни, зазнали змін згідно із Законом «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо спрощеного набуття громадянства України окремими категоріями осіб» від 14 грудня 2021 року № 1941-ІХ, що набув чинності.

Національним інститутом стратегічних досліджень надані пропозиції та зауваження до проекту щодо запровадження множинного громадянства, спільні з проектом реєстр. № 6368. В цій частині проект потребує комплексного юридичного аналізу, зокрема на предмет дослідження відповідності положенням Конституції України, та звертає увагу на ризики в сфері національної безпеки.

Разом з цим, на їх думку, позитивною новелою законопроекту № 6368-1 є положення, пропоновані у «Прикінцевих та перехідних положеннях» законопроекту, які запроваджують обов'язок усіх громадян України, які мають громадянство (підданство) іноземної держави, подати відповідну декларацію.

**III.** Проект Закону України про внесення змін до Закону України "Про громадянство України" щодо підстав і порядку прийняття та припинення громадянства України (реєстр. № 6368-2 від 17.12.2021), поданий народним депутатом України Княжицьким М.Л., згідно з заявленою метою, спрямований

на удосконалення чинного законодавства про отримання та припинення громадянства України, спрощення вимог для отримання громадянства закордонними українцями та одночасно з цим створення запобіжників для недопущення прийняття у громадянство осіб, які публічно схвалювали агресію проти України, анексію Криму, окупацію інших частин України, висловлювались зневажливо про Україну, українців, українську мову, територію тощо.

На думку ініціатора проекту, «питання множинного громадянства, запропоноване законопроектом № 6368, якщо і може бути врегульоване нормами законів України, то лише за умови попереднього тлумачення з боку Конституційного Суду України, якщо ним буде визнана допустимість такого. В іншому випадку, Україна може зіткнутись з проблемами щодо наданого нею громадянства, яке не буде у особи єдиним, і надання якого буде визнано неконституційним».

Законопроектом запропоновано низку змін до Закону України «Про громадянство України». Проектом зокрема:

- розширюється коло осіб, які набувають громадянство України за територіальним походженням (до кола родичів додається прадід, прабаба, інший родич за прямою лінією споріднення);

- уточнюються умови прийняття до громадянства України (ними визначаються визнання іноземцем або особою без громадянства територіальної цілісності України, що засвідчується підписанням заяви про прийняття до громадянства України, подання декларації про визнання себе лише громадянином України; пропонується встановити, що умова безперервного проживання на законних підставах на території України протягом останніх 5 років не поширюється на осіб, які отримали статус закордонного українця і перебували в цьому статусі впродовж не менш як десяти років);

- доповнюється перелік підстав, за яких особа не приймається до громадянства України (перебування особи під санкціями, не прийняття щодо особи рішення про заборону в'їзду в Україну, публічне заперечення факту агресії проти України з боку держави-агресора, публічне закликання до насильницької зміни конституційного ладу і цілісності держави, добровільне отримання громадянства держави-агресора тощо);

- доповнюються підстави для втрати громадянства України (до них пропонується віднести: приховування особою будь-якого суттєвого факту, наявності якого стосовно особи не могло бути прийнято рішення про прийняття до громадянства, обману, у тому числі невиконання зобов'язання, взятого особою в зобов'язанні припинити іноземне громадянство, в декларації про відмову від іноземного громадянства та визнання себе лише громадянином України; встановлення факту проходження військової служби за контрактом у державі, визнаній Верховною Радою України державою-агресором або



державою-окупантом, особами, які на момент проходження військової служби мали (мають) громадянство України).

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку висловлює зауваження до проекту. Узагальнюючого висновку Головне управління не надає, однак із змісту висловлених зауважень проект потребує суттєвого доопрацювання.

Зокрема звертається увага, що деякі запропоновані зміни вже внесені до чинного Закону «Про громадянство України» Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо спрощеного набуття громадянства України окремими категоріями осіб» (№ 1941-ІХ від 14 грудня 2021 року). Йдеться про розширення кола осіб, які можуть набувати громадянство України за територіальним походженням, (зміни до ч. 1 ст. 8 Закону).

Частина новел проекту, на думку Головного управління, виглядають недостатньо обґрунтованими, а в разі їх прийняття потенційно можуть створити проблеми у правозастосуванні.

Мова йде про: сумнівність доповнення однієї з умов прийняття до громадянства України «визнанням територіальної цілісності України, що засвідчується підписанням заяви про прийняття до громадянства України, складеної та поданої відповідно до законодавства»; доповнення Закону новим видом декларації – «декларація про визнання себе лише громадянином України» (проект не містить її визначення, правила її подання, її правових наслідків); зміни щодо умов, за наявності яких особа не приймається до громадянства України; введення нових підстав для втрати громадянства України.

Висновок Міністерства фінансів України: законопроект не містить питань бюджетної політики.

Відповідно до узагальненої інформації, що надійшла від Міністерства внутрішніх справ України разом з Міністерством закордонних справ України, Міністерством економіки України, Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерством юстиції України, Міністерством освіти і науки України, Міністерством фінансів України, Державною міграційною службою України, Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Національним агентством з питань запобігання корупції, Національним агентством України з питань державної служби, до проекту висловлюються зауваження, з огляду на які проект потребує суттєвого доопрацювання.

Служба безпеки України висловлює застереження щодо нової підстави для втрати громадянства України – встановлення факту проходження військової служби за контрактом у державі, визнаній Верховною Радою

України державою-агресором або окупантом, особами, які на момент проходження військової служби мали (мають) громадянство України.

Інститут законодавства Верховної Ради України зазначає, що законопроектом пропонується нова редакція частини першої статті 8 та зміни до статей 9 та 19 Закону «Про громадянство України» (далі – Закон). Утім, 14 грудня 2021 року було прийнято Закон «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо спрощеного набуття громадянства України окремими категоріями осіб» № 1941-ІХ, яким, зокрема, статті 8 та 9 Закону викладено у новій редакції. З огляду на це, передбачені законопроектом пропозиції, на їхню думку, втратили актуальність. До того ж, окремі новації, що містяться у законопроекті, враховані, зокрема, у чинній редакції частини першої статті 8 Закону.

Під час розгляду на засіданні Комітету альтернативних законопроектів зазначалося, що основними рисами законопроектів № 6368 та № 6368-1 є пропозиція щодо можливості набуття громадянами України громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав) без втрати громадянства України, а також набуття іноземцями громадянства України без відмови від громадянства своєї держави.

Водночас законопроект № 6368-2 не містить таких ініціатив, хоча його автор, як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту, не відкидає таку можливість за умови попереднього тлумачення Конституційного Суду України, якщо ним буде визнана допустимість такого. Наразі ним пропонується лише часткове удосконалення Закону України «Про громадянство України» без кардинальної зміни державної політики у цій сфері.

Разом з цим, відзначалося про необхідність комплексного оновлення Закону «Про громадянство України» відповідно до сучасних реалій, в тому числі необхідності легалізації множинного громадянства, з урахуванням національних інтересів та мінімізацією безпекових загроз.

В обговоренні зазначених законопроектів на засіданні Комітету взяли участь та висловили свою позицію про підтримку законопроекту реєстр. № 6368, поданого Президентом України, представники Державної міграційної служби України, Державної прикордонної служби України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства внутрішніх справ України, Національного інституту стратегічних досліджень.

Представники Представництва світового Конгресу Українців в Україні, мережі Global Ukrainians висловились про необхідність легалізації множинного громадянства, яке фактично має місце в нашій державі.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та окремі члени Комітету звернули увагу, що 99 народних депутатів України звернулися із Конституційним поданням щодо офіційного тлумачення статі 4 Конституції України в аспекті положення про те, що в Україні існує єдине громадянство.

Наразі Конституційним Судом України не надано офіційного тлумачення терміну «єдине громадянство».

Розглянувши альтернативні законопроекти, за підсумками обговорення Комітет ухвалив рішення рекомендувати Верховній Раді України:

проект Закону України про внесення змін до Закону України "Про громадянство України" щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України" (реєстр. № 6368 від 02.12.2021), поданий Президентом України, включити до Порядку денного шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання та за результатами розгляду у першому читанні прийняти за основу;

проект Закону України про внесення змін до Закону України "Про громадянство України" щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України (реєстр. № 6368-1 від 09.12.2021), поданий народними депутатами України Дундою О.А., Поляком В.М., включити до Порядку денного шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання та за результатами розгляду у першому читанні відхилити;

проект Закону України про внесення змін до Закону України "Про громадянство України" щодо підстав і порядку прийняття та припинення громадянства України (реєстр. № 6368-2 від 17.12.2021), поданий народним депутатом України Княжицьким М.Л., включити до Порядку денного шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання та за результатами розгляду у першому читанні відхилити.

Співдоповідачем з цих питань визначено Голову Комітету Лубінця Дмитра Валерійовича.

Голова Комітету

Д. ЛУБІНЕЦЬ



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ЛУБІНЕЦЬ ДМИТРО ВАЛЕРІЙОВИЧ  
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA10400000056B95E006FFCA102  
Дійсний до: 03.11.2022 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 04-25/3-2022/18152 від 24.01.2022



810443