

**ДЕЯКІ ЗАУВАЖЕННЯ ДО ОСТАННІХ ЗАКОНОДАВЧИХ  
ІНІЦІАТИВ ЩОДО ЛЕГАЛІЗАЦІЇ МНОЖИННОГО  
ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ**

**Зозуля Олександр Ігорович**

*доктор юридичних наук, професор,  
завідувач наукового сектору порівняльного конституційного  
та муніципального права*

*Науково-дослідного інституту державного будівництва  
та місцевого самоврядування*

*Національної академії правових наук України  
м. Харків, Україна*

Питання множинного громадянства в Україні, передусім, актуалізується вимушеним виїздом закордон мільйонів українців через повномасштабне вторгнення РФ до України, реальною наявністю іноземного громадянства у значної частини громадян України, активним наданням свого громадянства державою-агресором, існуванням помітної української діаспори. У цьому контексті слід загалом підтримати прагнення до формування у законопроекті від 22.01.2024 р. реєстр. № 10425 однозначного ставлення держави до множинного громадянства та усунення прогалин чинного законодавства про громадянство. Крім цього, істотне соціально-політичне значення даних питань та дискусійність положень основного законопроекту зумовили появу альтернативних законопроектів від 05.02.2024 р. реєстр. № 10425-1 і реєстр. № 10425-2. Саме тому в контексті вдосконалення інституту громадянства в Україні нами й вбачаються актуальними питання переваг і недоліків вказаних законопроектів.

Загалом законопроекти № 10425, № 10425-1 і № 10425-2 дещо уточнюють, лібералізують та осучаснюють чинне законодавство про громадянство. Так, їх позитивними новаціями є: актуалізація категорій осіб, які не можуть набути громадянство України; перегляд підстав для втрати громадянства України; уточнення повноважень державних органів, які беруть участь у вирішенні питань громадянства; врегулювання правових засад перебування на території України іноземців та осіб без громадянства, які були залучені до захисту України, тощо.

Відзначимо, що законопроектом № 10425 визначено спрощений порядок набуття громадянства України громадянами низки держав (закріплюється перелік із понад 40 держав). Це передбачає подання такими особами замість зобов'язання припинити іноземне громадянство декларації про визнання себе громадянином України, що означатиме набуття ними подвійного громадянства.

Як відомо, у Конституції України проголошено принцип єдиного громадянства, зміст якого безпосередньо не розкривається, що й допускає

його різні інтерпретації. Тому вважаємо, що запропонованій законопроектом № 10425 фактичній легалізації в Україні множинного громадянства з огляду на її суттєві соціально-політичні наслідки має передувати роз'яснення Конституційним Судом України конституційного принципу єдиного громадянства.

А з урахуванням міжнародної практики найбільш оптимальним було би встановлення спрощеної процедури прийняття до громадянства України не в односторонньому порядку, а на засадах взаємності з іншими державами. Крім того, легалізація множинного громадянства потребує одночасного вирішення зумовлених нею проблем, пов'язаних із подвійним оподаткуванням, участю у виборах громадян, які постійно проживають закордоном, здійсненням біпатридами права на доступ до державної служби, їх ухиленням від проходження військової служби та від кримінальної юрисдикції України тощо.

Істотною новелою законопроекту № 10425-2 є надання можливості набуття громадянства України у спрощеному порядку громадянам не низки наперед законодавчо перелічених держав (як в основному законопроекті № 10425), а тих держав, які укладуть з Україною міжнародні договори з даного приводу. Загалом слід підтримати такий підхід, що має дозволити вирішити питання спрощеного порядку набуття громадянства України насамперед на більш об'єктивних, недискримінаційних засадах взаємності. Укладення двосторонніх міжнародних договорів також забезпечить одночасне врегулювання низки зумовлених подвійним громадянством питань, пов'язаних із проходженням військової служби, оподаткуванням, кримінальною юрисдикцією тощо. Водночас слід зважати, що це фактично вимагатиме перегляду існуючих міжнародних двосторонніх договорів України з низкою інших держав, які раніше вже були укладені з протилежною метою уникнення випадків подвійного громадянства.

Викладена у законопроекті № 10425 така додаткова підстава відмови у прийнятті до громадянства України як «створення загрози національним інтересам, національній безпеці, охороні громадського порядку, суверенітету і територіальній цілісності України» є доволі обґрунтованою національними інтересами України у поточних реаліях триваючої повномасштабної російсько-української війни. Проте задля спрощення правореалізації та запобігання зловживанням цією підставою відмови у прийнятті до громадянства у законодавстві має бути деталізовано зміст такої підстави і порядок її встановлення. Наприклад, тут могло би йтися про публічне заперечення факту агресії проти України з боку держави-агресора, роботу в органах влади держави-агресора, добровільне отримання громадянства держави-агресора тощо.

Законопроектом № 10425 пропонується встановити й таку підставу втрати громадянства України як використання повнолітнім біпатридом паспортного документа іноземця, наслідком чого є «створення загрози національній безпеці та/або національним інтересам України». Дана підстава загалом корелюється з положеннями ч. 1 ст. 7 Європейської

конвенції про громадянство від 06.11.1997 р. Однак, її формулювання також потребує більшої законодавчої визначеності. Зокрема в інтересах дотримання прав громадян, мінімізації корупційних ризиків та уникнення зловживань у законодавстві слід закріпити всі ознаки та прояви «загроз національній безпеці та/або національним інтересам України», а також суб'єктів і механізм підтвердження наявності таких загроз у діях певної особи.

Дискусійним вбачається запровадження законопроектом № 10425-2 такої підстави втрати громадянства України як невиконання вимог щодо взяття на військовий облік впродовж шести місяців після набуття громадянства України. Перш за все, викликає сумнів співмірність такого істотного заходу як втрата громадянства тяжкості правопорушення. Зокрема згідно ст. 210 КУпАП порушення правил військового обліку є лише адміністративним правопорушенням. Для порівняння інші підстави втрати громадянства України пов'язані з вчиненням істотно небезпечніших правопорушень (вчинення злочину проти основ національної безпеки або терористичного акту, участь у збройній агресії проти України тощо). Доцільно було би уточнити й формулювання даної норми, враховуючи, що відповідно до чинного законодавства військовому обліку підлягають не всі, а лише окремі категорії громадян України.

Згідно законопроекту № 10425 особам, які набувають громадянство України у спрощеному порядку, надається право не засвідчувати рівень володіння державною мовою за умови подання зобов'язання про складання іспитів з основ Конституції, історії України та на рівень володіння державною мовою. При цьому, такі особи будуть зобов'язані опанувати державну мову вже протягом не двох, а трьох років з дня набуття громадянства України. Беручи до уваги важливість державної мови для зміцнення державності та єдності суспільства під час триваючого повномасштабного вторгнення РФ до України, вважаємо недоцільним збільшення строку для виконання зобов'язання з опанування державної мови. Тим більше, що для набуття громадянства України за територіальним походженням знання основ Конституції, історії України й володіння державною мовою залишаються безумовно обов'язковими.

Крім того, законопроектом № 10425-2 пропонується встановити обмеження щодо обрання депутатом, сільським, селищним, міським головою особи, яка набула громадянство України у спрощеному порядку, якщо від дати такого набуття минуло менше п'яти років. Встановлення виборчого цензу залежно від способу набуття громадянства України не є усталеним для національного виборчого законодавства. З огляду на це необхідне більше обґрунтування доцільності подібного обмеження виборчих прав окремих громадян України та його відповідності ч. 1, 2 ст. 24, ч. 1 ст. 38 Конституції України, які гарантують рівність конституційних прав громадян та їх право бути обраними. З іншого ж боку, залишаючи поза увагою питання конституційності, обмеження доступу біпатридів до посад в органах влади дійсно може бути виправданим інтересами національної

безпеки в умовах триваючої російсько-української війни, але у такому разі дані обмеження мали би мати не тимчасовий, а постійний характер. Також звертає увагу й відсутність у законопроекті № 10425-2 конкретної процедури верифікації дотримання громадянами даної умови для їх реєстрації кандидатами на відповідних виборах (подання громадянином певних документів, проведення перевірки виборчою комісією тощо).

Основною новацією законопроекту № 10425-1 є прив'язка набуття ним чинності до внесення змін до Конституції України в частині уточнення визначення єдиного громадянства. Наголосимо, що зміна у законодавстві державної політики у напрямку лібералізації множинного громадянства має ґрунтуватись на вже чинних положеннях Конституції України (що випливає з ч.2 ст.8 Основного Закону), а не на суто гіпотетичних змінах її тексту, зокрема зважаючи на ключове значення громадянства у структурі конституційно-правового статусу людини. Тим більше, що згідно ст. 157 Конституції України вона не може бути змінена в умовах воєнного стану. Наразі ж в Україні вже два роки триває воєнний стан, який очікувано продовжуватиметься й надалі. Вказане ставить під сумнів не тільки прийнятність обраного підходу щодо прийняття закону, який наразі не відповідає Конституції України, але й прогнозовану можливість реального внесення відповідних змін до Основного Закону.

Таким чином, останні законодавчі ініціативи щодо легалізації множинного громадянства не мають комплексного характеру, є фрагментарними й загалом очікувано не спроможні забезпечити належне правове регулювання та правозастосування. Вирішення питання легалізації множинного громадянства в Україні насамперед потребує: попереднього тлумачення Конституційним Судом України сутності конституційного принципу єдиного громадянства і проведення широкого громадського обговорення; забезпечення одночасного вирішення низки проблем, які обумовить легалізація в Україні множинного громадянства; конкретизації змісту нових підстав відмови у прийнятті до громадянства України і підстав його втрати; спрощення порядку набуття громадянства України громадянами інших держав саме на засадах взаємності, поширення спрощеного порядку і на представників української діаспори. Це сприятиме ефективності законодавства про громадянство, забезпеченню дотримання прав громадян, зменшенню корупційних ризиків і недопущенню зловживань у даній сфері.