



НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

№ HD-1/201

"17" 12 2021 р.

Конституційний Суд України
вул. Жилянська, 14, м. Київ, 01033

Суб'єкт права на конституційне подання:
99 народних депутатів України

Уповноважений представник суб'єкта на конституційне подання за дорученням Народний депутат України
Бакумов Олександр Сергійович
вул. Грушевського, 5, місто Київ, 01008,
адреса електронної пошти:
bakumov@rada.gov.ua, тел.: (044) 255-34-41

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ **щодо офіційного тлумачення статті 4 Конституції України в аспекті положення про те, що в Україні існує єдине громадянство**

Відповідно до пункту 2 частини першої статті 150 Конституції України від 28 червня 1996 року №254к/96-ВР (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996 р. №30, стаття 141) (далі – Конституція; Основний Закон), статей 51, 52 Закону України “Про Конституційний Суд України” від 13 липня 2017 року №2136-VIII (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2017 рік, №35, сторінка 6, стаття 376) (далі – Закон України “Про Конституційний Суд України”) суб'єкт права на конституційне подання – 99 народних депутатів України звертаються до Конституційного Суду України щодо офіційного

тлумачення статті 4 Конституції України в аспекті положення, що в Україні існує єдине громадянство.

Така потреба у офіційному тлумаченні статті 4 Конституції України спричинена неможливістю вирішення порушених у даному конституційному поданні питань існуючими способами усунення правових колізій, існуванням різних правових точок зору на їх вирішення, а також поданням Президентом України *проекту Закону про внесення змін до Закону України “Про громадянство України” щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України* (№6368, зареєстрований 02 грудня 2021 року), прийняття якого матиме наслідком легалізацію в Україні множинного громадянства, що на думку суб’єктів цього конституційного подання суперечитиме конституційному принципу єдиного громадянства.

Наразі офіційне тлумачення Конституційним Судом України статті 4 Основного Закону в аспекті положення про те, що в Україні існує єдине громадянство, має важливе значення для розвитку і зміцнення України, як демократичної, соціальної, правової держави та недопущення прийняття законодавчих актів, які порушують конституційні принципи.

Відтак стаття 4 Конституції України проголошує, що в Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом.

Відповідно до частини першою статті 25 Конституції України громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство.

Відповідно до припису пункту 2 частини першої статті 93 Конституції України виключно законами України визначаються громадянство, правосуб’єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства.

В той же час Основним Законом Президента України наділено повноваженнями приймати рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні.

В Україні інститут громадянства регулюється Законом України “Про громадянство України” №2235-III (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001 р., №13, стаття 65) (далі – Закон України “Про громадянство України”) та Європейською конвенцією про громадянство, що була ратифікована Верховною Радою України 20 вересня 2006 року (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2008 р., №13, стор. 359).

Відповідно до статті 2 Закону України “Про громадянство України” законодавство України про громадянство ґрунтується на таких принципах:

1) єдиного громадянства - громадянства держави Україна, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. 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;

2) запобігання виникненню випадків безгромадянства;

3) неможливості позбавлення громадянина України громадянства України;

4) визнання права громадянина України на зміну громадянства;

5) неможливості автоматичного набуття громадянства України іноземцем чи особою без громадянства внаслідок укладення шлюбу з громадянином України або набуття громадянства України його дружиною (чоловіком) та автоматичного припинення громадянства України одним з подружжя внаслідок припинення шлюбу або припинення громадянства України другим з подружжя;

6) рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України;

7) збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України.

Незважаючи на те, що в статті 2 Закону України “Про громадянство України” задекларовано конституційний принцип єдиного громадянства, у тексті закону відсутня чітка норма про заборону випадків множинного громадянства. У пункті 1 частини першої статті 2 Закону України “Про громадянство України” зазначено, що якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визначається лише громадянином України.

Отже, Закон України “Про громадянство України” не визнає множинного громадянства за наявності в громадянина України громадянства іншої держави. Такий громадянин визнається лише громадянином України і, як наслідок, до нього застосовуються всі закони України, як і до решти громадян.

Водночас Законом України “Про громадянство України” передбачено, що підставою втрати громадянства України є добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття. Добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України для набуття громадянства іншої держави повинен був звертатися із заявою чи клопотанням про таке набуття відповідно до порядку, встановленого національним

законодавством держави, громадянство якої набуто (пункт 1 частини першої статті 19 Закону України “Про громадянство України”).

Втрата громадянства України відповідно до положення статті 17 Закону України “Про громадянство України” є однією з підстав припинення громадянства України. Датою припинення громадянства України у випадках, передбачених статтею 19, є дата видання відповідного указу Президента України (частина третя статті 19 Закону України “Про громадянство України”).

Таким чином законодавство України про громадянство встановлює заборону випадків множинного громадянства через встановлення процедури втрати громадянства України за рішенням Президента України. Однак дієвий механізм реалізації цього припису у Законі України “Про громадянство України” не передбачений.

Проте, на думку суб’єктів права на дане конституційне подання, відсутність в законодавстві України чіткої заборони множинного громадянства призводить до колізії між положеннями Закону України “Про громадянство України” та статтею 4 Конституції України, спричиняє неоднозначне тлумачення принципу єдиного громадянства та призводить до фактичного існування в Україні явища біпатризму та мультипатризму.

Така правова невизначеність нівелює закріплений Конституцією України принцип єдиного громадянства та суперечить міжнародним зобов’язанням, взятим Україною на себе, в яких проголошений курс на уникнення випадків множинного громадянства.

Множинне громадянство породжує юридичні та політичні колізії. Більшість держав світу виходять з визнання виключності громадянства. Проте інколи в результаті колізії норм, що регулюють питання громадянства, можуть виникати ситуації, коли одна й та сама особа визнається громадянином декількох держав. Особи з множинним громадянством завжди стоять перед альтернативою: обов’язки якої держави необхідно виконувати, а якої не виконувати. І, зіштовхуючись з необхідністю обирати, такі особи, як правило, не виконують обов’язків громадян однієї держави, звертаючись за захистом до іншої держави і навпаки. Біпатризм дозволяє особам з подвійним громадянством в одній державі діяти, не зважаючи на вимоги закону, навіть не зупиняючись перед можливістю притягнення до кримінальної відповідальності. За умов низької правової культури, біпатризм не лише стимулює безвідповідальність, але й послаблює регулюючі функції внутрішньодержавного законодавства. Множинне громадянство демобілізує суспільство, гальмує процес формування спільних цінностей, пріоритетів розвитку та, відповідно, - єдності народу. Таким чином, на даному етапі

розвитку в силу дестабілізуючої геополітичної ситуації, інститут множинного громадянства в Україні може призвести до гальмування розвитку всіх сфер діяльності суспільства.

Саме з необхідності збереження єдності народу, принцип єдиного громадянства був закріплений в Основному Законі України. Закріплення на конституційному рівні принципу єдиного громадянства в Україні є одним із суттєвих принципів громадянського суспільства, умовою існування міцної суверенної української держави, яка будується на демократичних і правових засадах.

Таке конституційне положення покликане забезпечити єдиний правовий статус для всіх громадян, які мешкають на території України та мають українське громадянство. З моменту прийняття Конституції України встановлення принципу єдиного громадянства в Україні зумовлює однакове розуміння кожною людиною своєї причетності до долі незалежної держави — України.

Єдине громадянство в Україні є умовою стабільності політичної і соціальної ситуації в країні, усуває моральну напругу, національну конфронтацію людей, які на засадах спільної патріотичної мети і солідарності будують незалежну державу — Україну. Встановивши принцип єдиного громадянства, Конституція України вносить цим упорядкованість і урегульованість у суспільні процеси.

У свою чергу, це дає можливість координувати й узгоджувати інтереси різних соціальних груп і політичних сил, підводити правову основу під ладну систему зв'язків і відносин людей у суспільстві.

Водночас законодавство України надає можливість особам, які проживають на території України, отримати громадянство України і володіти всіма конституційними правами і свободами, відповідними обов'язками громадянина України. Наше законодавство керується тим, що кожен має право набути та вийти з громадянства України відповідно до закону. Також є суттєвим те, що при цьому не беруться до уваги походження, соціальне положення, расова та національна належність, стать, освіта, відношення до релігії, політичні та інші переконання.

Належність особи до громадянства України дає змогу, зокрема, брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (стаття 38 Конституції України).

Таким чином, наразі ставлення української держави до подвійного (множинного) громадянства є негативним і це знайшло своє відображення у конституційних та інших законодавчих нормах. Більше того, Україна постійно

проводила політику уникнення множинного громадянства та зменшення проявів юридичних і політичних колізій, які виникають в результаті множинного громадянства (оподаткування, проходження військової служби, дипломатичний захист¹ та ін.). На уникнення випадків множинного громадянства спрямовані і двосторонні угоди України з питань громадянства, укладені з рядом держав, наприклад, з Республікою Казахстан², Киргизькою Республікою³, Грузією⁴ тощо).

Натомість аналіз деяких законопроектів поданих та зареєстрованих у Верховній Раді України дозволяє дійти висновку про їх спрямованість на послаблення вимоги щодо уникнення множинності громадянства для громадян України. Суб'єкти права на дане конституційне подання такий підхід вважають, принаймні, дискусійним з огляду на конституційний принцип єдиного громадянства, про який йшлося вище. Тому вважаємо, що будь-яка легалізація подвійного (множинного) громадянства шляхом прийняття певних законодавчих приписів можлива лише після відповідного уточнення приписів Основного Закону України.

Однак наявна сьогодні низка колізій Закону України “Про громадянство України” практично дозволяє особам набувати множинного громадянства і не нести за це жодної відповідальності, а відсутність офіційного тлумачення конституційного принципу єдиного громадянства дозволяє ініціювати законопроекти спрямовані на легалізацію множинного громадянства всупереч положенням статті 4 Основного Закону.

¹ Так, відповідно до статті 3 Гаазької конвенції, прийнятою Лігою Націй 12 квітня 1930 р., держава не може надавати дипломатичний захист будь-кому із своїх громадян від іншої держави, громадянином якої така особа також є. При знаходженні в третій країні особа, яка має громадянство двох і більше країн, розглядається як така, що має тільки одне громадянство (Конвенція, що регулює деякі питання, пов'язані з колізією законів про громадянство від 12.04.1930 р.);

² 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» №1940-III від 14.09.2000 (Відомості Верховної Ради України від 27.10.2000, № 43, стаття 367);

³ Закон України «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» №1319-IV від 20.11.2003 (Відомості Верховної Ради України від 02.04.2004, № 14, стаття 201);

⁴ Закон України «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» №133-VI від 06.03.2008 (Офіційний вісник України від 06.06.2008, № 38, / № 24, 2008, ст. 722 /, стор. 164, стаття 1286);

Тому задля унеможливлення фактів свавільного та викривленого тлумачення положення статті 4 Конституції України в аспекті існування в Україні єдиного громадянства наразі виникла необхідність у невідкладному розгляді даного подання Конституційним Судом України.

На думку суб'єктів цього конституційного подання, добровільне набуття громадянства іншої держави - добровільний, обдуманий, зважений крок людини, яка його чинить, усвідомлюючи, що множинне громадянство заборонене Конституцією України, є юридичним актом, який свідчить про небажання такою особою бути громадянином України, який в тому числі зобов'язаний неухильно дотримуватися Основного Закону. Це твердження відповідає спрямованості України щодо уникнення множинного громадянства та зменшення проявів колізій, які виникають в результаті множинного громадянства, та відповідає нормам Європейської конвенції про громадянство.

Зокрема частиною першої статті 7 Європейської конвенції про громадянство передбачено, що держава-учасниця не може передбачати у своєму внутрішньодержавному праві втрату її громадянства *ex lege* або на ініціативу самої держави-учасниці, за винятком таких випадків:

- a) добровільне набуття іншого громадянства;
- b) набуття громадянства держави-учасниці внаслідок шахрайських дій, подання неправдивих відомостей або приховування будь-якого суттєвого факту, що має відношення до заявника;
- c) добровільна служба в іноземному військовому формуванні;
- d) поведінка, яка серйозно зашкоджує життєво важливим інтересам держави-учасниці;
- e) відсутність справжнього зв'язку між державою-учасницею та її громадянином, який постійно проживає за кордоном;
- f) якщо під час неповноліття дитини встановлено, що визначені у внутрішньодержавному праві умови, які дозволили їй набутти *ex lege* громадянства держави-учасниці, більше не виконуються;
- g) усиновлення дитини, якщо дитина набуває іноземного громадянства або має іноземне громадянство одного чи обох усиновителів.

Громадянство є одним із найбільш важливих прав людини, основою правового статусу особи як всередині будь-якої держави, так і в міжнародному спілкуванні. Тільки за посередництвом громадянства виникає міцний і стійкий у просторі і часі політико-правовий зв'язок між державою та окремою особою, який дає індивіду і державі право на повне використання всіх переваг, що випливають з їхніх взаємних прав та обов'язків. В оптимальних умовах лише на основі громадянства певної держави окрема особа може скористатися

максимальним рівнем прав, гарантованих цим громадянством, як у державі, так і в міжнародному спілкуванні.

Щодо українського законодавства, то серед інституцій конституційного права нашої держави інститут громадянства є одним із найважливіших правових інститутів. У нормах внутрішньодержавного законодавства, що регулюють цей інститут, у цілому відображені положення міжнародних документів з питань громадянства.

Отже, на сьогодні відповідно до актів міжнародного права регулювання питання законодавчого закріплення принципу єдиного громадянства та допустимості множинності громадянства відноситься до дискреційних повноважень держави і відповідно встановлюється державою на її власний розсуд.

Європейською конвенцією про громадянство передбачено, що кожна держава може вільно вирішувати, які наслідки має у її внутрішньодержавному праві факт набуття її громадянином іншого громадянства або його належності до іншого громадянства.

Зокрема, частиною першою статті 3 Європейської конвенції про громадянство встановлено, що кожна держава визначає у своєму законодавстві, хто є її громадянами.

Водночас, згідно із приписом статті 15 Європейської конвенції про громадянство її положення не обмежують право кожної держави встановлювати у своєму внутрішньому праві:

а) зберігають чи втрачають громадянство її громадяни, які набувають або мають громадянство іншої держави;

б) чи пов'язане набуття або збереження її громадянства з відмовою від іншого громадянства або з його втратою.

Відтак, Конвенція дає державам-учасницям право самим дозволяти чи забороняти множинне громадянство та визначати режим правового зв'язку між особою та державою.

Основний Закон проголошує, що в Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом (стаття 4).

У статті 2 Закону України "Про громадянство України" визначено принцип єдиного громадянства як такий, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Водночас в ньому передбачено, що у разі набуття громадянином України громадянства (підданство) іншої держави або держав у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України.

Отже, в пункті 1 частини першої статті 2 Закону України «Про громадянство України» фактично міститься тлумачення принципу єдиного громадянства, що міститься в статті 4 Конституції України. Таке законодавче тлумачення конституційного принципу відбулось на рівні закону, без попереднього отримання висновків Конституційного Суду України.

Відтак пункт 1 частини першої статті 2 Закону України «Про громадянство України» розкриває принцип єдиного громадянства в двох аспектах, а саме: в контексті громадянства адміністративно-територіальних одиниць України та громадянства (підданства) іншої держави або держав.

Таким чином перший аспект принципу єдиного громадянства, що міститься в пункті 1 частини першої статті 2 Закону України «Про громадянство України» обумовлений унітарним характером нашої держави і полягає в тому, що виключається можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць. Це означає неможливість існування громадянства Автономної Республіки Крим, міст Києва, Севастополя або будь-якої з областей України.

Другий аспект єдиного громадянства, що міститься в пункті 1 частини першої статті 2 Закону України «Про громадянство України» обумовлений можливістю добровільного набуття деякими особами множинного громадянства і полягає в тому, що виключає можливість існування та визнання у громадян України громадянства інших держав. Сама ж заборона множинного громадянства, що відповідає конституційному принципу єдиного громадянства, на думку суб'єктів права на дане конституційне подання, міститься в статті 19 Закону України «Про громадянство України».

Проте без остаточного офіційного тлумачення Конституційного Суду України ті чи інші політичні сили, зацікавлені у вирішенні такого питання на свою користь, періодично роблять спроби змінити тлумачення конституційного принципу єдиного громадянства, шляхом внесення змін до Закону України «Про громадянство України» без внесення змін до Основного Закону.

Однією з таких спроб є реєстрація 02 грудня 2021 року у Верховній Раді України ряду законопроектів про громадянство, зокрема:

- *Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України (№6368, зареєстрований 02 грудня 2021 року)⁵;*

⁵ Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73322;

- *Проект Закону про запобігання та протидію загрозам національній безпеці України у сфері громадянства (№6369, зареєстрований 02 грудня 2021 року)*⁶;

- *Проект закону про внесення змін до статті 570 Митного кодексу України щодо запобігання та протидії загрозам національній безпеці України у сфері громадянства (№6370, зареєстрований 02 грудня 2021 року)*⁷;

- *Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” щодо запобігання та протидії загрозам національній безпеці України у сфері громадянства (№6371, зареєстрований 02 грудня 2021 року)*⁸;

- *Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо відповідальності за порушення законодавства у сфері громадянства (№6372, зареєстрований 02 грудня 2021 року)*⁹ (далі – законопроекти).

Аналіз положень даних законопроектів дозволяє дійти висновку, що передбачені в ньому норми права легалізують множинність громадянства для громадян України в супереч конституційному принципу єдиного громадянства.

Проектами пропонуються зміни до низки законів України. Зокрема у Законі України “Про громадянство України” запропоновано виключити з підстав для втрати громадянства України такої підстави як добровільне набуття повнолітнім громадянином України громадянства іншої держави.

З огляду на конституційний принцип єдиного громадянства, про який йшлося вище, вважаємо суб’єктом законодавчої ініціативи під час розроблення та подання законопроектів не взято до уваги конституційні принципи, що є доктринально-висхідними настановами, які обумовлюють стратегію регулювання набуття громадянства України.

Пропонований законопроектом спрощений порядок прийняття до громадянства України шляхом подання окремою категорією осіб лише декларації про відмову від іноземного громадянства, на думку суб’єктів права на дане конституційне звернення, потенційно призведе до поширення в Україні випадків узаконеного множинного громадянства та створюватиме ризики для національної безпеки України, зважаючи на те, що наша держава наразі перебуває в стані фактичного збройного конфлікту з Російською Федерацією.

⁶ Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73323;

⁷ Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73324;

⁸ Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73325;

⁹ Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73326.

Тому вважаємо, що будь-яка легалізація множинного громадянства шляхом прийняття певних законодавчих приписів можлива лише після відповідного тлумачення Конституційним Судом України статті 4 Основного Закону України в аспекті поняття єдине громадянство у випадку підтвердження Судом, що конституційний принцип єдиного громадянства не суперечить принципу множинного громадянства.

Варто відмітити що аналогічний за змістом та спрямованістю *Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо питань громадянства* (№2590, зареєстрований 13 грудня 2019 року)¹⁰ був знятий з розгляду через **негативний висновок** Головного науково-експертного управління Верховної Ради України. Серед основних недоліків законопроекту №2590 Головне науково-експертне управління Верховної Ради України зазначило:

“ .. Поданий проект містить певні позитивні новели, які стосуються, зокрема, розширення кола підстав для набуття громадянства України дітьми, у тому числі внаслідок усиновлення, встановлення опіки, піклування (зміни до ст. ст. 7, 11 та 12 Закону). Разом з тим, законопроект містить цілу низку дискусійних норм, які в разі їх прийняття призведуть до зростання кількості випадків множинного громадянства в Україні.

...

Таким чином, наразі ставлення української держави до подвійного (множинного) громадянства є негативним і це знайшло своє відображення у конституційних та інших законодавчих нормах. Більше того, Україна постійно проводила політику уникнення множинного громадянства та зменшення проявів юридичних і політичних колізій, які виникають в результаті множинного громадянства (оподаткування, проходження військової служби, дипломатичний захист та ін.). На уникнення випадків множинного громадянства спрямовані і двосторонні угоди України з питань громадянства, укладені з рядом держав, наприклад, з Республікою Казахстан, Киргизькою Республікою, Грузією тощо).

Натомість аналіз положень даного законопроекту дозволяє дійти висновку, що передбачені в ньому правила набуття громадянства України децю послаблюють вимоги щодо уникнення множинності громадянства для громадян України. Головне управління вважає такий підхід, принаймні, дискусійним з огляду на конституційний принцип єдиного громадянства, про який йшлося вище. Тому вважаємо, що будь-яка легалізація подвійного (множинного) громадянства шляхом прийняття певних законодавчих

¹⁰ Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67632;

приписів можлива лише після відповідного уточнення приписів Основного Закону України.

Крім того, при оцінці концепції положень поданого законопроекту слід зважати й на той факт, що безвізовий режим ЄС з Україною, який було запроваджено у червні 2017 року, стосується виключно осіб із українським громадянством, а не біпатридів. Тому легалізація множинного громадянства Україною потенційно може створити підґрунтя для перегляду Європейським Союзом безвізового режиму з Україною, оскільки змінюються умови, за яких такий режим було надано.”

Тотожний за змістом висновок був наданий Головним науково-експертним управлінням Верховної Ради України за результатами розгляду проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо правового забезпечення наявності іноземного громадянства (підданства) у громадян України” (№4640, зареєстрований 25 січня 2021 року)¹¹, зокрема:

“Проект не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України 02.02.2021 №1165-ІХ. 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-ІХ. 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.

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.

¹¹ Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70895;

...

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."

На протипагу зазначеному вище Головне науково-експертне управління Верховної Ради України за результатами розгляду проекту Закону про внесення змін до Закону України "Про громадянство України" (щодо акту автоматичної добровільної відмови від громадянства України) (№2616а, зареєстрований 19 липня 2013 року) відзначило:

*"Відповідно до статті 4 Конституції України в Україні діє єдине громадянство. З огляду на це є підстави вважати, що українська держава негативно ставиться до подвійного громадянства і таке ставлення ґрунтується на положеннях Конституції України. Тому в цілому Головне управління погоджується з доцільністю удосконалення законодавства про громадянство в частині забезпечення дотримання принципу єдиного громадянства."*¹²

Тотожний за змістом висновок був наданий Головним науково-експертним управлінням Верховної Ради України за результатами розгляду проекту Закону про внесення змін до Закону України "Про громадянство України" щодо реалізації права змінити громадянство (№6175, зареєстрований 13 березня 2017 року)¹³, а саме:

"Головне управління не заперечує щодо створення дієвого механізму запобігання випадкам наявності у громадян України іноземного громадянства та в цілому підтримує необхідність модернізації приписів Закону, оскільки наявні механізми протидії біпатризму в Україні не діють. Проте, запропонований проект є доволі фрагментарним, містить дискусійні, на наш погляд, положення, що на практиці може призвести до результатів, протилежних тим, що задекларовані у пояснювальній записці до законопроекту.

Звертаємо увагу, що залишилися поза увагою питання вдосконалення вноормування єдиного громадянства України. В чинних положеннях ст. 2

¹² Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47940;

¹³ Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61320.

Закону визначено принцип єдиного громадянства як такий, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Проте, передбачено, що у разі набуття громадянином України громадянства (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України.”

Таким чином, наразі ставлення Головного науково-експертного управління Верховної Ради України до легалізації множинного громадянства є негативним і це знайшло своє відображення у ряді висновків до законопроектів. Суб'єкти права на дане конституційне подання підтримують таку позицію Головного науково-експертного управління Верховної Ради України вважаючи, що послаблення вимоги щодо уникнення множинності громадянства для громадян України дійсно є дискусійним з огляду на конституційний принцип єдиного громадянства, про який йшлося вище. Тому вважаємо, що будь-яка легалізація подвійного (множинного) громадянства шляхом прийняття певних законодавчих приписів можлива лише після відповідного уточнення приписів Основного Закону України.

Частиною другою статті 8 Основного Закону передбачено, що **Конституція має найвищу юридичну силу**. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

За таких обставин відсутність тлумачення статті 4 Конституції України в аспекті тлумачення поняття єдине громадянство може в подальшому поставити під сумнів відповідність Основному Закону будь-якого з прийнятих законів що стосуватимуться громадянства.

Щодо строків розгляду даного звернення

Існування відповідних законодавчих положень, вочевидь є об'єктивною причиною невідкладного та оперативного розгляду Конституційним Судом України цього конституційного подання. Беручи до уваги вищенаведене висловлюємо прохання визнати провадження за цим поданням невідкладним та розглянути його в строки, передбачені частиною третьою статті 75 Закону України “Про Конституційний Суд України.

На підставі викладеного вище та керуючись статтями 150 Конституції України, статтями 7, 51, 52 Закону України “Про Конституційний Суд України”, положеннями Закону України “Про статус народного депутата України” №2790-ХІІ (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 3, ст. 17),

ПРОСИМО:

1. Відкрити провадження у справі за конституційним поданням 99 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 4 Конституції України в аспекті положення про те, що в Україні існує єдине громадянство.

2. Надати офіційне тлумачення статті 4 Конституції України в аспекті положення про те, що в Україні існує єдине громадянство.

3. Визнати провадження за цим конституційним поданням невідкладним згідно з пунктом 3 частини третьої статті 75 Закону України “Про Конституційний Суд України”.

4. Залучити до участі у конституційному провадженні за цим поданням уповноважених представників суб’єкта права на конституційне подання за дорученням народного депутата України Бакумова Олександра Сергійовича.

Перелік документів і матеріалів, що додаються:

1. Додаток з підписами 99 народних депутатів України – суб’єктів права на дане конституційне подання;

2. Витяг з Конституції України у чинній редакції;

3. Витяг із Закону України “Про громадянство України” у чинній редакції;

4. Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про громадянство України” щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України (№6368, зареєстрований 02 грудня 2021 року);

5. Проект Закону про запобігання та протидію загрозам національній безпеці України у сфері громадянства (№6369, зареєстрований 02 грудня 2021 року);

6. Проект закону про внесення змін до статті 570 Митного кодексу України щодо запобігання та протидії загрозам національній безпеці України у сфері громадянства (№6370, зареєстрований 02 грудня 2021 року);

7. Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” щодо запобігання та протидії загрозам національній безпеці України у сфері громадянства (№6371, зареєстрований 02 грудня 2021 року);

8. Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо відповідальності за порушення законодавства у сфері громадянства (№6372, зареєстрований 02 грудня 2021 року)

9. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо питань громадянства, №2590, зареєстрований 13 грудня 2019 року

10. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 11 січня 2020 року на проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо питань громадянства”;

11. Висновок Головного науково-експертним управлінням Верховної Ради України від 03 березня 2021 року за результатами розгляду проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо правового забезпечення наявності іноземного громадянства (підданства) у громадян України” (№4640, зареєстрований 25 січня 2021 року);

12. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 6 грудня 2013 року за результатами розгляду проекту Закону про внесення змін до Закону України “Про громадянство України” (щодо акту автоматичної добровільної відмови від громадянства України) (№2616а, зареєстрований 19 липня 2013 року);

13. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 14 березня 2017 року за результатами розгляду проекту Закону про внесення змін до Закону України “Про громадянство України” щодо реалізації права змінити громадянство (№6175, зареєстрований 13 березня 2017 року).

**ДОДАТОК ДО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПОДАННЯ
щодо офіційного тлумачення статті 4 Конституції України в аспекті
положення про те, що в Україні існує єдине громадянство**

№	Прізвище, ім'я, по батькові	Номер посвідчення	Підпис
1.	Разумна Дмитро Александрович	01	
2.	Амиліва Оксана Олександрівна	102.	
3.	Касай Костянтин Іванович	350	
4.	Ковач Олександр Володимирович	57	
5.	Нобік Марія Миколаївна	123	
6.	Бобі Родан Вєгєсловна	47	
7.	Шокач Василь Іванович	99	
8.	Тетручєв Вєстєвєсовна	82	
9.	Сєвєрєвєв Вєстєвєсовна	56	
10.	Бобі Валєрїєв Іванович	405.	
11.	Юнаєв. І. І.	65	
12.	Бакучєв О. С.	574	
13.	Лєвєєв Н. І.	109	
14.	Тєтєрєв М. В.	60	
15.	Сєвєрєвєв Р. В.	281	
16.	Лєвєєв А. І.	55	
17.	Дєвєрєвєв А. Т.	334	

17/січня/травня/ліста/17

18.	Гурин Дмитрий Александрович	419
19.	Николаев Андрей Трапович	180
20.	Самойлов Л.А.	299 ⁶⁴
21.	Будильников А.А.	424
22.	Рахмонов С.И.	216
23.	Мележко Л.И.	212
24.	Савчук А.П.	220
25.	Гурин Ж.О.	211
26.	Соболев Л.Р.	223
27.	Костенко Р.В.	221
28.	Герасимов А.В.	196
29.	Лодыженский А.	326
30.	Бондарев А.С.	320
31.	Зинков И.В.	192
32.	Величков М.Р.	209
33.	Вятрович В.И.	407
34.	Перин С.Р.	190
35.	Таленин Р.И.	203
36.	Голова М.М.	208
37.	Александр С.О.	205

38.	Саврасов М.К	207
39.	Куз'юв С.І.	197
40.	Князевча Р.П.	206
41.	Джемілев М.	191
42.	Семютова О.О.	194
43.	Ар'єв В.І.	202
44.	Фрїї Л.О.	198
45.	Тонгаренко О.О.	358
46.	Скочков В.П.	201
47.	Забродський М.В.	189
48.	Терещенко У.В.	188
49.	Тунцєв А.	193
50.	Козак В.В.	67
51.	Томашіна А.П.	199
52.	Мурдїв І.О.	326
53.	Хеленетич-Челенетич Ф.О.	195
54.	Урданський А.У.	344
55.	Сєрокоф А.К.	299
56.	МАКАРОВ О.А.	214
57.	Блюзов Л.М.	216 280

58.	Руднев С.Л.	399
59.	Кобелевский Г.У.	111
60.	Корепанов И.К.	03 166
61.	Колосовский	140
62.	Сорокин М.А.	140
63.	Ивановский	121 13
64.	Млаунов М.	117
65.	Тянец М.М.	137
66.	Бурмистр А.А.	144
67.	Томеич В.С.	260
68.	Климов П.П.	266
69.	Сидоров Д.В.	814
70.	Дмитриев С.В.	133
71.	Корнеев И.И.	136
72.	Зарубинский О.С.	143
73.	Лытерин К.И.	132
74.	Мещеряков И.И.	153
75.	Володин О.А.	154
76.	Дьяченко О.А.	120
повтор		
77.	Чортков Б.В.	151
78.	Славинская А.К.	161
79.	Труфанов Н.И.	150

21 (двадцать один) человек

80.	Земляверський	174
81.	Коваленко	341
82.	Увієнко Ф.Ф.	185
83.	Кириленко І.Г.	167
84.	Керос Г.Б.	23
85.	Фрід Ф.А.	310
86.	Лавренко М.	286
87.	Соболь С.В.	165
88.	Дубинський О.А.	300
89.	Трущенко О.О.	396
90.	Василенко Л.В.	224
91.	Савицький Р.Б.	354
92.	Памбученко В.О.	164
93.	Волкеш М.З.	181
94.	Цогайвас І.А.	388
95.	Савчук О.В.	289
96.	Трущенко В.Ю.	270
97.	Світличка Ю.О.	434
98.	Кучеренко О.О.	179
99.	Гасуда Р.О.	168
100	Бундаський М.А.	240

Всього 99/дев'яносто дев'ять підписів народних депутатів України

Перівник Управління кадрів
Апарату Верховної Ради України

В.Накаш'єв
17.12.2021р.