

УДК 342.1:341.91(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v3.2025.5>**А. В. Марущак**

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права
Чернівецького навчально-наукового юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0002-4611-4906

Т. І. Демчук

доктор філософії,
доцент кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права
Чернівецького навчально-наукового юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0002-0955-1816

МНОЖИННЕ ГРОМАДЯНСТВО В УКРАЇНІ: ПРАВОВІ КОЛІЗІЇ ТА ВИКЛИКИ У ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ

У статті досліджується проблема множинного громадянства в Україні у правовому, безпековому та політичному вимірах, з урахуванням сучасних викликів, спричинених повномасштабною війною та зростаючими міграційними процесами. Прیدілено увагу розбіжності між чинною нормою Конституції України щодо єдиного громадянства та фактичним існуванням множинного громадянства в українському суспільстві. Зазначено, що така правова невизначеність ускладнює правозастосування, зокрема у питаннях мобілізації, безпеки, доступу до виборчих прав, а також декларування та фіксації другого громадянства.

Проаналізовано положення законопроекту № 11469, внесеного Президентом України у 2024 році, яким пропонується легалізувати множинне громадянство для окремих категорій осіб, зокрема представників діаспори, іноземних добровольців та громадян країн, визначених у спеціальному переліку. Закцентовано увагу на тому, що запропоновані новели деталізують вже існуючу практику і не суперечать міжнародним зобов'язанням України, зокрема Європейській конвенції про громадянство. Наголошується на необхідності доопрацювання механізмів обліку множинного громадянства, уникнення подвійного трактування правових наслідків та забезпечення рівного ставлення до всіх громадян незалежно від країни їх другого громадянства.

Проаналізовано думки науковців представників державних органів, серед яких наявна як підтримка законодавчої ініціативи, так і застереження щодо мовної політики, конституційності, податкових зобов'язань та ризиків втрати зв'язку з державою. Висвітлено результати соціологічних досліджень 2021 та 2024 років, що демонструють суспільну поляризацію, але водночас і зростання частки громадян, які підтримують ідею множинного громадянства, що вказує на поступову трансформацію громадської думки.

Обґрунтована необхідність поетапного, збалансованого та конституційно впровадження інституту множинного громадянства в Україні, з урахуванням інтересів як держави, так і громадян, які опинилися за кордоном або прагнуть зберегти зв'язок з Батьківщиною.

Ключові слова: громадянство, множинне громадянство, конституційність, законопроект, військова агресія.

Marushak A. V., Demchuk T. I. MULTIPLE CITIZENSHIP IN UKRAINE: LEGAL CONFLICT AND CHALLENGES DURING THE PERIOD OF MARTIAL STATE

The article examines the problem of multiple citizenship in Ukraine in legal, security and political dimensions, taking into account the current challenges caused by a full-scale war and growing migration processes. Attention is paid to the discrepancy between the current norm of the Constitution of Ukraine regarding a single citizenship and the actual existence of multiple citizenship in Ukrainian society. It is noted that such legal uncertainty complicates law enforcement, in particular in matters of mobilization, security, access to electoral rights, as well as declaration and fixation of a second citizenship. The provisions of draft law No. 11469, introduced by the President of Ukraine in 2024, are analyzed, which proposes to legalize multiple citizenship for certain categories of persons, in particular representatives of the diaspora, foreign volunteers and citizens of countries specified in a special list. Attention is drawn to the fact that the proposed novelties detail existing practice and do not contradict Ukraine's international obligations, in particular the European Convention on Nationality. The need to refine the mechanisms for accounting for multiple citizenship, avoid double interpretation of legal consequences, and ensure equal treatment of all citizens regardless of the country of their second citizenship is emphasized.

The opinions of scientists and representatives of state bodies are analyzed, among which there is both support for the legislative initiative and reservations regarding language policy, constitutionality, tax obligations, and risks of losing contact with the state. The results of sociological studies of 2021 and 2024 are highlighted, demonstrating social polarization, but at the same time an increase in the share of citizens who support the idea of multiple citizenship, which indicates a gradual transformation of public opinion.

The need for a phased, balanced and constitutional implementation of the institution of multiple citizenship in Ukraine is substantiated, taking into account the interests of both the state and citizens who find themselves abroad or seek to maintain ties with the Motherland.

Key words: citizenship, multiple citizenship, constitutionality, draft law, military aggression.

Постановка проблеми. Питання множинного громадянства традиційно належить до кола складних і суперечливих як у національних, так і міжнародно-правових вимірах. В Україні правовий підхід до громадянства характеризується формальним домінуванням принципу єдиного громадянства, закріпленого у статті 4 Конституції України, попри наявність численних випадків набуття громадянами України громадянства інших держав на практиці. Ця розбіжність між правовою нормою і соціальною реальністю породжує значну кількість правових, політичних та безпекових викликів, особливо в умовах війни.

Повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України з 2022 року поставила проблему множинного громадянства в нову площину – з акцентом на правові наслідки подвійної належності особи до кількох держав у контексті мобілізаційного обов'язку та загроз національній безпеці. При цьому, чинне законодавство України не містить чіткого механізму ані для виявлення наявності множинного громадянства, ані для правового реагування на відповідні ситуації, що створює правову невизначеність та нерівність у правозастосуванні.

Актуальність теми також посилюється дискусіями щодо допуску до виборчого процесу осіб із множинним громадянством, а також перспективами зміни законодавства у зв'язку з планованими політичними реформами. Розв'язання цих питань потребує комплексного наукового підходу та переосмислення концепції громадянства в умовах війни, транснаціональних міграційних процесів та необхідності оновлення системи національної безпеки.

Мета статті полягає у виявленні правових проблем, пов'язаних з множинним громадянством в Україні, та у визначенні напрямів нормативного вдосконалення відповідно до сучасних умов функціонування держави в період збройного конфлікту. Дослідження ґрунтується на аналізі чинного законодавства, судової практики, законодавчих ініціатив, а також порівняльному досвіді зарубіжних держав у сфері регулювання множинного громадянства у кризових ситуаціях.

Виклад основного матеріалу. Законопроект, ініційований Президентом України Володимиром Зеленським № 11469, поданий до Верховної Ради у 2024 році [1], пропонує комплексне оновлення правового регулювання громадянства з акцентом на легалізацію множинного громадянства для окремих категорій осіб. Його поява стала відповіддю на кардинальні зміни у демографічній, безпековій та правовій архітектурі України, що

відбулись у зв'язку з повномасштабною агресією Російської Федерації. Зокрема, мільйони українських громадян виїхали за кордон, частина з них інтегрувалася в правові системи інших держав і, не втрачаючи зв'язку з Батьківщиною, потенційно можуть мати інтерес у збереженні українського громадянства нарівні з набуттям громадянства країни перебування.

Законопроект офіційно визнає допустимість множинного громадянства в українському праві, підкреслюючи, що Україна вже допускає множинне громадянство «ex lege» у випадках, прямо передбачених законом або міжнародними договорами, зокрема Європейською конвенцією про громадянство. Таким чином, пропонувані зміни не суперечать чинній конституційній моделі, а навпаки – деталізують її. Відтак, законопроект засвідчує перехід від декларативної заборони множинного громадянства до реалістичного врегулювання його проявів, що здійснюється за допомогою: закріплення дозволених випадків множинного громадянства; встановлення критеріїв добровільного та автоматичного набуття громадянства; деталізації підстав для збереження або втрати громадянства.

Одні із найбільш важливих нововведень передбачаються статтею 5¹ «Випадки множинності громадянства», серед яких:

коли дитина одночасно набуває громадянство України та іншої держави (чи кількох держав) за народженням;

у випадку, коли дитина – громадянин України – набуває громадянство (підданство) своїх усиновлювачів-іноземців у результаті міжнародного усиновлення;

у разі автоматичного набуття іншим громадянством (підданством) громадянином України внаслідок укладення шлюбу з іноземцем;

якщо повнолітній громадянин України автоматично набуває інше громадянство в силу норм законодавства іноземної держави, але за відсутності відповідного документа, що підтверджує це громадянство (підданство);

у разі набуття українського громадянства в спрощеному порядку відповідно до статті 10 Закону, якщо іноземець є громадянином держави, включеної до спеціального переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України;

у разі, якщо громадянин України набуває громадянство (підданство) держави, яка входить до переліку країн, громадяни яких мають право на спрощене набуття громадянства України.

Представники вітчизняної наукової спільноти підтримують загальну ідею легалізації мно-

жинного громадянства визнаючи, що множинне громадянство вже існує де-факто, і українське законодавство потребує адекватного правового реагування на це явище [2].

Згідно думки іншого вітчизняного науковця, законопроект, ініційований Президентом України, спрямований на реформування саме звичайного законодавства про громадянство, не зачіпаючи при цьому положень Конституції України [3]. Автор вказує, що такий підхід є цілком виправданим, оскільки дозволяє модернізувати законодавчу базу без необхідності внесення змін до Основного Закону. Запропоновані зміни відповідають актуальним потребам українського суспільства: з одного боку, вони покликані усунути наявні дисбаланси та застарілі підходи у сфері міграційної політики, з іншого – створюють інструменти для збереження правового зв'язку з мільйонами українців, які тимчасово або постійно перебувають за кордоном. Визнання множинного громадянства відповідає інтересам значної частини громадян України, оскільки відкриває для них ширші можливості для працевлаштування, реалізації підприємницької ініціативи, отримання освіти та інтеграції в іноземні правові системи – за збереженням громадянства України як елементу правової належності до своєї держави.

У той же час, варто звернути увагу на неоднорідність поглядів щодо доцільності множинного громадянства в Україні. Зокрема, Уповноважений із захисту державної мови Т. Кремень зазначив, що пропозиція дозволити набуття громадянства без іспиту з української мови, яка представлена у Законопроекті, може гальмувати реалізацію громадянських прав, оскільки громадяни «не зможуть взаємодіяти з державними органами, брати участь у виборах, отримувати освіту чи працювати в держсекторі на належному рівні». На його думку такі положення дискримінаційно встановлюють різні умови залежно від країни походження, і можуть призвести до значних витрат держорганів при позбавленні мовних прав, а це, на думку омбудсмена, ризикує іміджем та мовною цілісністю України [4].

У лютому 2024 року Київський міжнародний інститут соціології (КМІС) провів опитування громадської думки щодо доцільності впровадження в Україні множинного громадянства. Результати дослідження засвідчили наявність глибокого суспільного розмежування у ставленні до цієї ініціативи: приблизно 27 % респондентів висловили підтримку, близько 28 % – протилежну позицію, а решта респондентів залишилися нейтральними або не визначилися зі своїм ставленням [5]. Такий результат свідчить не лише про відсутність широкого консенсусу в суспільстві, а й про потребу надзвичайно виваженого, поетапного підходу до законодавчого регулювання питання множинного громадянства.

У контексті результатів опитування наголошується, що низка положень запропонованого законопроекту № 11469 потребує доопрацювання з урахуванням реальних потреб населення, особливо тих, хто перебуває у вразливому становищі – мешканці тимчасово окупованих територій або представники трудової міграції. Водночас відзначається, що підтримка ідеї множинного громадянства зафіксована переважно в тих групах, які вже мають тісні зв'язки з іншими державами, що може свідчити про прагматичне, а не ідеологічне ставлення до громадянства як правового статусу [6].

На противагу результатам опитування 2024 року, у 2021 році громадська думка щодо впровадження множинного громадянства в Україні була значно менш толерантною. Згідно з дослідженням, проведеним Фондом «Демократичні ініціативи» спільно з КМІС, майже половина респондентів (48 %) рішуче виступала проти запровадження цього інституту, тоді як приблизно 47 % були готові підтримати його лише за умови певних обмежень – наприклад, для громадян країн ЄС і НАТО, представників діаспори або за винятком держави-агресора [7]. Такий баланс думок свідчив про переважання негативного ставлення до множинного громадянства, зумовленого зокрема безпековими ризиками, пов'язаними з агресією росії та примусовою паспортизацією на окупованих територіях.

Це дослідження також виявило чіткий соціально-демографічний поділ: підтримка частіше лунала з боку молодших, економічно активних і мобільних громадян, тоді як опозиція – серед старших вікових груп та жителів західних регіонів. Таким чином, у 2021 році питання множинного громадянства в українському суспільстві сприймалося не як право, що розширює можливості громадянина, а як потенційна загроза державній цілісності та суверенітету.

Порівняння результатів обох опитувань дозволяє зробити висновок про поступове, хоч і стримане, зрушення у бік більшої відкритості українського суспільства до цієї ідеї. Водночас це зрушення залишається умовним і потребує подальшої роботи з громадською думкою.

Слід зазначити, що у науковому дискурсі висловлюється думка щодо неготовності вітчизняної правової системи змінювати вже усталену традиційну парадигму єдиного громадянства. Зокрема, значна увага приділяється вірогідності виникнення правових колізій, особливо у контексті внесення до парламенту законопроектів № 10425 [8] та № 11469 [1]. А. Нікітін вказує на те, що чинна редакція Конституції України, відповідно до якої в Україні допускається лише єдине громадянство, прямо суперечить спробам запровадити інститут множинного громадянства на під-

законному або звичайному законодавчому рівні. Це створює ситуацію, коли навіть у разі ухвалення відповідних законів вони можуть бути визнані неконституційними або юридично нечинними через порушення ієрархії нормативних актів [9].

Також звертається увага на відсутність чітких правових механізмів розмежування статусу осіб із множинним громадянством у контексті військового обов'язку, оподаткування, виборчих прав і безпеки. Наприклад, у законопроекті № 11469 не передбачено конкретних процедур визначення пріоритетного громадянства у випадках конфлікту юрисдикцій, що може призвести до подвійного трактування правових наслідків, зокрема у питаннях кримінальної відповідальності або мобілізаційної придатності. Крім того, існує правова невизначеність щодо способу фіксації другого громадянства: чи повинна особа офіційно його декларувати, хто і як має вести облік таких громадян, і яка відповідальність настає у разі приховування.

Критично оцінюються і положення законопроекту №10425, які створюють ризик дискримінації, оскільки допускають вибіркове застосування правових норм до осіб залежно від країни другого громадянства. Це порушує принцип правової визначеності та може суперечити міжнародним зобов'язанням України у сфері прав людини.

Як справедливо зазначає М. Степченко, основна мета законопроектів полягає у створенні правових умов для набуття українського громадянства етнічними українцями за кордоном та іноземними добровольцями, які воюють на боці України [10]. Водночас, М. Степченко демонструє, що реакція на ініціативу неоднозначна: позитивно сприйняли її представники Світового конгресу українців, а також низка політичних лідерів із фракції «Слуга народу», натомість опозиційні політики й окремі експерти висловили низку застережень. Особливу увагу приділено питанню конституційності. Науковиця фіксує існування двох полярних позицій: одна наполягає на тому, що поняття «єдине громадянство» не суперечить множинному громадянству, інша – що зміни можливі лише шляхом внесення поправок до Конституції України. Ця колізія не вирішена і, як стверджують деякі юристи, потребує тлумачення Конституційного Суду.

Висновки. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що питання множинного громадянства в Україні перебуває у стані динамічного розвитку, викликаного глибокими змінами внутрішньої і зовнішньої ситуації держави. В умовах воєнного стану, масової міграції та потреби у збереженні правового зв'язку з мільйонами громадян за кордоном, правове регулювання інституту громадянства набуло особливої ваги. Розглянуті вище законопроекти можна оцінити як спро-

бу адаптувати правову систему до нових реалій, однак їх ухвалення вимагає надзвичайної обережності.

З одного боку, законодавчі зміни мають на меті створити сприятливі умови для легалізації множинного громадянства серед діаспори, іноземних добровольців та осіб, які мають тісний зв'язок з Україною. Це відповідає глобальним тенденціям, сприяє інтеграції українців у світі до політичного і соціального життя держави, а також відображає гуманітарну та стратегічну потребу сучасної України.

З іншого боку, дослідження засвідчило наявність низки невирішених правових, конституційних і процедурних проблем. Серед основних викликів: відсутність чітких механізмів декларування та обліку множинного громадянства, нечітко прописані правові наслідки для осіб з подвійною належністю у контексті мобілізації, безпеки, податкових зобов'язань та участі у виборчому процесі. Залишається актуальною загроза вибіркового застосування норм залежно від країни походження, що може порушити принцип рівності перед законом.

Також важливо враховувати, що в українському суспільстві відсутній єдиний погляд на множинне громадянство. Результати соціологічних опитувань 2021 та 2024 років свідчать про глибоку поляризацію суспільної думки та зумовлюють необхідність поступового і добре комунікованого впровадження змін.

Отже, прийняття законодавчих ініціатив щодо множинного громадянства повинно відбуватися з урахуванням як безпекових і правових ризиків, так і реальних потреб мільйонів громадян України в умовах війни та глобальної мобільності, де ключем до успіху є поєднання конституційної чіткості, правової передбачуваності та широкого суспільного консенсусу. У підсумку, запропоновані зміни потребують суттєвого доопрацювання, оскільки їх реалізація у нинішньому вигляді здатна не лише загострити правові суперечності, а й поставити під сумнів конституційність усього механізму впровадження множинного громадянства.

Література

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України: Проект Закону № 11469 від 07.08.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44687> (дата звернення: 18.06.2025)
2. Denysiuk, S., Kononenko, V., & Rezenkina, N. Multiple citizenship: International experience and implementation in Ukraine (economic, political and security aspects). *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2024. Р. 888–894. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.149>
3. Фенич Я. В. Множинне громадянство за сучасним законодавством України. *Науковий вісник Ужго-*

родського університету: серія: *Право* / голов. ред. Ю. М. Бисага. Ужгород, 2024. Т. 3. Вип. 84. С. 216–221

4. Законопроект про множинне громадянство містить ризики для функціонування державної мови та обмежує права громадян, – Уповноважений із захисту державної мови. 26.12.2024. URL: movi.gov.ua/news/zakonoproiekt-pro-mnozhynne-hromadianstvo-mistyt-ryzyky-dlia-funktsionuvannia-derzhavno-i-movy-ta-obmezhuie-prava-hromadian-upovnovazhenyi (дата звернення: 18.06.2025).

5. Ставлення до запровадження множинного громадянства: Київський міжнародний інститут соціології (КМІС). URL: kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=news&id=1424&lang=ukr&page=8 (дата звернення: 18.06.2025).

6. Майже порівну українців негативно та позитивно ставляться до запровадження множинного громадянства. URL: zmina.info/news/majzhe-porivnu-ukrayinciv-negativno-ta-pozytyvno-stavlyatsya-do-zaprovadzhennya-mnozhynnogo-gromadyanstva (дата звернення: 15.06.2025).

7. Як українці ставляться до ідеї множинного громадянства: виклики і можливості для Володимира Зеленського. URL: dif.org.ua/article/yak-ukraintsi-stavlyatsya-do-idei-mnozhinnogo-gromadyanstva-viklik-i-i-mozhlyvosti-dlya-volodimira-zelenskogo (дата звернення: 18.06.2025).

8. Про деякі питання у сфері міграції щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України: Проект Закону № 10425 від 22.01.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43564> (дата звернення: 15.06.2025)

9. Нікітін А. Множинне громадянство в Україні: сьогодення та перспективи. *Kyiv Law Journal*. 2025. 27–33. DOI: 10.32782/klj/2025.1.4.

10. Степченко М. Множинне громадянство: перспективи та ризики для України. Діяльність Президента України в умовах російсько-української війни. Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ. 2024. Випуск 4 (100). С. 32–36.