

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.1.37>

МНОЖИННЕ ГРОМАДЯНСТВО: ЧИ СПРАВДІ УКРАЇНСЬКЕ ЗАКОНОДАВСТВО ПОТРЕБУВАЛО МОДЕРНІЗАЦІЇ?

Ромців О.І.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії права та конституціоналізму,
Інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»
ORCID: 0000-0002-3776-7120
e-mail: romtsivolena@gmail.com*

Ромців О.І. Множинне громадянство: чи справді українське законодавство потребувало модернізації?

Стаття присвячена комплексному аналізу правового статусу множинного громадянства в Україні у контексті міжнародного досвіду, європейських стандартів та внутрішньополітичної ситуації, спричиненої повномасштабною агресією російської федерації. В умовах зростання міграційних процесів та на тлі війни, мільйони українців опинилися за межами держави. Це створює нові виклики для національного законодавства, зокрема щодо громадянського статусу цих осіб, їхніх прав та обов'язків перед державою.

У дослідженні розглядаються міжнародні правові акти, такі як Європейська конвенція «Про громадянство», та підходи окремих держав до подвійного і множинного громадянства (наприклад, Польщі, Франції, Іспанії, Латвії). Особлива увага приділяється правовому аналізу чинного законодавства України, а саме: Конституції України, Закону України «Про громадянство України», а також положенням прийнятого 18 червня 2025 року Верховною Радою України в другому читанні та в цілому як закон проект Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України. Окреслено можливі переваги цього законодавчого нововведення: зміцнення зв'язків із закордонними українцями, підтримка демографічної ситуації, правове врегулювання статусу іноземних воїнів тощо.

Водночас підкреслюються ризики, зокрема щодо питань військового обов'язку, національної безпеки та потенційних колізій із чинними конституційними нормами. Стаття також торкається етичного та політичного аспекту біпатризму, особливо серед державних службовців. Вказується на доцільність законодавчого оновлення у сфері громадянства та необхідність системного і збалансованого підходу до впровадження множинного громадянства в Україні.

У підсумку надано висновки про те, що множинне громадянство може стати важливим інструментом національної політики, що сприятиме поверненню громадян, залученню діаспори, та інтеграції до європейського простору. Водночас законодавство потребує чіткішого регулювання та балансування між правами громадян і вимогами державної безпеки. Прийняття відповідного закону має відбуватись з урахуванням воєнного стану та можливих конституційних обмежень.

Ключові слова: громадянство, подвійне громадянство, біпатризм, множинне громадянство, національна безпека, міграція.

Romtsiv O.I. Multiple citizenship: did Ukrainian legislation really need modernisation?

The article is devoted to a comprehensive analysis of the legal status of multiple citizenship in Ukraine in the context of international experience, European standards and the domestic political situation caused by the full-scale aggression of the Russian Federation. Amid growing migration processes and against the backdrop of war, millions of Ukrainians have found themselves outside the country. This creates new challenges for national legislation, particularly with regard to the civil status of these persons, their rights and obligations to the state.

The study examines international legal acts, such as the European Convention on Nationality, and the approaches of individual states to dual and multiple citizenship (e.g. Poland, France, Spain, Latvia). Particular attention is paid to the legal analysis of the current legislation of Ukraine, namely: the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine 'On Citizenship of Ukraine', as well as the provisions of the draft Law of Ukraine on Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding the Implementation of the Right to Acquire and Retain Ukrainian Citizenship, adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine on 18 June 2025 in the second reading and as a whole.

The study examines international legal acts, such as the European Convention on Nationality, and the approaches of individual states to dual and multiple citizenship (e.g., Poland, France, Spain, Latvia). Particular attention is paid to the legal analysis of the current. The possible advantages of this legislative innovation are outlined: strengthening ties with Ukrainians abroad, supporting the demographic situation, legal regulation of the status of foreign soldiers, etc.

At the same time, the risks are highlighted, particularly with regard to military service, national security and potential conflicts with existing constitutional norms. The article also touches upon the ethical and political aspects of dual citizenship, especially among civil servants. At the same time, risks are highlighted, particularly regarding military service, national security and potential conflicts with existing constitutional norms. The article also touches upon the ethical and political aspects of dual citizenship, especially among civil servants. It points to the advisability of legislative reform in the field of citizenship and the need for a systematic and balanced approach to the introduction of multiple citizenship in Ukraine.

In conclusion, it is argued that multiple citizenship could become an important tool of national policy, contributing to the return of citizens, the involvement of the diaspora, and integration into the European space. At the same time, legislation needs clearer regulation and a balance between citizens' rights and state security requirements. The adoption of the relevant law should take into account the state of war and possible constitutional restrictions.

Key words: citizenship, dual citizenship, bipatrism, multiple citizenship, national security, migration.

Постановка проблеми. Проблема множинного громадянства в Україні стала особливо актуальною у зв'язку з повномасштабною війною та вимушеною міграцією мільйонів громадян. Нині понад 20 мільйонів українців перебувають за кордоном, а правовий статус значної частини з них залишається неврегульованим.

Хоча Конституція України проголошує принцип єдиного громадянства, фактично законодавство допускає наявність паспортів інших держав, не передбачаючи за це санкцій або чітких правових наслідків. Виникає низка питань: як держава повинна реагувати на нові реалії глобальної мобільності? Чи готова правова система до визнання множинного громадянства без загрози для національної безпеки, суверенітету та інституційної стабільності?

Окрему загрозу становить ситуація, коли особи з подвійним громадянством ухиляються від виконання військового обов'язку, прикриваючись паспортом іншої держави. Також існує етичний конфлікт, коли чиновники з доступом до державної таємниці одночасно є громадянами інших країн. Усе це свідчить про нагальну потребу переглянути нормативно-правову базу України з метою усунення правових колізій та зміцнення легітимності інституту громадянства. Водночас держава має знаходити баланс між національними інтересами й індивідуальними правами громадян, особливо в умовах війни та демографічної кризи.

Стан опрацювання проблематики. Питання громадянства завжди були предметом наукових досліджень як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Серед іноземних науковців проблемами громадянства займаються: У. Вогель, Г. Густерен, Т. Маршал, Б. Стінберген, Б. Тернер, Р. Фалк тощо, серед українських: Б. Дмитрук, Н. Кінаш, О. Поединок, Д. Тисячний, О. Томкіна, І. Софінська, В. Суботенко та інші. Проте на сьогоднішній день залишається ще багато проблем, які потребують свого якнайшвидшого вирішення.

Метою даної публікації є аналіз чинного українського законодавства щодо громадянства, дослідження проблем і суперечностей, а також надання обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правової бази з урахуванням міжнародного досвіду.

Виклад основного матеріалу. З розвитком та стрімкою модернізацією суспільства, а також із впливом багатьох політичних, економічних, соціальних та інших факторів, держави розділилися на дві групи: ті, які сповідують принцип єдиного громадянства і ті, які закріплюють подвійне або ж навіть множинне громадянство.

Яскравим прикладом та визначенням поняття «єдиного громадянства» може стати Конституція України, яка у статті 4 закріплює однаковий правовий статус для всіх громадян, які проживають на території України та мають її громадянство. Принцип єдиного громадянства сприяє стабільності в політичній і соціальній сферах, запобігаючи національним конфліктам серед громадян, які спільно працюють над розбудовою незалежної України [1].

Принцип єдиного громадянства має два основні аспекти. Перший впливає з унітарного устрою держави і полягає в забороні існування громадянства окремих регіонів чи областей. Другий аспект стосується біпатризму – одночасного громадянства двох або більше держав.

Варто додати, що більшості країн світу у 1960-х роках була притаманна тенденція закріплення на рівні законодавства у сфері громадянства принципу, відповідно до якого, якщо громадянин держави набуває громадянства іншої держави за власним бажанням, то первинне громадянство він автоматично втрачає. Науковці у своїх роботах висвітлювали такий принцип як такий, що негативно впливає на права людини і громадянства загалом. З часом така тенденція змінилась на більш лояльну, тому на сьогодні більшість країн світу (понад 70%) дозволяють своїм громадянам за власним бажанням набувати громадянства альтернативної держави, не втрачаючи первинного громадянства [2].

Європейські країни, у своїй більшості, негативно ставились до подвійного громадянства особи, набутого нею за власним волевиявленням у зв'язку із натуралізацією через побоювання за безпеку держави. Адже у випадку добровільного набуття особою громадянства альтернативної держави, порушувався принцип вічної вірності (*perpetualallegiance*), зміст якого полягає у тому, що особа, яка «одного разу стала громадянином – назавжди ним залишиться» [3, с. 179].

До прикладу, у Польщі множинне громадянство офіційно дозволено з 15 серпня 2012 року. Подвійне громадянство також визнається у Франції та Італії. Водночас в окремих європейських державах, зокрема в Австрії та Естонії, така можливість на законодавчому рівні наразі заборонена.

У Латвії діє власна модель регулювання питання подвійного громадянства: окрім латвійського, дозволяється мати громадянство держав – членів Європейського Союзу, а також інших країн, якщо з ними укладено відповідний міжнародний двосторонній договір.

Іспанія дозволяє своїм громадянам мати «додаткове» громадянство лише деяких держав. Згідно зі статтею 11 Конституції Іспанії від 7 грудня 1978 року, іспанське громадянство набувають, зберігають і втрачають згідно із законом. Причому жоден іспанець за походженням не може бути позбавлений свого громадянства. Держава має можливість укладати договори про подвійне громадянство з іberoамериканськими державами, а також із державами, які мають або мали особливі зв'язки з Іспанією. Досить цікавим є той факт, що у цих державах іспанці можуть отримати громадянство внаслідок натуралізації без втрати свого іспанського громадянства за народженням, хоча за своїми громадянами такого права ці країни на взаємній основі не визнають. Попри свою форму державного правління, Іспанія все таки закріплює на рівні Конституції демократичні положення з питань громадянства та надає можливість набувати громадянство інших країн. Як й інші країни ЄС, Іспанія має виняткову компетенцію регулювання у сфері громадянства, імміграції та еміграції, визначення статусу іноземців і надання притулку [4].

Проблема множинного громадянства набула особливої гостроти як для України, так і для міжнародної спільноти в цілому. У першу чергу це пов'язано із зростанням темпів міграційних процесів. За офіційними статистичними даними ООН 232 млн осіб, або кожний тридцятий житель планети, проживають не на території країни свого народження [5, с. 25].

З початком повномасштабної агресії з боку російської федерації мільйони українців змушені були покинути територію України. Переважна більшість з них – це жінки та діти, меншу частку складають чоловіки. Демографічна ситуація в нашій країні останнім часом стає дедалі важчою. З цієї причини влада України постійно перебуває в пошуку ефективного інструментарію щодо її покращення.

Відповідно до статті 2 чинного Закону України «Про громадянство України», якщо громадянин України отримує громадянство іншої держави, у правовідносинах з Україною він все одно вважається лише громадянином України. Аналогічно, якщо іноземець набуває українське громадянство, то у відносинах із державою він визнається виключно громадянином України [6].

Тобто, виходить так, що Конституція України закріплює принцип єдиного громадянства, водночас прямо не забороняючи подвійного чи множинного, а також відповідно і не створюючи жодних юридичних наслідків за таке порушення. Саме тому значний відсоток українців користу-

ється такою прогалиною в законодавстві і набуває іноземного громадянства, що створює багато проблем.

Однією з них можна виділити якраз таки виконання військового обов'язку. Адже в ч. 6 ст. 1 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» зазначено, що військовий обов'язок не поширюється на іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні [7]. Тобто виходить так, що громадянину України, який має подвійне громадянство, достатньо скористатися паспортом іншої держави для того, аби ухилитися від військового обов'язку в Україні.

В Європейській Конвенції «Про громадянство» вказано, що особи, які мають громадянство двох або більше держав-учасниць, повинні виконувати свій військовий обов'язок стосовно лише однієї із цих держав-учасниць. Тобто якщо в Україні буде запроваджено подвійне громадянство, в такому випадку українці зможуть виконати свій військовий обов'язок в іншій державі, що звільнить їх від виконання його в нашій країні [8].

Також варто додати, що на підставі даних аналітичної доповіді до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» стало відомо, що протягом 2017 р. виявлено 441 факт набуття іноземного громадянства представниками державних органів (органів публічної влади) та органів місцевого самоврядування, насамперед, із числа секретноносців (осіб, які мали доступ до державної таємниці) [9].

Ці дані вважаємо підтвердженням того, що громадяни України, які є службовцями органів публічної влади, правоохоронних органів та здійснюють державно-владні повноваження, мають доступ до державної безпеки, скарбниці та таємниці, по-перше, не можуть бути біпатридами, по-друге, повинні бути винятково громадянами України за народженням, а не набути громадянство України у зв'язку із натуралізацією. Питання вірності осіб із подвійним (множинним) громадянством, які є службовцями органів публічної влади держави одного зі своїх громадянств, створює нові сучасні виклики щодо цінностей, патріотизму та національної безпеки в Європі та у світі [1, с. 79].

Другою з основних проблем можна виділити якраз таки необхідність повернути українських біженців назад в Україну якнайшвидше.

Саме тому Верховна Рада України 18 червня 2025 року ухвалила в другому читанні та в цілому законопроект №11469 від 07 серпня 2024 року, що став законом № 4502-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України» [10]. Серед широких кіл громадськості закон отримав назву «про множинне громадянство». Набуде чинності він з 16 січня 2026 року. Такий період необхідний для створення нормативно-правової бази для його реалізації, а також державна міграційна служба та інші уповноважені органи мають адаптувати свої внутрішні процедури та бази даних до нових правил.

Вказаний закон покликаний розв'язати актуальні проблеми: врегулювати правовий статус іноземців, які захищають Україну, залучити більше етнічних українців до відбудови країни, відвернути ризики демографічної кризи та врахувати актуальні загрози з боку країни-агресора.

Закон щодо множинного громадянства передбачає створення списку країн, громадяни яких зможуть отримати громадянство України у «спрощеному порядку» та фактично легально мати подвійне громадянство. Зазвичай цей перелік включає країни, з якими Україна має безвізовий режим. Громадяни зазначених країн можуть отримати українське громадянство, не відмовляючись від громадянства своєї держави. Для цього вони мають подати декларацію, у якій визнають себе громадянами України. При цьому закон зазначає, що такі особи, набувши українське громадянство, в межах правовідносин із державою Україна вважаються виключно її громадянами. Це означає, що, перебуваючи в Україні, вони не зможуть розраховувати на правовий захист як громадяни іншої держави.

Аналогічний підхід застосовується до громадян України, які отримали паспорти інших країн. У правовідносинах з Україною вони визнаються лише громадянами України. Наприклад, якщо чоловік призовного віку, маючи український та іноземний паспорти, в'їде на територію України, на нього поширюватимуться обмеження щодо виїзду за кордон, встановлені для українських громадян.

Закон також містить положення, які визначають умови не лише для відмови в наданні українського громадянства, а й для його втрати після отримання. Серед таких умов: добровільне набуття громадянства країни-агресора або країни-окупанта; використання іноземного паспорта на території України з метою створення загроз національній безпеці; служба за контрактом у збройних

силах країни-агресора чи окупанта; участь у збройній агресії проти України; подання неправдивої інформації під час отримання громадянства.

Водночас, позбавлення українського громадянства не допускається, якщо це зробить людину особою без громадянства (апатридом).

Аналізуючи потенційні переваги цього Закону, слід зазначити, що множинне громадянство може стати інструментом державної політики, спрямованої на підтримку та розвиток світової української спільноти. Крім того, це свідчить про поступове наближення України до демократичних стандартів західних країн. Сьогодні понад 100 держав світу визнають подвійне або множинне громадянство. Цей крок також може допомогти повернути українців на батьківщину та згуртувати українську націю по всьому світу. Легалізація множинного громадянства дозволить врегулювати статус мільйонів українців, які вже мають іноземні паспорти.

Однак разом із позитивними перспективами існують і певні ризики. Громадяни мають не лише права, а й обов'язки. Люди, що володіють паспортами двох або більше країн, можуть користуватися привілеями цих держав, але водночас можуть зіткнутися з подвійним оподаткуванням або виконанням військового обов'язку в різних країнах. Це ставить питання про те, як саме така особа виконуватиме свої зобов'язання перед обома державами.

Окрему загрозу для України становить політичний аспект множинного громадянства, адже наразі залишаються відкритими питання щодо участі осіб з подвійним громадянством у політичному житті держави, виборах, референдумах, доступу до публічної служби і державної таємниці. В умовах гібридної війни є ризик незаконного втручання недружніх країн в електоральні процеси, що може становити загрозу національній безпеці України.

Зрештою, спрощений порядок прийняття до громадянства тої чи іншої держави зазвичай встановлюється для громадян на підставі двосторонніх міжнародних договорів, що є виявом принципу взаємності. Одностороннє закріплення не є загальнопоширеною практикою у міжнародному праві.

Прагнучи приєднатися до міжнародних політичних, економічних чи безпекових об'єднань, Україна має переконатися, що країни зі «спрощеного переліку» залишатимуться дружніми до неї в довгостроковій перспективі.

Нарешті, одним із найважливіших викликів у питанні громадянства є визначення правового статусу людей, які мають тісний зв'язок з Україною, але володіють російськими або білоруськими паспортами.

Висновки. Питання громадянства в Україні залишається надзвичайно актуальним і потребує вдосконалення законодавчої бази відповідно до сучасних викликів та реалій. Хоча Конституція України закріплює принцип єдиного громадянства, фактично множинне громадянство не заборонено, що створює певні юридичні прогалини та викликає ряд практичних проблем. Проте чи вирішив ці проблеми прийнятий 18.06.2025 року Закон щодо множинного громадянства? Чи, навпаки, створив нові? Час покаже.

Але, якщо виходити з тези, що даний закон має на меті об'єднати українців незалежно від того, де вони перебувають: у межах держави чи за її кордонами, то такий крок державних органів на шляху до повернення українських біженців назад в Україну, видається доволі правильним. Адже після початку повномасштабної війни в Україні мільйони українців були змушені залишити свої домівки та емігрувати за кордон. Чимало з них і досі перебувають за межами України у статусі «біженців», тобто втікачів від війни – який їм надала відповідна країна, що стала тимчасовим притулком для них.

Тому множинне громадянство може стати важливим інструментом національної політики, що сприятиме поверненню громадян, залученню діаспори, та інтеграції до європейського простору. Водночас, на нашу думку, законодавство потребує чіткішого регулювання та балансування між правами громадян і вимогами державної безпеки. Прийняття відповідного закону має відбуватись з більшим урахуванням обставин воєнного стану та можливих конституційних обмежень.

З одного боку, ухвалення закону щодо множинного громадянства, може стати важливим кроком до посилення зв'язків зі світовою українською спільнотою, сприяти поверненню біженців та залученню етнічних українців до процесу відбудови країни. Легалізація множинного громадянства також дозволить надати правовий статус тим українцям, які вже мають паспорти інших держав. З іншого боку, цей закон варто все ж переглянути та внести деякі зміни, зокрема, які стосуються виконання військового обов'язку, допуску осіб з подвійним громадянством до державної таємни-

ці, можливості купівлі ними українських земель, надання їм соціального забезпечення, освітніх та медичних послуг, в той час як вони не сплачуватимуть податки і збори. Але водночас постає і наступне питання: чи доцільно було приймати такий нормативний акт саме зараз, в період воєнного стану, адже доки триває війна, зміни до Конституції України видаються нереальними, і вже виникла певна колізія правових норм, що в майбутньому мала б стати предметом розгляду Конституційного Суду України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: від 28.06.1996 № 254к/96-ВР: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
2. Vink M.P., DeGroot G.-R., LukNgoChun. MACIMIDE Global Expatriate Dual Citizenship Dataset. Harvard Dataverse. 2020. V 6. URL: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/TTMZ08>.
3. Spiro P.J. Citizenship Overreach. *Michigan Journal of International Law*. 2017. Vol. 38, Iss. 2. P. 167–191.
4. Конституція Іспанії від 06.12.1978 (із змінами). URL: <https://www.lamocloa.gob.es/espana/leyfundamental/Paginas/index.aspx>.
5. Дмитрук Б.П. Світові міграційні процеси: мотивація, види і наслідки для країн виїзду та приймаючих країн. *Вісник Східноєвропейського університету економіки і менеджменту*. 2016. № 1(20). С. 18–27.
6. Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 р. (станом на 10 жовтня 2025 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>.
7. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. (станом на 17 вересня 2025 р.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>.
8. Європейська конвенція про громадянство: Конвенція Ради Європи від 06.11.1997р. N 166: (станом на 27 травня 2009 р.) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004#Text.
9. Аналітична доповідь до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» (Національний інститут стратегічних досліджень 2018). URL: <https://niss.gov.ua/publikatsiyi/poslannya-prezydenta-ukrayiny/analitychna-dopovid-do-shchorichnoho-poslannya-0>.
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України: Закон України від 18.06.2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4502-IX#Text>.